

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
metrópole

as metrópoles no atual padrão  
de expansão do capitalismo

Cadernos Metr pole

v. 21, n. 44, pp. 1-358

jan/abr 2019

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4400>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.  
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

## **Cadernos Metrópole**

*Profa. Dra. Lucia Bógus*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

*Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro*

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**



# metrópole

as metrópoles no atual padrão  
de expansão do capitalismo



**PUC-SP**

*Reitora*

Maria Amalia Pie Abib Andery

**educ**

**EDUC – Editora da PUC-SP**

*Direção*

José Luiz Goldfarb

*Conselho Editorial*

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Ana Mercês Bahia Bock,  
Claudia Maria Costin, José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,  
Marcelo Perine, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Santaella Braga,  
Matthias Grenzer, Oswaldo Henrique Duek Marques

*Coordenação Editorial*

Sonia Montone

*Revisão de português*

Equipe Educ

*Revisão de inglês*

Carolina Siqueira M. Ventura

*Revisão de espanhol*

Vivian Motta Pires

*Projeto gráfico, editoração*

Raquel Cerqueira

*Capa*

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



# cadernos metrópole

## EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

## COMISSÃO EDITORIAL

**Eustógio Wanderley Correia Dantas** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

## CONSELHO EDITORIAL

**Adauto Lucio Cardoso** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Suely Maria Ribeiro Leal** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **(Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

## Colaboradores deste número

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Alvaro Ferreira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alvaro Luiz dos Santos Pereira (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Amélia Luisa Damiani (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Angélica Aparecida Tanus Benatti (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Antonia Garcia (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Arivaldo Leão de Amorim (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Carolina Zuccarelli (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Claudete de Castro Silva Vitte (Universidade Paulista de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Lisboa) Clovis Ultramar (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Diogo Mateus (Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa/Portugal) Dulce Maria Tourinho Baptista (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Eliana Maria Pellerano Kuster (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória/ES/Brasil) Eliane da Silva Bessa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Elmer Nascimento Mato (Universidade Federal do Sergipe, Aracaju/SE/Brasil) Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco/México) Erick Silva Omena de Melo (INCT, Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ernesto López Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile) Fania Fridman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Felipe Nunes Coelho Magalhães (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Francisco César Pinto Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Gustavo Henrique Neves Givisiez (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Hipolita Siqueira de Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA/Brasil) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Lisboa) Jose Antonio Fialho Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Geraldo Simões Jr. (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Pontes (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Jupira Gomes de Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA/Brasil) Laura Cristina Ribeiro Pessoa (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Lúcia Zanin Shimbo (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Luciana Correa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciana da Silva Andrade (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciano Joel Fedozzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria do Livramento Miranda Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Mario Leal Lahorgue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Mário Procopiuck (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marisa do Espírito Santo Borin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mayara Mychella Sena Araújo (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Michaél Chetry (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Nelson Rojas de Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Orlando Alves dos Santos Jr. (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Patrícia Ramos Novaes (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafael Falleiros de Pádua (Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT/Brasil) Rafael Soares Gonçalves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rainer Randolph (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ricardo Carlos Gaspar (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ricardo Machado Ruiz (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Ricardo de Sampaio Dagnino (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Robert Moses Pechman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba, PR/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Rosmari Teresinha Cazarotto (Universidade do Vale do Taquari, Lajeado/RS/Brasil) Sara Feldman (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Sol Garson Braule Pinto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil)

# sumário

9 Apresentação

## **dossiê:** as metrópoles no atual padrão de expansão do capitalismo

- |   |     |  |
|---|-----|--|
| The loss of labor's historic leading role and slums   | 21  | A perda do protagonismo histórico do trabalho e as favelas<br>Luiz Antonio Machado da Silva  |
| Hypersegregation of the Brazilian metropolitan elites in the 2000s: interpretations based on the Belo Horizonte Metropolitan Region | 29  | Hipersegregação das elites metropolitanas brasileiras na década de 2000: interpretações a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte<br>Jupira Gomes de Mendonça<br>Luciana Teixeira de Andrade<br>Alexandre Magno Alves Diniz |
| Spatial attributes of inequality in large Brazilian cities: a relation between segregation and morphology                           | 55  | Atributos espaciais da desigualdade nas grandes cidades brasileiras: uma relação entre segregação e morfologia<br>Patrick Zechin<br>Frederico Rosa Borges de Holanda   |
| Ideology in space production: mega-events as diffusion agents of the (neo)liberal ideology  | 79  | A ideologia na produção do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal<br>Lucio Hanai Valeriano Viana  |
| Overcoming collaborative and agonistic approaches to planning: ways for its radicalization through subversive actions               | 99  | Superando abordagens colaborativa e agonística do planejamento: caminhos para sua radicalização por meio de ações subversivas<br>Rainer Randolph   |
| Determinants of social housing production in downtown metropolitan areas in times of financialization                               | 119 | Fatores determinantes da produção habitacional de interesse social em áreas centrais metropolitanas em tempos de financeirização<br>Ulisses Demarchi Silva Terra<br>Ricardo de Sousa Moretti   |

Paths and detours of the São Paulo Macrometropolis: economic dynamics, external determinants and perspectives	<b>145</b>	Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas Alexandre Abdal Caio César Ferreira de Macedo Gabriel Almeida Antunes Rossini Ricardo Carlos Gaspar
Crime and violences in São Paulo: theoretical-methodological retrospective, advances, limits and future perspectives	<b>169</b>	Crime e violências em São Paulo: retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras Sérgio Adorno Marcelo Batista Nery
Metropolitan restructuring and real estate dynamics: recent transformations in the Venda Nova Administrative Region of Belo Horizonte – State of Minas Gerais	<b>195</b>	Reestruturação metropolitana e dinâmicas imobiliárias: transformações recentes na Região Administrativa Venda Nova de Belo Horizonte-MG Luciano dos Santos Diniz Maura Pardini Bicudo Vêras
Lisbon in deep and unbalanced transition. Housing, real estate and urban policy in the south of Europe and in the digital era	<b>221</b>	Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital João Seixas Simone Tulumello Giovanni Allegretti
Expansion and deceleration of the formal private housing market from the 2000s onwards in the Metropolitan Region of São Paulo	<b>253</b>	Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo Beatriz Mioto Carolina Maria Pozzi de Castro Letícia Moreira Sígolo
Household arrangements and urban structure in the Metropolitan Region of São Paulo (2010)	<b>281</b>	Arranjos domésticos e estrutura urbana na Região Metropolitana de São Paulo (2010) Pier Francesco De Maria Luiz Antonio Chaves de Farias
There are vacancies! The business of industrial urban voids in Fortaleza, State of Ceará, Brazil	<b>305</b>	Há vagas! O negócio dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE Emanuel Ramos Cavalcanti Angélica Tanus Benatti Alvim
The social construction of a smart mobility system: mapping controversies in the case of SwissPass	<b>331</b>	A construção social de um sistema de mobilidade inteligente: mapeando controvérsias no caso do SwissPass Marcela de Moraes Batista Simão Rodrigo José Firmino
	<b>355</b>	Instruções aos autores



## Apresentação

Para celebrar os vinte anos de vida, o Comitê Editorial dos *Cadernos Metrôpoles* decidiu propor, à comunidade acadêmica, a reflexão sobre a relação entre as metrópoles e o atual padrão de expansão do capitalismo. A nossa intenção é retornar ao tema central que justificou a criação do periódico e permitiu a renovação da reflexão sobre o que poderíamos designar como a problemática das grandes cidades, que atravessa inúmeros campos disciplinares e diversos modos de pensar a relação entre sociedade e território. Retorno que nos pareceu relevante tendo em vista a vasta literatura produzida nos últimos anos sobre as mudanças do capitalismo sob os impactos das “grandes transformações contemporâneas” iniciadas na década de 1970 com os sucessivos ciclos da reestruturação produtiva, da globalização, da neoliberalização e da financeirização. Esperávamos que a proposta suscitasse interesse em diversos campos acadêmicos com expressiva oferta de artigos, dada a contemporaneidade do tema e a da interrogação teórica nele implícita. Tivemos a grata surpresa de receber um grande número de excelentes artigos, o que nos motivou a organizar dois volumes sobre o mesmo tema.

É conhecida, na literatura, a relação de mútua determinação entre metrópole e capitalismo como um sistema de produção, circulação e consumo de mercadorias. Com efeito, enquanto espaço de concentração de poder, a metropolização de algumas cidades expressa a capacidade das forças do capitalismo de se apropriar e de reorganizar a rede urbana gerada em fases históricas em bases materiais de dominação territorial dos fluxos de troca de bens, serviços e moedas, sem as quais o capitalismo não se liberaria de uma realidade intersticial do mercado local, das feiras ocasionais, enfim das trocas diretas. No capitalismo industrial, as metrópoles expressam mais que a concentração do poder político, pois é nelas que estarão concentradas as forças produtivas que permitirão ao capital penetrar e reorganizar o mundo da produção das mercadorias. Entre elas, sem dúvida, está a força de trabalho disponibilizada como um mercado de mão de obra possibilitado pela concentração territorial da população, desvinculada dos meios de produção e de sobrevivência. Mas as metrópoles mantêm sua relação como poder, na medida em que uma rede urbana hierarquizada no plano internacional, no modelo metrópole-satélite, permite o controle colonial e imperialista de vastos e longínquos territórios dos quais são extraídos recursos que sustentam a agora máquina capitalista de produção incessante de mercadorias.

As “grandes transformações contemporâneas” do capitalismo, mencionadas anteriormente, não eliminaram essa relação de mútua determinação entre metrópole e capital. Com efeito, muito embora, na segunda metade dos anos 1980, parte da literatura dos estudos urbanos anunciasse a virtual obsolescência das metrópoles, em razão de impactos combinados da reestrutura produtiva, da globalização e do início da financeirização, propagando a desterritorialização do capital, estudos posteriores evidenciaram que elas continuaram espaços relevantes de fixação dos circuitos da produção, da circulação e do consumo, além de manterem seu papel de expressão do poder político.

No entanto, novas questões emergiram nessa relação, em função das mudanças no capitalismo, na direção do que vem sendo reconhecido como a natureza rentista do capital. A forma mais sintética de resumir tais mudanças justificadoras do uso da expressão “novo padrão” é o poder adquirido pelo capital de se apropriar de parte significativa da mais-valia, sem a necessidade de estar diretamente implicado no controle do trabalho que a produz. O poder de acumulação do capital – e, portanto, da sua autoexpansão – está fundado no controle das condições que regulam a distribuição da mais-valia, pela importância das relações de propriedade de ativos intangíveis (marcas e patentes), do conhecimento e do dinheiro na organização dos processos produtivos, como vem sendo evidenciado por inúmeros analistas. Em outras palavras, podemos identificar esse novo padrão do capitalismo pelo fato de ele se organizar a partir do poder de monopólio adquirido por diversas formas de capital fictício (antigas e novas) nos processos de valorização e entre o capital-dinheiro. Como correlato a essa transformação do padrão do capitalismo, as formas da extração da mais-valia identificadas classicamente na obra de Marx deixam de fundar-se na acumulação ampliada pela permanente revolução das forças produtivas, com a expansão dos meios de produção, ressurgindo, no capitalismo, as antigas e renovadas formas da acumulação primitiva, além daquelas baseadas no poder de apropriação, punção e centralização em direção a centros de acumulação mais fortes que outros.

Como advertem os autores mencionados, a atual natureza rentista do capitalismo, associada à dominância do capital-dinheiro, que vem sendo denominada financeirização, resulta das “grandes transformações contemporâneas” mencionadas: reestruturação produtiva, globalização e neoliberalização, aumentando o poder do capital ante o trabalho e reestruturando as suas relações com os Estados Nacionais, com as suas correspondentes sociedades e com as metrópoles.

Na relação com o trabalho, a acumulação rentista tem como primeira consequência a destruição parcial do pacto social que ficou reconhecido na literatura como “regime fordista de acumulação”, que emergiu das condições políticas e sociais presentes após a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos países europeus. Como se sabe, aquele pacto permitiu que a classe trabalhadora organizada impusesse, ao capital industrial, uma agenda de desenvolvimento econômico, centrada na produção em massa de bens duráveis, associada à valorização dos salários e à manutenção do pleno emprego, estando resguardada por um amplo sistema de proteção social e por políticas de bem-estar operadas pelo Estado. Esse pacto prevaleceu e impulsionou dinamismo do capitalismo nos chamados “trinta gloriosos” e permaneceu relativamente estável

entre 1945 e 1974; período em que vigorou também um controle restritivo para evitar excessos cometidos pelo capital-dinheiro (ou financeiro) que ainda era tido como o principal responsável pela grande crise econômica instalada nos países centrais, em 1929. Mas, na década de 1970, esse arranjo começou a entrar em crise e foi sendo enfraquecido por uma série de medidas, adotadas com o objetivo de superar as crescentes dificuldades que o capital produtivo enfrentava para valorizar o capital investido na produção. Medidas em grande parte direcionadas para a esfera trabalhista, tendo afetado os níveis de emprego e levado a uma progressiva precarização das condições contratuais de trabalho. Algo que envolveu também mudanças nas estratégias de implantação de unidades produtivas, que passaram a operar em um mercado internacionalizado de oferta de mão de obra (incluindo-se aí a entrada dos países do antigo bloco soviético, que possuíam um custo de reprodução da força de trabalho muito mais baixo que o restante da Europa), com a manutenção de altas taxas de desemprego, com baixos níveis de crescimento econômico e com uma expansão cada vez mais centrada em fusões e aquisições.

Na relação entre capital e o Estado Nacional, observam-se mudanças importantes na articulação sinérgica, fundadora do capitalismo como sistema histórico, entre a lógica territorialista de acumulação e a lógica capitalista do poder. Os estados nacionais tornam-se crescentemente dependentes do acesso ao capital financeiro global para existirem como poder, em razão da crescente corrosão das bases fiscais do seu financiamento, fato expresso no crescimento do endividamento público. Ao mesmo tempo, o montante da dívida pública bem como os padrões da sua gestão tornaram-se momentos ativos do avanço da dominância financeira no funcionamento do capitalismo global. O outro lado da mudança da relação entre capital e o Estado Nacional expressa-se em uma política cambial crescentemente submetida à necessidade de gerar superávits comerciais e financeiros para atender aos imperativos das relações com o mercado financeiro global. Essas duas forças vêm transformando alguns Estados Nacionais em verdadeiras plataformas de valorização e reciclagem do capital financeiro global, como é o caso do Brasil. Seja por um lado, seja por outro, aquela relação sinérgica entre lógica territorialista de acumulação e lógica capitalista de poder vem desaparecendo, e o capitalismo aproxima-se do padrão clássico do capitalismo monopolista de Estado, desaparecendo (ou ao menos enfraquecendo) as clássicas separações entre Estado e mercado. São desencadeadas forças e pressões para tornar o Estado um estado funcionando sob lógica semelhante à do capital, fato que vem sendo descrito através do conceito de Estado Empresarial. Como consequência, o Estado Nacional perde a sua capacidade de governar a sua população e o seu território no padrão anterior, no qual funcionava a dialética entre a função da acumulação e a função da legitimidade. Por outras palavras, a ação do Estado diante do mercado deixa de ser o resultado prático dos embates políticos entre forças e interesses que se organizam em torno dessa polaridade, mas as concepções, os modelos e o instrumento da gestão do Estado são redesenhados para internalizarem a lógica do capital expressando-se em novos padrões de governança, planejamento, regulação, financiamento, etc. Não se trata mais do Estado que funciona para o mercado, mas do Estado gerido diretamente pelo mercado. O pleito brandido em todos os recantos do mundo "Banco Central autônomo" talvez

seja a sua maior expressão. Mas a transformação da relação capital e Estado Nacional também se torna evidente nas mudanças regulatórias e organizacionais da gestão do território, nas quais se observam dinâmicas de reescalonamento das funções dos vários níveis e instâncias do antigo arcabouço homogeneizador do Estado Fordista. Os princípios da solidariedade territorial que fundavam modelos de gestão redistributivos e universalizadores de bem-estar são substituídos pelos princípios da competição e da fragmentação, a partir do suposto que a criação de situações de mercado, ao alavancar as capacidades criativas de cada localidade, permite maior nível de bem-estar para todos.

Esse tema nos leva ao das mudanças entre capital e metrópole. Dois aspectos merecem destaques. O primeiro decorre do caráter essencialmente global do capitalismo rentista fundado na dominância financeira. As metrópoles que ocupam posições relevantes na dinâmica global da acumulação são marcadas por dinâmicas econômicas e sociais dissociadas dos seus *hinterlands* nacionais, sobretudo, aquelas que integram a periferia e a semiperiferia. Isso ocorre, essencialmente, em razão de as metrópoles deixarem de exercer a função de concentração das forças produtivas, que foi fundamental na sustentação do capitalismo, em sua fase industrial. Por essa função, a relação entre capital e metrópole era de alguma forma de solidariedade, no sentido em que as condições urbanas integravam dimensões relevantes da economia de aglomeração, necessárias à manutenção sem entraves do movimento do capital nelas enraizados. No padrão industrial do capitalismo, planejar e regular o território metropolitano também poderiam interessar às forças do capital, por constituir o marco da sua valorização. O meio ambiente urbano deveria ser desenvolvido de maneira a se constituir como momento ativo da reprodução do capital industrial e da força de trabalho. No atual padrão do capitalismo, a metrópole deixa de exercer essa função ante a lógica da acumulação rentista e passa a ser objeto de múltiplas vias de valorização do capital fictício. O meio ambiente construído, sua produção, renovação, expansão, passa à condição de momento ativo de uma lógica especulativa, operada por atores do capital fictício. Assim, demanda padrões de planejamento, arcabouços regulatórios e padrões de gestão urbana que não apenas criem as condições de valorização dessa forma de capital, como também, e sobretudo, mantenham a possibilidade de realização de sua essência: a combinação entre rentabilidade e liquidez. Nesse sentido, torna-se necessário entrar no reino da mercadoria e criar um novo urbanismo neoliberal em suas concepções e mercantilizador em sua operação.

O segundo aspecto a mencionar é que esse urbanismo neoliberal e mercantilizador também passa a ser incentivado pelo Estado, em função da sua necessidade de usar a dinamização dos territórios metropolitanos como estratégia de atração do capital fictício global. Esse capital financia as relações comerciais e financeiras internacionais e sua própria ação, em um quadro de crise fiscal e explosão da dívida pública. São expressões: a criação de marcos regulatórios pró-mercado, de instrumentos de financiamento que incorporem a moradia e os serviços coletivos, via o mercado de capitais, de modelos de operações urbanas baseadas nas chamadas parcerias público-privadas, que delegam, ao capital, a função de desenho, a execução de obras e mesmo a prestação de serviços e de regimes especiais de concessão, associados ao uso dos fundos públicos, como estratégias para

atrair capitais globais. Em resumo, no novo padrão do capitalismo rentista, a produção do espaço urbano na metrópole também muda, em função do seu papel ativo na nova relação que estabelece entre capital e o Estado Nacional.

Nesse processo, a dinâmica macrossocial de mudança e os fenômenos imbricados nas já mencionadas grandes transformações contemporâneas aglutinaram os estudos urbanos/metropolitanos em torno de dois grandes eixos: o primeiro deles aborda a metrópole como resultado de processos macrossociais, ligados à globalização e dela decorrentes; o segundo refere-se aos fenômenos que ocorrem dentro das aglomerações metropolitanas, na intersecção entre o global e o local, e busca compreender suas lógicas, numa perspectiva intraurbana.

O conjunto de textos publicados neste volume dos *Cadernos Metrópole* remete a essas lógicas, abordando fenômenos em curso no interior das cidades contemporâneas, cuja expressão espacial repercute nas muitas dimensões da vida social. Emerge daí a ação do Estado e dos movimentos sociais urbanos demandando formas inovadoras de governança urbana/metropolitana e assinalando a presença de novos atores sociais. A diversidade dos temas tratados, as possibilidades apresentadas pelos enfoques teórico-metodológicos e a riqueza dos estudos de caso expressam a complexidade da questão urbana e permitem uma leitura abrangente de fenômenos em curso nas cidades da América Latina e do Brasil, numa perspectiva multidisciplinar.

O antropólogo Luiz Antonio Machado da Silva propõe-nos em seu artigo, *A perda do protagonismo histórico do trabalho e as favelas*, uma sintética e densa reflexão sobre os impactos na ordem urbana das cidades brasileiras resultantes das transformações em curso no mundo do trabalho. Para o autor, se, na história urbana brasileira, configurou-se fragilmente a conexão entre classe e os espaços populares das favelas e periferias, o aumento da fragmentação do trabalho em curso desencadeia a difusão de uma cultura hiperindividualista, perdendo, os moradores, a capacidade coletiva de luta pela sua representação na esfera pública. Em consequência, os padrões de regulação e de controle entre o Estado e os “favelados” tendem a deslizarem da política em direção à polícia, sob o crescente estigma desses espaços. Como contratendência, Machado observa a elevação do nível de escolaridade dos moradores, em especial pela expansão de jovens inseridos no mundo universitário, o que vem permitindo a disseminação da autovalorização dos seus moradores e o surgimento de novos coletivos fundados em identidades positivas, conformando a tendência do que ele designa como movimento de “culturalização” da questão das favelas e das periferias. O autor deixa, porém, em aberto a indagação sobre se essa via poderá substituir o perdido protagonismo histórico do trabalho na construção dessa questão, de modo a se contrapor às tendências de aprofundamento da segregação dos “favelados” do direito de cidade. Isso nos parece muito relevante se considerarmos a tendência estrutural do capitalismo atual em fragmentar o mundo do trabalho como consequência das novas e variadas formas de exploração possíveis em função do aumento do poder do capital expresso pelos processos de reestruturação produtiva, da globalização e da financeirização.

Parece que a tendência em curso nas metrópoles brasileiras seria a polarização da sua estrutura socioespacial. Com efeito, paralelamente ao aumento da segregação compulsória

das camadas populares, podemos observar o aprofundamento do movimento de concentração territorial das camadas superiores em espaços bem-delimitados, nos quais também se concentram os recursos urbanos escassos, conformando o que Jupira Gomes de Mendonça, Luciana Teixeira de Andrade e Alexandre Magno Alves Diniz, em *Hipersegregação das elites metropolitanas brasileiras na década de 2000: interpretações a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, denominaram hipersegregação. Mobilizando os dados dos censos e utilizando a metodologia de análise social do espaço, desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, os autores propõem, no artigo que assinam, uma inédita, criativa e relevante descrição comparativa dos padrões de segregação vigentes em 15 metrópoles brasileiras e sua evolução no período de 2000-2010, além de proporem uma análise explicativa sobre os mecanismos subjacentes tomando Belo Horizonte como estudo de caso.

O tema da segregação está de certa forma implícito na análise também comparativa que fazem Patrick Zechin e Frederico Rosa Borges de Holanda, no artigo *Atributos espaciais da desigualdade nas grandes cidades brasileiras: uma relação entre segregação e morfologia*, sobre a relação entre morfologia urbana e desigualdades sociais nas cidades de Goiânia, Fortaleza, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba. Os autores utilizam um conjunto de técnicas de análise espacial no estudo dos padrões locais de famílias de baixa renda e de alta renda e de suas conexões com as desigualdades experimentadas por esses segmentos em termos de integração e capacidade de circulação no território urbano. Constatam, não obstante as diferenças de formação histórica de cada cidade, a existência de padrões morfológicos que caracterizam os diferentes espaços de concentração dos segmentos de população pobre e rico. As famílias de menor rendimento *per capita* fixando-se em locais que combinam grande fragmentação, baixíssima integração com o restante do sistema e eixos globais de movimento mais desprovidos de conexões com outros eixos semelhantes do que nas demais regiões periféricas. Além disso, os espaços ocupados pelos segmentos ricos são caracterizados por maior integração e acessibilidade local e global, propiciando-lhes melhores condições de reprodução social de seu modo de vida, assegurando acesso às vantagens da economia de escala e, conseqüentemente, maior poder de apropriação da riqueza socialmente produzida em todo o sistema urbano.

O artigo *Fatores determinantes da produção habitacional de interesse social em áreas centrais metropolitanas em tempos de financeirização*, assinado por Ulisses Demarchi Silva Terra e Ricardo de Sousa Moretti, contém relevantes reflexões sobre os mecanismos de reprodução do padrão de segregação das metrópoles brasileiras. Examinando os fatores que bloqueiam a efetivação das políticas públicas que objetivam promover o acesso das camadas excluídas do mercado ao parque residencial subaproveitado das áreas centrais, os autores buscam analisar os efeitos combinados dos mecanismos que crescentemente ligam a propriedade imobiliária à lógica da financeirização com aqueles que decorrem das dificuldades econômicas, legais, institucionais e políticas que bloqueiam a apropriação da terra como bem público, seja pela aquisição ou pela desapropriação pelo Estado. Ao final do artigo, é apresentada uma série de apontamentos no intuito de contribuir

para o amadurecimento do debate sobre o desenvolvimento de políticas habitacionais para as áreas centrais das metrópoles brasileiras.

Tais políticas poderiam se constituir como uma contratendência à transformação da propriedade imobiliária em ativo financeiro e, assim, se contrapor aos mecanismos de reprodução do padrão de segregação e desigualdades das metrópoles brasileiras? Não seria necessário associar essas políticas a um novo conceito de planejamento que se fundasse em princípios subversivos da ordem capitalista da cidade? Quais seriam as características desse modelo de planejamento? Seria ele possível em tempos em que o Estado é capturado pelas concepções neoliberalizadoras das forças de mercado?

Inserido nesse conjunto de indagações, o artigo de Lucio Hanai Valeriano Viana, *A ideologia na produção do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal*, examina os aspectos ideológicos que permeiam as políticas públicas e sua relação com os espaços urbanos, a partir do estudo dos megaeventos, recentemente realizados em importantes centros urbanos no Brasil e em outras partes do mundo.

O autor parte da premissa de que os megaeventos, por sua magnitude, possuem potencial para atuar como agentes difusores de modelos urbanísticos, reforçando, também, os processos de financeirização do espaço urbano. O texto ressalta que a análise das relações de poder e dos interesses que interferem na produção do espaço demonstra que os projetos de realização de megaeventos são marcadamente voltados aos interesses do mercado imobiliário e se apoiam em estratégias mercadológicas amplamente representadas pelo ideário neoliberal.

O artigo de Rainer Randolph, *Superando abordagens colaborativa e agonística do planejamento: caminhos para sua radicalização por meio de ações subversivas*, propõe uma reflexão teórica interessante que pode colaborar na busca de respostas a essas perguntas. O autor se propõe a percorrer um caminho teórico que busque a radicalização das abordagens do planejamento que se pretendem emancipadoras – por ele denominadas colaborativa e agonística – na direção de um modelo de planejamento subversivo, calcado em uma perspectiva mais radical de ações sociais e, especialmente, de suas formas subversivas (de antivalor no sentido marxiano de “Gegenwert”).

O artigo *Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas*, elaborado por Alexandre Abdal, Caio César Ferreira de Macedo, Gabriel Almeida Antunes Rossini e Ricardo Carlos Gaspar, propõe uma reflexão sobre as conexões entre tendências macroeconômicas interescares de médio e curto prazo e a trajetória da formação do aglomerado urbano-regional que vem sendo designado como a Macrometrópole Paulista (MMP). Apesar dos descaminhos decorrentes dos impactos contraditórios das dinâmicas global-nacional-local, os autores identificam sinais de consolidação da MMP como uma estrutura produtiva intensiva, na qual as atividades industriais de mais alta tecnologia tenderam à concentração, nos anéis metro e macrometropolitanos, dos SICs, que tenderam a acentuar a sua concentração na capital paulista (enquanto a indústria de mais baixa intensidade tecnológica diminuiu a sua representação na MMP). Em seguida, eles propõem uma reflexão sobre as possíveis trajetórias da MMP a partir de cenários econômicos futuros de estagnação econômica

ou de retomada do modelo de crescimento baseado em *commodities* e consumo das famílias ou de recuperação do crescimento com retomada sustentada do dinamismo industrial a partir de políticas industriais ativas e eficazes.

O artigo de Sérgio Adorno e Marcelo Batista Nery, *Crime e violências em São Paulo: retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras*, trata da distribuição dos crimes nos territórios urbanos, problematizando a hipótese corrente no debate de que os homicídios estariam centralizados nos bairros com grande concentração de população de baixa renda e com infraestrutura urbana precária. A proposta é indicar um caminho metodológico que seja capaz de explicar melhor como se dá a distribuição dos homicídios em um tecido urbano complexo e altamente desigual e diversificado como o da cidade de São Paulo, que congrega locais muito violentos e diversamente pacíficos cuja distribuição espacial não se encaixa, segundo os autores, no modelo centro-periferia. Essa proposta é realizada ao longo de quatro partes: considerações teóricas e metodológicas para o estudo da violência em contexto urbano; análise das tendências apontadas pelos dados sobre violência; reflexões sobre uma forma específica de violência, o homicídio, em escala intraurbana; e, por fim, conclusões sobre a violência na capital paulista.

Adorno e Nery enumeram elementos que devem ser levados em consideração nas pesquisas sobre crime nas grandes cidades, como a produção e o acesso a dados de qualidade (os autores utilizam fontes de dados da companhia de metrô, da Emplasa e da Fundação Seade), análises micro/macro, entendimento da multicausalidade, identificação de espaços intraurbanos, caracterização de padrões espaço-temporais, influência do crime organizado e das políticas públicas; e apresentam a metodologia de "áreas-chave", desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo. Com ela, seria possível compatibilizar informações espaciais e temporais para criar uma estratificação do território municipal em diferentes padrões urbanos e demográficos. Um dos estudos realizados com esse método identificou padrões de impressão de cidadãos sobre a Polícia Militar: moradores de bairros com infraestrutura precária urbana associavam polícia à crime e violência desmedida e equipararam o medo da PM ao medo do traficante.

O artigo de Luciano dos Santos Diniz e Maura Pardini Bicudo Vêras, *Reestruturação metropolitana e dinâmicas imobiliárias: transformações recentes na Região Administrativa Venda Nova de Belo Horizonte-MG*, traz importantes reflexões sobre a elitização do espaço por meio de novas dinâmicas imobiliárias. O artigo busca identificar os elementos que contribuem para a alteração espacial e das dinâmicas imobiliárias, após um processo de reestruturação que foi desencadeado pelo poder público a partir de 2005. As ações fizeram parte de uma série de intervenções na estruturação do espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no contexto de elaboração de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Os autores debatem de que modo as ações do poder público influenciaram na diversificação da base industrial e na criação de polos de alta tecnologia, abrindo novas frentes de investimento e acumulação. O texto aponta os fatores desenvolvidos pelo Estado para atrair os setores de interesse, como infraestrutura urbana, instituições de pesquisa, ampla concessão de incentivos fiscais e financeiros, qualidade de vida



urbana e atividades de lazer, cultura e consumo. Em paralelo, mostra como as administrações municipais criam estratégias para reordenação da ocupação e uso do solo que denotam uma competição intercidades pela população de maior renda.

O resultado desse processo é a periferização da riqueza, com a consequente alteração das características sociodemográficas da região analisada, como redução da taxa de analfabetismo, aumento da população com ensino superior e aumento da renda domiciliar *per capita*.

No artigo *Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital*, os autores João Seixas, Simone Tulumello e Giovanni Allegretti partem do caso de Lisboa e suas profundas transformações, desde o início dos anos 2010, para discutir e problematizar a disputa entre o desenvolvimento local e os modelos da nova economia global. Segundo os autores, após buscar saídas para uma forte crise econômica, que foi acompanhada de severas políticas de austeridade impostas pelo Estado nacional e pelas próprias instituições europeias, Lisboa encontra-se numa nova fase de dinamismo econômico. E é, a partir desse movimento de quase uma década, que os autores apontam contradições, fragilidades e desequilíbrios da capital portuguesa: a maioria das reformas do período de austeridade não foi revertida, e a desigualdade social é alta e crescente; o estado de bem-estar social está cada vez mais subfinanciado e, portanto, fraco; a economia de Portugal mantém-se dependente de fluxos financeiros estrangeiros; Lisboa e sua periferia estão sofrendo um processo de gentrificação causado pelo aumento de políticas para o mercado imobiliário e, simultaneamente, cortes nos investimentos públicos de habitação.

Tais contradições, conforme os autores, impulsionaram uma nova geração de movimentos sociais urbanos, em sua maioria com foco na defesa do direito à habitação e do direito à cidade. Essas iniciativas têm ampliado a capacidade de diálogo com autoridades políticas e a participação em eventos públicos de caráter reivindicativo.

Na sequência deste número 44 dos *Cadernos Metrópole*, é analisada a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O artigo *Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo*, de Beatriz Miotto, Carolina Maria Pozzi de Castro e Letícia Moreira Sigolo, analisa os aspectos setoriais vinculados à oferta de imóveis e caracteriza a dinâmica do mercado em diferentes municípios da Região Metropolitana de São Paulo focalizando as características da oferta e as estratégias das empresas.

A análise refere-se a três períodos, entre 2007 e 2015, definidos segundo as principais características da oferta habitacional, dos preços e dos perfis e estratégias dos agentes do mercado imobiliário. Entre os fatores analisados, destacam-se a abertura de capitais e a internacionalização, que colocaram novos agentes na dinâmica imobiliária, como os gestores de fundos e as corretoras de investimentos, que avaliam o desempenho das empresas. Como outros setores, essa avaliação se dá em função dos resultados de rentabilidade, ou seja, a valorização dos ativos sobre as expectativas de maior valorização futura. Esse cenário ampliou as formas de apropriação externa das rendas, não só da construção em si, mas também da renda da terra.

Uma das conclusões do artigo é que a ausência de uma autoridade metropolitana na RMSP dificultou uma distribuição regional adequada e a articulação da oferta de moradias com os déficits oficiais. O resultado é que os tipos, preços e localização dos empreendimentos foram decididos inteiramente pelas empresas privadas, condicionadas pelo crédito. Os aspectos regulatórios, por sua vez, foram definidos pelos agentes financeiros, bem como por incentivos e benefícios obtidos no enlace entre o setor público e o complexo financeiro. Outro ponto importante destacado pelos pesquisadores é que a oferta habitacional, ao longo do ciclo de expansão, não atendeu aos segmentos de mais baixa renda. O motivo seria a aposta, quase exclusiva, no acesso à casa própria promovida por agentes privados apoiados em uma política de crédito e subsídio que inviabilizou a diversidade de soluções necessárias para o enfrentamento de necessidades habitacionais distintas.

O debate sobre reestruturação produtiva e urbana nas regiões metropolitanas brasileiras é retomado no artigo *Arranjos domésticos e estrutura urbana na Região Metropolitana de São Paulo (2010)*, de Pier Francesco De Maria e Luiz Antonio Chaves de Farias, que trata do surgimento de novas relações familiares domiciliares na região que concentra 10% da população brasileira. O artigo parte de reflexão acerca da diversificação dos arranjos familiares, associando-os aos processos de reestruturação produtiva. A partir de microdados do Censo de 2010 e do Índice de Vulnerabilidade Social, do Ipea, observa padrões de renda e de tempo de deslocamento entre casa e trabalho que produzem arranjos familiares distintos, nas diferentes zonas da região metropolitana. A hipótese dos autores é de que os efeitos sociais das transformações vividas pela família nos últimos anos se estendem para além do domínio das tendências demográficas, que impactam e são impactadas pelas mudanças nos padrões de reassentamento. A complexificação das estruturas familiares pode ser conectada a outros processos sociais, incluindo o surgimento de novas redes de parentesco e amizade, sem contar as mudanças de significado da vida cotidiana.

Um destaque do trabalho é a problematização metodológica e teórica das questões propostas, cujo debate se baseia na dinâmica das metrópoles dos países desenvolvidos e cujas conclusões se confirmaram para a metrópole paulista.

Referindo-se, também, aos processos de reestruturação urbana, o artigo de Emanuel Ramos Cavalcanti e Angélica Tanus Benatti Alvim, intitulado *Há vagas! O negócio dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE*, aborda o processo de desconcentração industrial na capital cearense e os novos usos de espaços anteriormente destinados à produção industrial: os “vazios urbanos industriais”. Segundo os autores, esses vazios são uma característica das cidades contemporâneas, vinculando-se à dinâmica do setor imobiliário, ao planejamento urbano e às estratégias das parcerias público-privadas. O artigo analisa esse conjunto de relações, avaliando, ainda, o papel da legislação no contexto das transformações urbanas.

Como parte de pesquisa mais ampla, o artigo faz uma leitura da comercialização e da valorização fundiária, à luz dos processos de metropolização. Estes, ao incorporarem outras cidades a uma mesma dinâmica de produção do espaço, redefinem as estruturas e hierarquias urbanas e condicionam o surgimento de espaços vazios. Trata-se de uma importante contribuição dos autores à análise da reconversão desses espaços a novos usos e da gentrificação, favorecida por se tratar

de espaços integrados, muitas vezes de forma privilegiada aos equipamentos urbanos e à rede viária e de transporte.

Encerra este número, o artigo *A construção social de um sistema de mobilidade inteligente: mapeando controvérsias no caso do SwissPass*, de Marcela de Moraes Batista Simão e Rodrigo José Firmino, que debate as relações de vigilância e de poder na construção sociotécnica da cidade inteligente contemporânea, a partir do sistema nacional de mobilidade suíço. Lançado em 2015, esse sistema integra sete modais, a saber: ônibus, trem, metrô, barco, bicicleta, carro compartilhado e esqui. Como ponto de partida, os autores discutem as raízes teóricas da cidade inteligente, explicitando, na sequência, as categorias de análise e a metodologia utilizada no estudo do SwissPass.

O projeto e a implementação desse sistema, ainda em curso, envolvem, segundo os autores, disputas de interesses diversos, de natureza local, regional e nacional, relacionadas principalmente às questões de proteção e sigilo de dados, riscos, benefícios e legalidade desse tipo de sistema, que constitui um dispositivo de coleta, organização e integração de dados pessoais cadastrais, georreferenciados dos usuários, disponíveis tanto para o governo federal como para a empresa estatal que controla o transporte. O objetivo do artigo é mapear as controvérsias existentes para compreender as relações de poder ativadas pelos diferentes grupos sociais envolvidos na promoção e na resistência do SwissPass naquele país. Uma das questões centrais é que, apesar de a tecnologia atingir 2,2 milhões de cidadãos suíços e de a Suíça ser um país mundialmente conhecido por suas consultas populares, nem os cidadãos, nem especialistas em mobilidade, em trânsito, sociólogos ou engenheiros foram consultados pelo governo antes da implantação, já que a mobilidade está entre os temas sobre os quais o cidadão não opina. Tal polêmica coloca em posição de destaque os direitos do cidadão e os limites da intervenção pública.

As questões debatidas, no conjunto de textos que compõem este volume do número comemorativo dos 20 anos da revista, evidenciam a amplitude e a complexidade dos temas abordados. Esses textos, tal como vem ocorrendo ao longo da trajetória dos *Cadernos Metrópole*, apresentam novas perspectivas de análise para questões recorrentes nas cidades e áreas metropolitanas; enriquecem, nesse sentido, o debate e ampliam as possibilidades de subsidiar as políticas urbanas e de ampliar a participação social no debate contemporâneo sobre a metrópole.

Lucia Bógus  
Luiz César de Queiroz Ribeiro  
*Editores*



# A perda do protagonismo histórico do trabalho e as favelas

The loss of labor's historic leading role and slums

Luiz Antonio Machado da Silva [I]

## Resumo

Este texto apresenta um esquema do quadro de vida atual nas grandes cidades brasileiras, tendo como foco, de início, o mundo do trabalho e, em seguida, o lugar das periferias, mais particularmente das favelas. O fio condutor da reflexão são as formas de regulação e controle constituídas pelas relações de coprodução entre os aparatos do Estado e a configuração da população e da ordem urbana. Trata-se de uma perspectiva, uma linha de reflexão, esquemática e básica (ou seja, mais estrutural do que conjuntural), que procura articular as grandes tendências de mudança que caracterizam o momento presente.

**Palavras-chave:** tendências de transformação; regulação social; controle social.

## Abstract

*This text presents a scheme of the current life scenario in the large Brazilian cities, focusing first on the world of labor and then on the place of peripheries, particularly of slums. The reflection is driven by the forms of regulation and control constituted by co-production relations between the State's apparatuses and the configuration of population and urban order. It is a perspective, a line of reflection, that is schematic and basic (that is, structural rather than conjunctural) and attempts to articulate the great trends of change that characterize the current moment.*

**Keywords:** transformation trends; social regulation; social control.



## Introdução

Decidi usar esta oportunidade para apresentar um esquema do quadro de vida atual nas grandes cidades brasileiras, tendo como foco, de início, o mundo do trabalho e em seguida o lugar das periferias, mais particularmente das favelas. Neste momento, minha intenção não é oferecer ao leitor um produto acabado, até porque, considerando o espaço de um artigo, esta seria uma tarefa impossível. Quero apenas oferecer uma perspectiva, uma linha de reflexão, esquemática e básica (ou seja, mais estrutural do que conjuntural), que procura articular uma série de tendências – nenhuma das quais, isoladamente, é desconhecida – que possam vir a ser, no longo prazo, preenchidas com os detalhes sócio-históricos pertinentes e, assim, sustentada empiricamente. Serei, portanto, minimalista, com a finalidade de destacar os aspectos mais básicos do argumento geral – o que implica eliminar referências bibliográficas, citações, etc.

O fio condutor da reflexão que apresento adiante são as formas de regulação e controle<sup>1</sup> constituídas pelas relações de coprodução entre os aparatos do Estado e a configuração da população e da ordem urbana partindo, em particular, da questão secular dos processos de segregação social. Em consequência do caráter esquemático deste artigo, trabalho com um “antes” e um “agora”, e evito associar o “agora” ao sentimento muito generalizado (e mais do que razoável) de que o mundo está em crise, uma vez que o considero inespecífico e, dessa maneira, sociologicamente intratável. Como conceito, uma crise abstrata e geral não tem sentido: “crise”, em termos concretos e

sociologicamente manipuláveis, demanda inúmeros atributos e qualificações específicas que não aceitam abstrações. Esse comentário é tanto mais verdadeiro quando a ideia de revolução parece estar consensualmente sepultada ou, pelo menos, se for aceita a hipótese que adoto neste texto, de intensa fragmentação do conflito inerente às relações sociais. (A revolta de 2013 pode ser considerada um bom exemplo da crítica social na atualidade, com as ruas sendo tomadas por uma “multidão separada” não apenas por demandas muito específicas, mas, principalmente, por demandas claramente contraditórias).

Para fechar esta pequena introdução, antecipo que trabalharei com três níveis de generalidade:

a) o perfil sociocultural e econômico das maiores cidades brasileiras derivado das grandes transformações econômicas mundiais das últimas décadas. É fato que o impacto das mudanças na economia mundial é refratado pelas condições nacionais, regionais e locais que o neologismo “glocal” procura expressar. Porém, como o peso dos processos mundiais é muito forte, não trato desta questão. Reconheço que ela é uma simplificação problemática.

b) a natureza da polícia e do policiamento, enquanto principal mediação institucional entre a esfera macro e o controle imediato das rotinas cotidianas. A relevância da polícia como a mediação principal, com a atividade policial de certa maneira substituindo a esfera política e, com isso, configurando as periferias, é uma característica específica da atualidade. Também aqui há uma simplificação talvez exagerada, uma vez que existem inúmeras polícias com funções diferentes atuando nas grandes cidades brasileiras. Nesta reflexão, penso apenas

no policiamento ostensivo e, portanto, privilégio a polícia militar.

c) o caso particular das favelas, que são tomadas como representando as periferias urbanas, tanto no esquema aqui apresentado quanto para o senso comum. Uso o termo periferia com um sentido mais social do que espacial, uma vez que também existem “periferias internas”, como é o caso de muitas favelas.

## As grandes transformações econômicas e o perfil sociocultural das cidades brasileiras<sup>2</sup>

Os processos conjugados de globalização/financeirização, isto é, a hegemonia mundial do capital financeiro, somados à terciarização e à terceirização que acompanham a perda da relevância político-econômica da indústria, tem provocado importantes mudanças nas relações de trabalho. Há um intenso processo de precarização, além de um crescente aumento do desemprego, que também tem atingido setores das camadas médias que, no passado recente, estavam protegidos, e da deriva de grandes massas de trabalhadores e trabalhadoras que se tornaram irrelevantes como força de trabalho para a acumulação. Todos esses sub-processos são bem conhecidos e dispensam maiores explicações. Quero apenas fazer um acréscimo aos discursos de crise. Em primeiro lugar, as questões ligadas à redução drástica da proteção do trabalho parecem tender a ser abafadas pelo entendimento muito generalizado de que os problemas econômicos derivam apenas de uma crise fiscal do Estado brasileiro (federal e

estadual), o que tem aberto espaço para uma saraivada de propostas ultraliberais, muitas vezes efetivamente incorporadas, produzindo um círculo vicioso que enreda a economia em uma espiral de desinstitucionalização, ou informalização, das relações trabalhistas. Socialmente, as principais consequências são as seguintes:

- O intenso e generalizado processo de desinstitucionalização da economia tem como contrapartida o desenvolvimento de um hiper-individualismo. Dessa forma, os processos de subjetivação apoiam-se em referências cada vez mais reduzidas, com a família despontando como o principal vetor. Entretanto, deve ser acrescentado que não se trata exatamente da família como um valor moral transcendente, mas da “minha” família. Em suma, as referências simbólicas do processo de subjetivação são fortemente abaladas, com impacto crescente (e negativo) sobre os processos de integração social. (Retorno a esta consequência adiante.)

- Do ponto de vista político, praticamente desaparece a referência secular à noção de classe social, que por muito tempo esteve na base da formação das ações coletivas e, com isso, garantia uma certa convergência e polarização da luta social. Isso não elimina os protestos, movimentos e demais formas de crítica social capitaneadas pelos trabalhadores e trabalhadoras (quanto ao capital, ele apenas tentava assimilar a crítica ou fugir dela), nem tampouco desqualifica a noção de classe como conceito.

- Essa perda de enraizamento social da noção de classe como um valor moral compartilhado, mesmo sem eliminar a crítica social, tem como consequência, juntamente com a desinstitucionalização da economia, a progressiva fragmentação do processo de integração social. Essa tendência a uma integração

fragmentada não liberta completamente o capital da obrigação de responder às críticas nem as enfraquece, mas garante a estabilidade geral do sistema e lhe confere o lugar de protagonista histórico das transformações sociais, lugar que até pouco tempo era ocupado pelo trabalho, mesmo como o ator subalterno do processo de acumulação que sempre foi. Em outras palavras, as críticas tornam-se reativas, e não mais positivas.

- Paralelamente ao desenvolvimento do que chamei acima de hiper-individualismo, surge também uma profunda mudança na ética do trabalho. Cada vez menos é a atividade laboral em si que sustenta a moralidade coletiva dos trabalhadores e trabalhadoras, que vem sendo substituída pela capacidade de gerar rendimentos para a reprodução familiar, a chamada “ética do provedor”. Essa restrição da moralidade deixa amplo espaço para a desconsideração dos meios de reprodução como fontes, eles também, de valor moral e, com isso, obriga o fortalecimento do controle repressivo no nível da vida cotidiana.

- Entretanto, se, em conjunto, os processos de fragmentação característicos da atualidade acima esboçados reforçam enormemente a hegemonia do capital financeiro e dão a impressão de “fim da história”, há uma forte tendência subterrânea a contrarrestar esse “regime (socioeconômico e político) pós-salarial”. Trata-se do desinteresse pela política de grande parte dos participantes do mundo popular. A crescente desconexão entre o Estado e uma parcela significativa da sociedade, que expressa a redução da esfera pública e tende a atribuir à polícia, por sua capacidade coatora, a garantia maior da reprodução da ordem social,

demonstra a fragilidade disso que venho chamando de “integração fragmentada”.

## A natureza da polícia e do policiamento

Pelos comentários acima, fica claro o papel cada vez mais importante da polícia, que aos poucos vai substituindo a política para grandes contingentes à deriva, que perderam as condições de participar plena e regularmente da vida coletiva e que, através da atividade policial, ficam limitados às periferias. Entretanto, acho necessário acrescentar uma palavra a mais sobre a natureza dessa instituição, que aprofunda o problema da reprodução social na atualidade. Quero sugerir que a polícia, dentre todos os aparatos estatais, é o mais claramente pré-moderno, embora formalmente esteja organizada em termos modernos como os demais aparatos.

Militarizada ou não, a polícia pode ser, do ponto de vista formal, considerada uma burocracia estatal com a função principal de garantia, pelo uso da força moderada, da ordem pública – e, de fato, tem exercido essa atividade de contenção com um zelo que muitas vezes é exagerado. Mas é necessário considerar como a polícia organiza-se internamente ao efetivar sua função.

Uma burocracia moderna é aquela que expropria de seu corpo administrativo um tipo particular de conhecimento e produz uma série de protocolos que visam regular sua efetivação independentemente dos interesses particulares dos membros. Dada esta separação, espera-se que o burocrata desenvolva uma atividade



impessoal: ele deve fazer o que esses protocolos determinam. No caso da polícia (pelo menos da brasileira), sua atuação não segue esse caminho. No desempenho da função repressora que lhe cabe, o conjunto dos policiais apropria-se da função de policiamento, e se organiza na forma de cliques que estão sempre em competição pelos melhores postos para a busca dos interesses particulares desses grupos de policiais. As determinações oficiais a respeito de sua atuação podem combinar-se ou não com os objetivos do grupo, mas esta é uma característica subsidiária da organização interna da polícia. Proponho que isto seja verdadeiro em especial para a polícia militar, que é encarregada da atividade coatora.

Não quero com esses comentários sugerir que os policiais têm liberdade absoluta para agir. Apesar de uma ampla autonomia, eles são limitados, de um lado, pelas hierarquias formais, muito embora essas barreiras nem sempre funcionem e possam ser atravessadas com a formação das cliques acima mencionadas, as quais em geral reúnem policiais com diferentes posições institucionais. De outro lado, há um limite simbólico, que é uma questão também crucial, porém menos rígida e difícil de determinar. Trata-se da relação entre o *ethos* corporativo da polícia e a cultura dominante. Esses dois conjuntos de valores e orientações das condutas interagem através da mídia e tendem para uma compatibilização, particularmente no plano dos costumes. Na verdade, é justamente esta homogeneização que fundamenta a ampla margem de liberdade da atuação policial, embora isto não impeça um certo desprezo pela corporação como um todo, devido à conhecida truculência de suas práticas e à

contaminação decorrente do contato reiterado com os estratos subalternos.

## As favelas como caso particular das preferias

Quero terminar focalizando diretamente as favelas que, nos comentários da primeira seção, desaparecem, assimiladas ao termo “trabalho”.

Durante bastante tempo, as favelas gozaram de presença cada vez maior no debate público, seguindo um processo de inserção na cidade que eu chamei de integração subordinada e acompanhando, à sua maneira, o protagonismo do trabalho. Entretanto, a partir de um certo momento difícil de precisar (talvez em torno dos anos 1990), esse movimento histórico se inverte, apesar da resistência das organizações faveladas que, inclusive, se complexificam e começam a criar um braço reflexivo, provável consequência da elevação geral do nível educacional, que já chega até mesmo à pós-graduação, embora ainda em raros casos. De qualquer maneira, é possível dizer que durante um período de mais de cem anos as favelas atravessaram grandes variações na conjuntura como uma força social atuante e politicamente significativa.

Independentemente do sucesso ou insucesso pontual dos favelados na luta contra as diferentes formas de desqualificação moral e social, as favelas sempre buscaram o reconhecimento como legítima parte das cidades onde existem. Conseguiram muitos avanços neste sentido, não obstante jamais tenham atingido plena cidadania urbana, o “direito à

cidade". Na realidade, essa inserção ambígua e conflitiva na cidade parece ser a fonte mais básica dos processos de controle e segregação que sofrem.

Como quer que seja, olhando o conjunto dessa secular luta das favelas e seus moradores contra a segregação, cabe uma pergunta em três tempos:

- Considerando que é sabido que as formas de desqualificação moral da pobreza têm sido bastante variadas ao longo do tempo, porque é sempre nas favelas que os atributos negativos são colados?

- E se, como parece, esses atributos podem estar associados genericamente à desmoralização da pobreza, porque as favelas os concentram sempre, sabendo-se que os territórios da pobreza têm configuração bastante variada?

- E por que esses atributos, de maneira contra-intuitiva, *substituem-se* um aos outros ao longo do tempo, ao invés de se somarem, como seria de esperar, já que tanto a forma quanto o *status* jurídico das favelas continuam basicamente os mesmos?

Proponho que só haja uma resposta possível para essa capacidade das favelas de concentração *variável* de atributos negativos. Trata-se da visibilidade espacial das favelas,<sup>3</sup> derivada da clara inferioridade de seus padrões construtivos, muito mais nítida do que outros territórios da pobreza que também se constituem como "periferias internas" (casas de cômodos, por exemplo), somada à sua longa atuação política, que reforça a percepção visual. Na realidade, têm havido movimentos reivindicativos nas demais áreas segregadas, em alguns casos bastante intensos, mas parece que a sustentação no tempo de coletividades politicamente atuantes é mais difícil nesses

casos. Em suma, a visibilidade espacial das favelas, de que os demais territórios da pobreza não gozam, presta-se para conferir-lhes o lugar de um tropo, uma metáfora, para as questões que articulam os aspectos espaciais e morais do conflito em torno da integração urbana a cada momento.

Esta é uma das razões pelas quais os órgãos responsáveis pela definição e contagem das favelas nunca lograram uma definição consistente e aceita sem reserva. Por tratar-se de uma metáfora em um conflito cujo conteúdo tem sido bastante variável, não é possível uma abordagem direta, sem mediação simbólica, dessa *região moral* que não admite reificação.

## Um comentário final sobre as favelas

Para terminar, quero retornar a um comentário anterior sobre o nível educacional dos moradores de favela, que parece revestir-se de grande importância.

Até por volta de uma década atrás, o movimento dos favelados permaneceu pouco reflexivo. Suas lideranças sempre foram muito ciosas de sua autonomia política e organizacional, porém, contraditoriamente, apenas adaptavam o discurso e as práticas das esquerdas partidariamente organizadas. Em palavras mais duras, a insistente defesa da autonomia pelas lideranças faveladas acabava não sendo mais do que aparência, pelo menos como tendência geral.

No entanto, parece que esse quadro está mudando, e mesmo mudando aceleradamente. Há um fenômeno relativamente recente e tão

intenso que já tem sido bastante comentado. No bojo da elevação generalizada do nível educacional, cada vez mais há moradores com nível universitário, embora seja ainda uma pequena minoria. (Esse é um aspecto que parece ter relação direta com o debate sobre ações afirmativas.)

Provavelmente esse fenômeno esteja na base do aparecimento e multiplicação de um braço reflexivo nas organizações de militância política das favelas. Se a prevalência (e urgência) da prática e a rígida defesa da autonomia implicavam muita desconfiança e rejeição às universidades, ONGs e partidos, atualmente tem havido muita “parceria” com essas organizações, sempre sob a coordenação dos próprios favelados. Mesmo as tradicionais associações de moradores que, incidentalmente, perderam muito de sua antiga representatividade devido aos conflitos e, em menor escala, à cooptação pelas facções ligadas ao varejo de drogas ilícitas, têm se aproximado de pessoas e grupos de corte mais reflexivo. Também tem crescido rapidamente grupos voltados para

a recuperação da história e da memória das lutas travadas pelas diferentes localidades. Além dessas novidades na orientação da prática política, tem havido a formação de diversificados grupos ligados ao que poderia ser chamado de autovalorização cultural, os quais proliferam em todas as periferias, não apenas nas favelas.

Em suma, as periferias parecem atravessar uma dupla tendência de mudança nas suas modalidades de atuação. Seus coletivos demonstram maior grau de autoconfiança, o que lhes permite interagir com grupos não favelados sem medo de perder a identidade, ao mesmo tempo que empreendem um movimento de “culturalização” das práticas coletivas. Essa transformação ocorre em um contexto altamente desfavorável. Creio que resta saber – que eu saiba, não há pesquisas sistemáticas a respeito dessas tendências – se essa mudança antecipa um avanço das práticas coletivas das favelas e demais periferias ou, inversamente, um abrandamento da atividade crítica desses segmentos.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-8197-1316>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
machadodasilvaluizantonio@gmail.com

## Notas

- (1) Esses termos, no presente trabalho, não são sinônimos: enquanto regulação indica regras com procedimentos negociados, controle indica regras unilateralmente definidas. Esses dois aspectos sempre aparecem em conjunto, de modo que o uso de cada um desses dois termos indica tão somente a prevalência de um ou de outro. Quero também mencionar que todas as instituições, estatais ou não, são atoras nesse duplo processo de produção da ordem social. Nesse terreno, todas as diferenciações são meramente analíticas e se baseiam na prevalência de um ou de outro aspecto. Obviamente, a polícia (ver as referências adiante) destaca-se na administração do controle.
- (2) Esta sessão baseou-se, entre vários outros trabalhos, principalmente nos seguintes textos: Perruso e Araújo, (2015); Postone (2014); Rancière (1998); Wood (1995).
- (3) Há bastante favelização nas “periferias externas”, porém o contraste dos padrões construtivos, e mesmo do *status* jurídico, é menor e dificultam sua percepção.

## Referências

- PERRUSO, M. A. e ARAÚJO, M. da S. (orgs.). (2015). *Ciência e política – memórias de intelectuais*. Rio de Janeiro, Mauad/Faperj.
- POSTONE, M. (2014). *Tempo, trabalho e dominação social*. São Paulo, Boitempo.
- RANCIÈRE, J. (2012) [1998]. *Aux bords du politique*. Paris, FolioEssais.
- WOD, E. M. (2003 [1995]). *Democracia contra capitalismo*. São Paulo, Boitempo.

Texto recebido em 14/dez/2018  
Texto aprovado em 10/jan/2019

# Hipersegregação das elites metropolitanas brasileiras na década de 2000: interpretações a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Hypersegregation of the Brazilian metropolitan elites in the 2000s: interpretations based on the Belo Horizonte Metropolitan Region

Jupira Gomes de Mendonça [I]  
Luciana Teixeira de Andrade [II]  
Alexandre Magno Alves Diniz [III]

## Resumo

Este artigo apresenta alguns resultados da comparação da estrutura socioespacial das 15 principais regiões metropolitanas brasileiras e de sua evolução no período entre 2000 e 2010. A análise aborda prioritariamente o fenômeno de concentração dos grupos de mais alto *status* nos espaços superiores dessas metrópoles, configurando a sua hipersegregação. Hipóteses explicativas para esse processo são apresentadas a partir da análise específica da Região Metropolitana de Belo Horizonte, cuja composição social é muito próxima da composição média das 15 RMs estudadas e para a qual há dados específicos sobre dinâmica imobiliária, índice de qualidade de vida e mobilidade residencial. A histórica atratividade das áreas centrais intensificou-se na década de 2000, mantendo-as como localização preferencial dos investimentos imobiliários de alto padrão.

**Palavras-chave:** estrutura socioespacial; hipersegregação; áreas centrais; dinâmica imobiliária; metrópoles brasileiras.

## Abstract

*This article presents some results of the comparison of the socio-spatial structure of the 15 main metropolitan regions of Brazil and their evolution between 2000 and 2010. The analysis focuses primarily on the concentration of high status groups in the so-called "upper spaces" of these metropolises, leading to their hypersegregation. Explanatory hypotheses for this process are produced through the specific analysis of the Belo Horizonte Metropolitan Region, whose social composition is very close to the average composition of the 15 studied metropolitan regions and for which there are specific data on real estate dynamics, quality of life index and residential mobility. The historic attractiveness of the central areas was intensified during the 2000s, maintaining them as the preferred location for high-quality real estate investments.*

**Keywords:** *socio-spatial structure; hypersegregation; central areas; real estate dynamics; Brazilian metropolises.*



A análise da distribuição dos grupos sociais no espaço metropolitano de 15 metrópoles brasileiras na última década mostra dois fenômenos comuns. O primeiro deles, que já vinha sendo observado desde os anos de 1980, diz respeito ao espraiamento dos grupos médios pelas periferias metropolitanas, em especial nas chamadas periferias consolidadas, ou seja, aquelas com melhor infraestrutura urbana (Caldeira, 2000; Ribeiro, 2002; Mendonça e Costa, 2011; Lago, 2011). O segundo, que se manifestou de forma geral e mais intensa nesta última década, é a maior concentração dos grupos de alto *status* nos espaços superiores dessas 15 metrópoles. Dada a novidade deste último fenômeno, optamos por priorizá-lo neste artigo. No entanto, por ser a segregação relacional, o espraiamento dos grupos médios pelas metrópoles, como será mostrado a seguir, está entre os movimentos que ajudam na compreensão da maior segregação das elites, ou hipersegregação, como esse fenômeno será aqui denominado.

O conceito de hipersegregação é atribuído a Massey e Denton (1989) que o utilizaram para descrever a alta segregação dos afro-americanos em espaços metropolitanos norte-americanos nas cinco dimensões por eles estudadas: uniformidade, exposição, agrupamento, concentração e centralização. Essa situação não se repetia, entretanto, com os hispânicos, o que mostrava quão única e distinta era a segregação espacial dos afro-americanos. Neste artigo, o conceito de hipersegregação será utilizado para qualificar a alta concentração dos grupos de mais alto status nas áreas centrais das metrópoles brasileiras. O uso deste conceito tem como objetivo mostrar o aumento da segregação espacial desse grupo social nas

15 regiões metropolitanas analisadas. Mostra, ainda, que, apesar da autosegregação ou segregação voluntária de parcela dos grupos de alto status socioeconômico nos chamados condomínios fechados, a porção das metrópoles com maior concentração numérica e relativa desse grupo continua a ser as áreas centrais das cidades-polo.

Se a constatação da hipersegregação já é em si um fato relevante, mais importante seria compreender como e por que isso ocorreu. No entanto, identificar os fenômenos relacionados à segregação não é algo simples, até porque ela é resultado de uma combinação de vários fatores. E, em se tratando de 15 regiões metropolitanas, seria muito difícil encontrar dados nacionais produzidos, com uma mesma metodologia, sobre as dinâmicas associadas à segregação mais discutidas pela literatura, tais como: políticas urbanas, mercados imobiliários, concentração de bens raros (Bourdieu, 1997) e/ou amenidades urbanas (Clark et al., 2002). Por essa razão, vamos abordar inicialmente a dimensão nacional do fenômeno da hipersegregação, mas as tentativas de compreensão serão feitas para uma única metrópole, Belo Horizonte, em função da existência de significativo número de estudos anteriores sobre a RM, bem como da disponibilidade de dados necessários à caracterização dos processos segregativos em escala intraurbana. Além disso, Belo Horizonte é a metrópole cuja composição social mais se aproxima daquela encontrada para o conjunto metropolitano estudado (Diniz et al., 2018), sendo os seus resultados sugestivos de processos mais gerais, que poderão servir como referência para o exame da hipersegregação em outras metrópoles.

Este artigo está estruturado em três partes. A primeira parte apresenta a metodologia de estudo das 15 metrópoles. A segunda traz os resultados mais gerais encontrados, com destaque para a hipersegregação presente nas 15 metrópoles. Na terceira parte, esse fenômeno é analisado especificamente para a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## Metodologia

Durante quase 20 anos o Observatório das Metrópoles analisou a dinâmica das metrópoles brasileiras, a partir de uma metodologia comum, com o objetivo de verificar a distribuição dos grupos sociais no território. A construção dessa metodologia teve como ponto de partida a centralidade do *trabalho* na sociedade brasileira. Desse modo, utilizando-se de uma base de dados comum a todas as metrópoles, a variável *ocupação* dos censos demográficos foi usada, com filtros de renda, escolaridade e posição na ocupação, para a construção de uma hierarquia que representasse as posições na sociedade brasileira (ver Quadro 1).

A verificação da distribuição dos diversos grupos sociais no território metropolitano foi feita por meio de técnicas de análise fatorial por correspondência binária e de classificação hierárquica ascendente, encontrando unidades espaciais caracterizadas por forte homogeneidade interna e diferenciação externa, permitindo a criação de uma tipologia socioespacial. Esse procedimento permitiu análises da estrutura socioespacial de cada uma das metrópoles

e a verificação de processos de maior e/ou menor segregação residencial.<sup>1</sup>

Neste texto, a segregação é compreendida como expressão das desigualdades sócio-ocupacionais no espaço, ainda que não se trate de um simples reflexo. As regras da ordem espacial relacionam-se com o poder econômico e social dos grupos, mas também com processos históricos que ficam inscritos nas estruturas construídas. Segregação indica, portanto, separação de grupos sociais no espaço, de modo que, por um lado, quanto mais socialmente homogêneo for um recorte espacial, mais segregado ele será; por outro lado, quanto mais heterogêneo for o espaço, menos segregado ou mais mesclado socialmente ele será.

O estudo desse fenômeno é realizado com base na observação da maior presença de um ou mais grupos sócio-ocupacionais nos espaços, uma vez que esses recortes espaciais não são ocupados exclusivamente por membros de um único grupo sócio-ocupacional. Os resultados mostram a preponderância, mas não a exclusividade, de um ou dois grupos sobre outros. Em se tratando do Brasil, mas também da América Latina, a forma dominante de segregação espacial encontra-se associada aos estratos sócio-ocupacionais, ou seja, à segregação por classe social.

Entre os seus efeitos, um dos principais é a reprodução das desigualdades. Residir em um determinado espaço, mais ou menos segregado, está diretamente relacionado com as oportunidades de vida (Bourdieu, 1997; Ribeiro, 2003; Villaça, 1998), ou seja, a população não se beneficia de forma homogênea dos recursos urbanos. A sua maior ou menor acessibilidade vai compor o que Harvey (1977) chamou de *renda real*.

Quadro 1 – Categorias Sócio-ocupacionais

Dirigentes	Grandes Empregadores Dirigentes do Setor Público Dirigentes do Setor Privado
Pequenos Empregadores	Pequenos empregadores
Ocupações de Nível Superior	Profissionais Autônomos de Nível Superior Profissionais Empregados de Nível Superior Profissionais Estatutários de Nível Superior Professores de Nível Superior
Ocupações Médias	Ocupações Artísticas, Artesãos e Similares Ocupações de Escritório Ocupações de Supervisão Ocupações Técnicas Ocupações Médias da Saúde e Educação Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios
Ocupações do Terciário	Trabalhadores do Comércio Prestadores de Serviços Especializados
Ocupações da Indústria	Trabalhadores da Indústria Moderna Trabalhadores da Indústria Tradicional Operários dos Serviços Auxiliares Operários da Construção Civil
Ocupações no Terciário Não Especializado	Prestadores de Serviços Não Especializados Trabalhadores Domésticos Ambulantes e biscoiteiros
Ocupações Agrícolas	Agricultores

Nos estudos empíricos realizados pela rede de Observatório das Metrôpoles, a comparação da tipologia socioespacial encontrada em cada década não só permitiu a análise sobre a segregação, mas também a observação de retratos da realidade, cuja compreensão demanda outros estudos sobre as dinâmicas de estruturação do espaço urbano e metropolitano, os diversos tipos de intervenção estatal, a dinâmica de promoção imobiliária e os impactos da reestruturação produtiva, entre outros.

Assim, a construção de tipologias socio-espaciais específicas foi realizada em cada metrópole, pelas equipes locais do Observatório das Metrôpoles, com base em um método comum.<sup>2</sup> No entanto, esse método é relacional, isto é, compara a composição social de cada unidade espacial com todas as demais, agrupando aquelas com composição semelhante entre si e diferentes das demais, dentro de cada região metropolitana. Esse aspecto limita significativamente a possibilidade de se empreenderem



comparações entre os resultados de diferentes RM, embora algumas análises comparativas tenham sido elaboradas anteriormente (Lago e Mammarella, 2010; Ribeiro e Lago, 1992; Ribeiro, Costa e Ribeiro, 2013).

O presente estudo supera essa limitação, ao realizar a construção de uma tipologia que relacionou, em um só procedimento, todas as unidades espaciais e as categorias sócio-ocupacionais das 15 principais regiões metropolitanas brasileiras.<sup>3</sup> O resultado para cada região metropolitana, portanto, deve ser compreendido na sua relação com o conjunto das 15 metrópoles estudadas, fato que permite comparações entre as RM analisadas. Essa construção foi feita considerando-se as Áreas de Ponderação (AP) definidas pelo IBGE para o ano de 2000 e para o ano de 2010 separadamente.<sup>4</sup> A delimitação das AP em 2000 é diferente daquela de 2010 e, por isso, a comparação temporal deve ser feita com cautela, não sendo possível a comparação par-a-par.<sup>5</sup>

Outra observação importante a ser feita é que a categoria dos trabalhadores agrícolas foi retirada dos procedimentos metodológicos, tendo em vista que esta é uma categoria que representa apenas 1,7% e 1,8%, respectivamente em 2000 e em 2010, do total da população ocupada das 15 regiões metropolitanas brasileiras estudadas.<sup>6</sup> Além disso, estamos aqui tratando da dinâmica metropolitana (um estágio avançado em relação aos processos de urbanização), e as ocupações agrícolas, além de numericamente pouco expressivas, tendem a diminuir ainda mais no conjunto e na dinâmica urbana, permanecendo apenas algumas *ilhas de ruralidade* (Lefebvre, 1969). Deste modo, a nosso ver, a retirada dessa categoria permite verificar de forma mais

consistente a composição social nos diversos espaços urbanos.

## Hipersegregação das áreas centrais e mistura social nas periferias

A construção das tipologias socioespaciais para o conjunto das 15 metrópoles brasileiras estudadas resultou em sete tipos para 2000 e nove tipos para 2010. A primeira observação decorrente desse resultado é que a estrutura socioespacial metropolitana brasileira ficou mais complexa, com espaços mais heterogêneos, evidenciando o espraiamento de grupos médios e parte dos superiores no território, com o surgimento dos tipos Heterogêneo-Superior e Heterogêneo-Médio.<sup>7</sup>

Ao mesmo tempo, os espaços do tipo Superior ficaram mais exclusivos, com maior concentração de dirigentes e profissionais de nível superior e menor participação de todos os trabalhadores em ocupações manuais e da maior parcela das ocupações médias.<sup>8</sup> Alguns estudos da dinâmica imobiliária explicam processos relacionados a esse movimento, como será mostrado mais adiante.

A Tabela 1 permite observar a maior ou menor concentração das categorias sócio-ocupacionais em cada tipo, em 2000, por meio do Quociente Locacional, e a Tabela 2 permite a observação para o ano de 2010.<sup>9</sup> As cores nas tabelas ajudam a visualizar as categorias que se encontram super-representadas (azul), sub-representadas (rosa) e aquelas cuja representação se aproxima da média do conjunto metropolitano (amarela).

Tabela 1 – Tipos socioespaciais e quociente locacional das categorias sócio-ocupacionais – Brasil – 2000

Tipo 2000	Superior	Superior-Médio	Heterogêneo	Operário-Tradicional	Operário-Popular	Popular-Operário	Popular
Grandes Empregadores	4,5	1,2	0,6	1,0	0,4	0,3	0,3
Dirigentes do Setor Público	3,0	1,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Dirigentes do Setor Privado	5,5	1,2	0,5	0,3	0,1	0,2	0,1
Profissionais Autônomos de Nível Superior	4,1	1,3	0,6	0,2	0,3	0,4	0,3
Profissionais Empregados de Nível Superior	3,6	1,5	0,7	0,3	0,3	0,4	0,2
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3,6	1,7	0,6	0,1	0,2	0,3	0,2
Professores de Nível Superior	2,6	1,7	0,8	0,2	0,4	0,4	0,3
Pequenos Empregadores	2,7	1,3	0,9	1,0	0,6	0,5	0,5
Ocupações Artísticas, Artesãos e Similares	1,8	1,2	0,9	0,9	1,0	0,7	0,6
Ocupações de Escritório	1,0	1,4	1,2	0,6	0,7	0,8	0,5
Ocupações de Supervisão	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6
Ocupações Técnicas	1,4	1,4	1,1	0,8	0,7	0,7	0,4
Ocupações Médias da Saúde e Educação	0,8	1,3	1,1	0,6	0,8	1,0	0,7
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	1,0	1,6	0,9	0,3	0,6	0,9	0,6
Trabalhadores do Comércio	0,6	1,0	1,1	0,6	1,0	1,1	0,9
Prestadores de Serviços Especializados	0,5	0,9	1,0	0,5	1,0	1,2	1,2
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,2	0,6	1,3	1,1	1,7	1,1	0,9
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,3	0,6	1,1	7,8	2,2	1,0	0,8
Operários dos Serviços Auxiliares	0,3	0,7	1,2	0,7	1,4	1,2	1,0
Operários da Construção Civil	0,2	0,5	0,8	0,9	1,2	1,5	2,1
Prestadores de Serviços Não Especializados	0,4	0,7	0,9	0,5	1,1	1,4	1,6
Trabalhadores Domésticos	0,8	0,7	0,7	0,5	0,9	1,3	2,1
Ambulantes e biscateiros	0,4	0,9	1,0	0,4	1,1	1,2	1,1

Fonte: IBGE (2003), Censo Demográfico de 2000 – dados elaborados.

Tabela 2 – Tipos socioespaciais e quociente locacional das categorias sócio-ocupacionais – Brasil – 2010

Tipo 2010	Superior	Superior-Médio	Heterogêneo Superior	Heterogêneo	Heterogêneo Inferior	Operário e Médio	Operário-Tradicional	Operário-Popular	Popular
Grandes Empregadores	6,0	3,1	0,6	1,0	0,6	0,5	0,6	0,5	0,3
Dirigentes do Setor Público	3,8	3,0	1,1	0,7	0,7	0,5	0,3	0,5	0,4
Dirigentes do Setor Privado	10,7	3,7	0,4	0,6	0,3	0,2	0,7	0,3	0,1
Profissionais Autônomos de Nível Superior	5,4	3,1	0,8	1,1	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2
Profissionais Empregados de Nível Superior	3,7	2,7	1,0	1,3	0,6	0,6	0,3	0,4	0,3
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3,1	3,6	1,5	0,6	0,6	0,3	0,2	0,2	0,3
Professores de Nível Superior	2,0	2,1	1,3	1,2	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5
Pequenos Empregadores	3,3	2,3	0,9	1,2	0,7	0,7	0,8	0,6	0,4
Ocupações Artísticas, Artesãos e Similares	2,0	1,5	1,1	1,0	0,9	0,8	1,5	0,7	0,8
Ocupações de Escritório	0,6	1,0	1,3	1,3	1,0	1,1	0,7	0,8	0,7
Ocupações de Supervisão	1,7	1,7	1,0	1,3	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6
Ocupações Técnicas	1,2	1,4	1,2	1,4	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6
Ocupações Médias da Saúde e Educação	0,6	0,9	1,3	1,0	1,1	1,0	0,7	0,8	0,9
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	1,0	1,4	1,8	0,8	1,0	0,6	0,4	0,4	0,8
Trabalhadores do Comércio	0,3	0,6	1,1	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	1,1
Prestadores de Serviços Especializados	0,3	0,5	1,1	0,8	1,2	1,0	0,8	1,0	1,3
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,1	0,3	0,7	1,1	1,0	1,6	1,2	1,6	0,9
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,1	0,4	0,7	1,1	0,8	1,6	4,4	1,3	0,8
Operários dos Serviços Auxiliares	0,1	0,3	0,8	1,0	1,0	1,4	1,9	1,5	1,0
Operários da Construção Civil	0,1	0,3	0,7	0,5	1,2	1,0	1,2	1,5	1,8
Prestadores de Serviços Não Especializados	0,3	0,5	0,8	0,7	1,2	1,1	0,9	1,4	1,4
Trabalhadores Domésticos	0,7	0,6	0,8	0,6	1,2	0,8	0,8	1,2	1,7
Ambulantes e biscoiteiros	0,2	0,4	1,0	0,6	1,2	1,0	1,1	1,2	1,3

Fonte: IBGE (2011), Censo Demográfico de 2010 – dados elaborados

Observa-se, também, o espriamento territorial dos operários, com o surgimento do tipo Operário-Médio, no qual os operários estão mesclados com trabalhadores de ocupações médias. Significativo desse processo é o desaparecimento do tipo Popular-Operário e o surgimento do tipo Operário-Popular, no qual há significativa concentração de categorias mais precarizadas, mas com representação ainda maior de operários da indústria. Em algumas poucas metrópoles permanecem espaços marcadamente operários, com destaque para Fortaleza e Porto Alegre.

No caso dos espaços Superiores, quando se comparam as duas décadas, o que se observa é a maior concentração dos grupos no topo da hierarquia e a menor concentração dos grupos de mais baixo *status*, o que é indicativo do fenômeno da hipersegregação. Ou seja, os grupos superiores passaram a ocupar o espaço de forma mais exclusiva, tornando-os mais homogêneos e, portanto, mais segregados, durante a década de 2000.

A contraface desse processo, que resultou da saída dos grupos menos privilegiados, incluindo aí parcelas mais baixas dos grupos médios, foi o espriamento desses grupos por outros espaços das metrópoles, contribuindo para a maior heterogeneidade dos espaços pericentrais e periféricos. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), segundo Pesquisa de Origem e Destino,<sup>10</sup> o percentual das pessoas com curso superior que se mudaram para espaços superiores, incluindo os que mudaram dentro desses mesmos espaços (55%), é maior do que em relação àqueles de mesmo grau de escolaridade que saíram para outros espaços (41%). Ao contrário, entre

as pessoas com ensino médio completo, o percentual dos que saíram (17,4%) é maior do que aqueles que estavam vindo de outros espaços (15,8%).<sup>11</sup> Em geral, os fluxos são de curta distância, mas os que tinham pós-graduação foram para áreas imediatamente periféricas aos espaços superiores, além das áreas dos condomínios nos municípios de Nova Lima e Rio Acima, enquanto, para os que tinham ensino médio completo e saíram, os destinos principais foram áreas da capital um pouco mais distantes, além de uma área em Nova Lima e do centro de Ibirité.

## Hipersegregação na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Como anunciado no início deste artigo, vamos nos concentrar, a partir deste momento, no fenômeno da hipersegregação, que atinge o conjunto das 15 principais metrópoles brasileiras, tomando como exemplo o caso na RMBH. Na verdade, por ser o nosso foco as áreas do tipo superior, todas elas localizadas no município-polo, Belo Horizonte, trataremos aqui mais da metrópole do que da RMBH, como será mostrado a seguir.

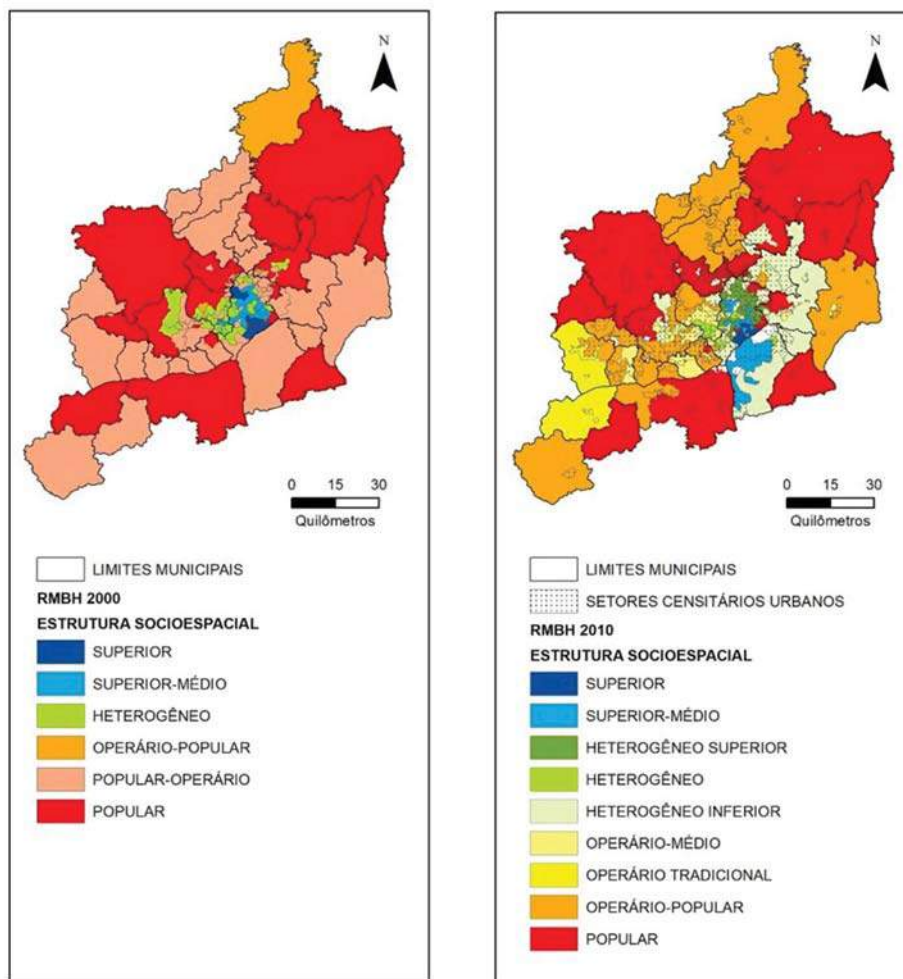
Como visto, nos espaços classificados como Superiores, a proporção dos grupos dirigentes e profissionais e de nível superior ampliou-se na década, ao contrário dos trabalhadores manuais. Na RMBH, a participação dos dirigentes e ocupados em profissões de nível superior nos espaços de tipo Superior subiu de 41,3% para 53,6% entre 2000 e 2010.

Os trabalhadores manuais, ao contrário, passaram de 23,2% para 13,7% do total da população ocupada nesses espaços, no período.

Na Figura 1, é possível verificar a classificação dos espaços na RMBH. Os espaços Superiores são aqueles em azul mais escuro. A segunda tonalidade de azul mostra os espaços classificados como Superior-Médio; são

espaços nos quais ainda há certa concentração dos grupos superiores na hierarquia social (36% da população ocupada em 2010), mas a participação dos trabalhadores não manuais de nível médio é maior do que nos espaços superiores (42% da População Ocupada (PO), em 2010, nesses espaços, e 36% da PO nos espaços superiores). Não é possível a comparação

Figura 1 – Estrutura socioespacial da RMBH – 2000 e 2010



par-a-par, dado que o desenho das áreas de ponderação mudou muito entre um ano e outro. Entretanto, é possível observar, em primeiro lugar, que, em ambos os momentos, esses espaços estão mais concentrados no município-polo. Para 2010, o número de áreas de ponderação no município de Nova Lima, a sul de Belo Horizonte, é maior, permitindo visualizar as áreas dos chamados condomínios fechados, enclaves residenciais para onde vem se dirigindo parte dos grupos superiores. A figura mostra, também, mudanças na região da Pampulha, a norte da área central de Belo Horizonte, com classificação socioespacial descendente.

O chamado complexo da Pampulha foi obra do prefeito Juscelino Kubitschek na década de 1940, que contratou o arquiteto Oscar Niemeyer e o paisagista Burle Marx, para criar, na então pouco habitada região norte da cidade, um complexo residencial, de lazer e turístico da cidade. A partir da década de 1950, ali foi se concentrando um conjunto de moradias dos estratos médios e altos. A alteração descendente na classificação da região da Pampulha não pode ser afirmada pela figura, dadas as diferenças na delimitação das áreas de ponderação, como mencionado. No entanto, trabalho de Macedo e Umbelino (2016) mostra que a região apresentava menor renda em 2010 do que em 2000, o que nos permite afirmar a hipótese da mudança descendente na área. Também, se olharmos a produção imobiliária, 70% dos apartamentos localizados nessa região foram construídos a partir de 2000. Destes, 71% são de padrão P3, isto é, padrão médio.

Outro aspecto que nos parece relevante discutir é a comparação entre a composição

absoluta e relativa dos grupos sociais nos espaços centrais e dos condomínios, já que nestes também há certa concentração de grupos superiores na hierarquia social. O fenômeno dos condomínios expandiu-se em muitas metrópoles brasileiras, a partir dos anos 1980, e foi muito discutido pela literatura, seja porque se tratava de um movimento sem precedentes na segregação metropolitana brasileira, seja porque a forma ostentatória como esses grupos ocupavam e privatizavam o espaço chamou a atenção de muitos estudiosos. Um dos efeitos dessa atenção foi a impressão de que a moradia dos grupos de maior *status* teria se deslocado das áreas centrais para os condomínios. No caso da RMBH, Nova Lima foi descrita com a cidade dos ricos e dos condomínios, e essa interpretação passou a fazer parte das representações correntes na metrópole. O que se pode observar, pelo mapa de 2010, é que a área dos condomínios não se classifica como um espaço Superior, mas como um espaço Superior-Médio, revelando, assim, maior mistura social ou menor segregação, do que a que se observa nas áreas centrais.

Essa constatação é confirmada pelos dados da Tabela 3, que compara as áreas de tipo Superior na capital e as de tipo Superior-Médio em Nova Lima. Tanto em números absolutos, quanto em termos relativos, as áreas centrais são as que concentram os grupos de mais alto *status*. E, ainda que no interior de um condomínio possa se observar um fenômeno expressivo de autosegregação, quando se analisa uma área maior, mesmo com a forte presença de condomínios, o que se observa é a maior heterogeneidade ou mistura social. Ademais, no caso dessas áreas de ponderação, observa-se uma presença significativa de empregados

Tabela 3 – Estrutura sócio-ocupacional nos espaços do Tipo Superior em Belo Horizonte e Tipo Superior-Médio em Nova Lima – 2010

Categorias sócio-ocupacionais	Belo Horizonte – Espaços Superiores		Nova Lima – Espaços Superior-Médio	
	Num. Abs.	%	Num. Abs.	%
Grandes Empregadores	4.644	5,1	695	3,5
Dirigentes do Setor Público	1.265	1,4	111	0,6
Dirigentes do Setor Privado	2.662	2,9	334	1,7
Profissionais Autônomos de Nível Superior	12.292	13,6	974	4,9
Profissionais Empregados de Nível Superior	17.699	19,6	1.827	9,3
Profissionais Estatutários de Nível Superior	4.097	4,5	430	2,2
Professores de Nível Superior	5.746	6,4	583	3,0
Pequenos Empregadores	3.260	3,6	492	2,5
Ocupações Artísticas, Artesãos e Similares	1.793	2,0	239	1,2
Ocupações de Escritório	6.640	7,4	1.429	7,2
Ocupações de Supervisão	8.102	9,0	926	4,7
Ocupações Técnicas	5.312	5,9	1.030	5,2
Ocupações Médias da Saúde e Educação	2.055	2,3	527	2,7
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	2.368	2,6	200	1,0
Trabalhadores do Comércio	3.145	3,5	1.479	7,5
Prestadores de Serviços Especializados	1.386	1,5	1.076	5,5
Trabalhadores da Indústria Moderna	258	0,3	885	4,5
Trabalhadores da Indústria Tradicional	353	0,4	439	2,2
Operários dos Serviços Auxiliares	415	0,5	897	4,5
Operários da Construção Civil	991	1,1	1.633	8,3
Prestadores de Serviços Não Especializados	601	0,7	735	3,7
Trabalhadores Domésticos	5.049	5,6	2.499	12,7
Ambulantes e biscateiros	171	0,2	291	1,5
Total	90.304	100,0	19.731	100,0

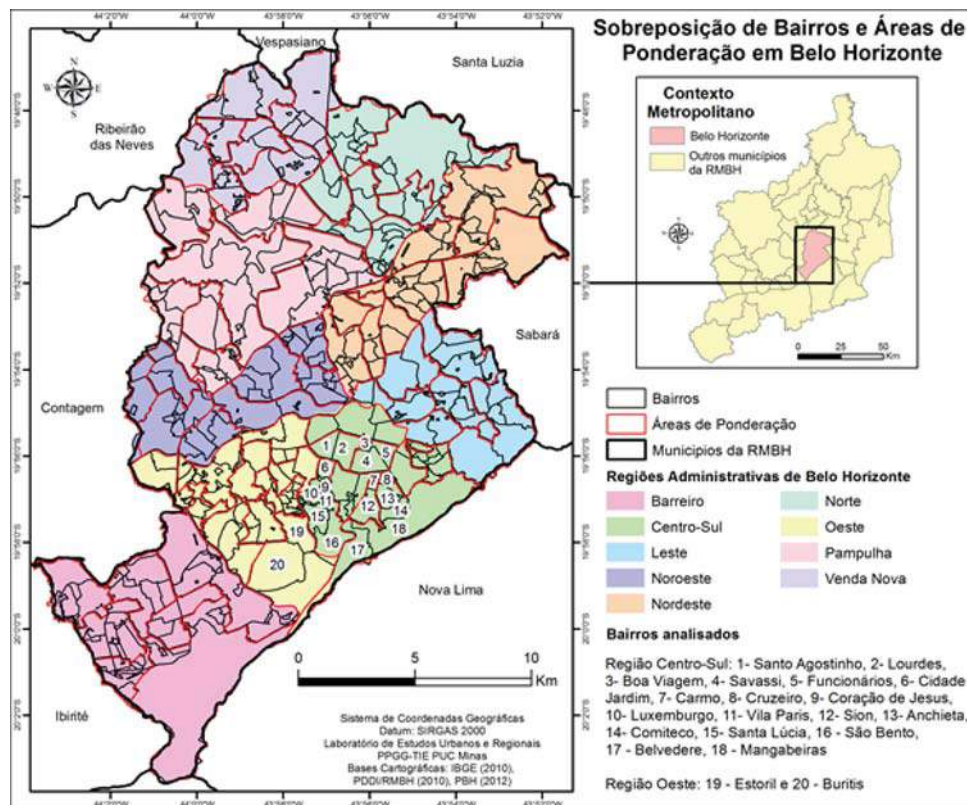
Fonte: IBGE (2011), Censo Demográfico, 2010 – dados trabalhados.

domésticos, provavelmente a parcela daqueles que moram na residência em que trabalham (5,6% nas áreas de tipo Superior de Belo Horizonte e 12,7% nas áreas de tipo Superior-Médio de Nova Lima). Nova Lima ainda apresenta uma porcentagem expressiva de trabalhadores

da construção civil, que provavelmente moram no lugar em que trabalham, resultado de contratos de trabalho de construção por empreitada. Mendonça e Perpétuo (2006) já haviam mostrado que a realidade naquela região é bem mais complexa do que aparece no senso



Figura 2 – Belo Horizonte Regionais Administrativas e bairros selecionados



comum. A ocupação desses espaços marcada por parte das elites belo-horizontinas não constituiu homogeneidade absoluta. Ao contrário, esse processo foi acompanhado pela entrada de grupos sociais de baixa renda e baixa qualificação, configurando uma estrutura social polarizada.

Essa proximidade física de diferentes grupos sociais não significa, no entanto, menor segregação se a entendemos não apenas como a proximidade física, mas como a possibilidade

de interações, de compartilhamento de espaços públicos e de instituições comuns. Mostra que, no âmbito da análise comparativa, as áreas centrais têm uma presença maior em termos absolutos e relativos (densidade) de pessoas dos estratos superiores.

Em que pese o surgimento de novas centralidades, os estudos do Observatório das Metrôpoles (OM) vêm mostrando como os municípios-polo ainda concentram postos de trabalhos, serviços e melhores condições de vida.



Os movimentos pendulares em direção ao polo e os estudos dos Índices de Bem-Estar Urbano reforçam essas tendências (Ribeiro, 2009; Ribeiro e Ribeiro, 2013). Ou seja, simultaneamente aos processos de descentralização, que não são desprezíveis, as metrópoles brasileiras conservam certos aspectos relacionados à importância econômica e social das áreas centrais, escolhidas como locais privilegiados de moradia pelos grupos de mais alto *status*, ainda que haja a migração de parcelas desses grupos para os condomínios localizados nas periferias metropolitanas.

As distintas formas das metrópoles, como Villaça (1998) analisou – se interiores, como São Paulo e Belo Horizonte, com 360 graus e áreas de expansão em todas as direções; ou litorâneas, com territórios de expansão de 90 graus, como Rio de Janeiro (sem Niterói), Salvador e Porto Alegre; ou ainda de 180 graus como Recife, Fortaleza e Rio de Janeiro (com Niterói) –, influenciarão a localização dos grupos no espaço e a conformação do que chamamos aqui de área central, como explicitaremos a seguir.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte tem como nó articulador o Centro de Belo Horizonte, lugar para o qual convergem os fluxos pendulares realizados pelo sistema de transporte público. Em torno desse Centro, estão também reunidos equipamentos hospitalares que atendem a residentes de vários municípios metropolitanos, bem como equipamentos culturais e educacionais. A região imediatamente periférica, a sul, é aquela que historicamente concentrou os grupos de maior renda, como mostra estudo da Sagsmacs (1959), realizado na década de 1950:

Na região sul da cidade, abrangendo também área interna à Av. do Contorno, toda uma zona contida pela Serra do Curral tende a se caracterizar como própria das camadas sociais superiores, separada pelo centro principal da região norte, onde se instalam as camadas inferiores. (pp. II-35)

Em consonância com o que vinha acontecendo em algumas outras metrópoles, Mendonça (2002) observou, já para os anos entre 1980 e 1990, que a metrópole belo-horizontina configurava um espaço geograficamente segregado, com a hierarquia social descendo do centro para a periferia. Naquela década, os espaços centrais se elitizaram, e as áreas pericentrais começaram a ficar mais heterogêneas, com o espraiamento das classes médias (profissionais de nível superior e de ocupações não manuais de nível médio), alcançando, também, espaços antes tipicamente operários. Os espaços periféricos ficavam mais urbanos e, ao mesmo tempo, mais populares. Esse processo é consolidado nas décadas seguintes (Mendonça, 2008; Mendonça e Marinho, 2015), ainda que tenham surgido novas tendências de organização territorial. A concentração dos grupos superiores nos espaços centrais segue, crescentemente intensificada, configurando a hipersegregação.

Algumas hipóteses podem ser arroladas para explicar o fenômeno da hipersegregação. Em primeiro lugar, a concentração do segmento de mercado de imóveis de alto luxo nessas áreas centrais, já anteriormente ocupadas pelos grupos de alto *status*. Em segundo lugar, as políticas urbanas que historicamente levaram à concentração de melhor infraestrutura e de bens raros, como as instituições culturais e as

chamadas amenidades urbanas nessas áreas, tornando-as mais exclusivas, dado os serviços que oferecem e a concentração de bens raros, como o patrimônio cultural da cidade, museus, teatros, comércio, serviços e restaurantes sofisticados. Ambos os fatores contribuíram para a saída de grupos com menor *status*, o que acabou também contribuindo para a maior densidade dos grupos superiores nessas áreas. Soma-se, a isso, a oferta de imóveis nas periferias metropolitanas para os grupos de médio status, o que atuou como atrativo para que esses grupos médios trocassem as áreas centrais por novos imóveis nas áreas periféricas.

As evidências empíricas para o exame dessas hipóteses serão analisadas em dois recortes espaciais:

- Região Administrativa<sup>12</sup> Centro-Sul, que congrega, além do bairro Centro, os bairros residenciais mais afluentes, mencionados por Sagmacs (1959), no entorno sul do Centro, e que se expande até os limites da Serra do Curral e do município de Nova Lima,<sup>13</sup> sendo caracterizada por intensa verticalidade, forte concentração de atividades econômicas e alto padrão de ocupação; e

- Conjunto de bairros que concentram os estratos sócio-ocupacionais superiores: Anchieta, Belvedere, Boa Viagem, Buritis, Carmo, Cidade Jardim, Comiteco, Coração de Jesus, Cruzeiro, Estoril, Funcionários, Lourdes, Luxemburgo, Mangabeiras, Santa Lúcia, Santo Agostinho, São Bento, Savassi, Sion e Vila Paris.

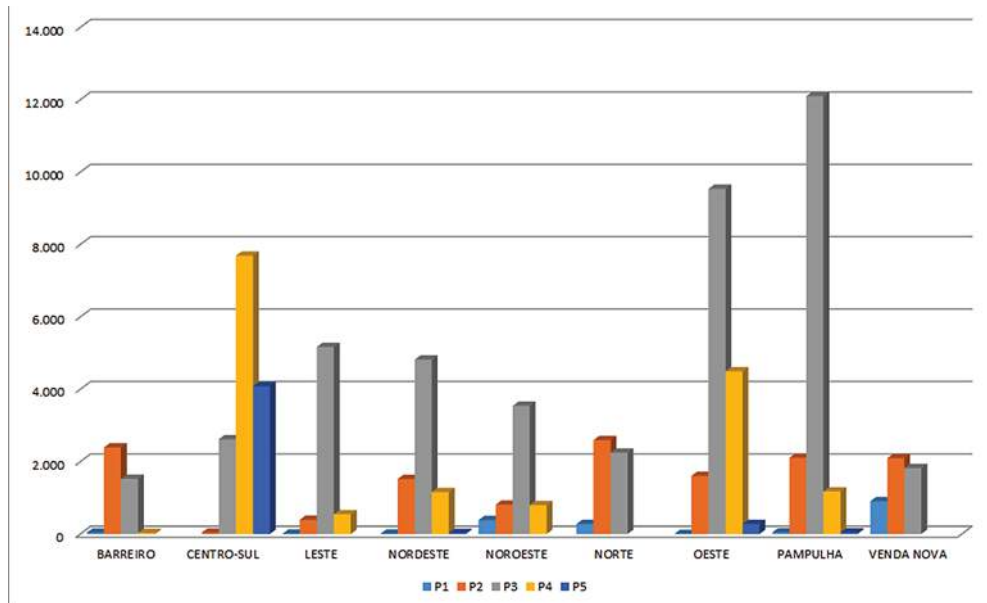
Ambos os recortes se encontram identificados na Figura 2, que também traz o desenho das áreas de ponderação, de modo a permitir o cruzamento com as informações presentes na Figura 1.

Para tratar do mercado imobiliário, vamos utilizar, aqui, os dados dos registros de novas construções de apartamentos do Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH).<sup>14</sup> Ainda que tais dados inexistam para o restante da RMBH, as áreas dos estratos superiores, foco deste artigo, estão todas concentradas na cidade de Belo Horizonte.

A PBH classifica os imóveis do tipo apartamento, que caracterizam mais de 50% das moradias dos grupos superiores, numa hierarquia que vai de P1, o tipo mais simples, até P5, o mais sofisticado. Essa classificação leva em conta diversas características construtivas do imóvel e define o valor do metro quadrado da construção que será utilizado no cálculo do valor do imóvel, para fins de cobrança dos tributos imobiliários. Uma vez que estamos procurando compreender as mudanças que se processaram nas áreas dos estratos superiores, vamos trabalhar aqui com o padrão mais alto de apartamento, o P5.

Entre 2000 e 2010, foram construídos, em Belo Horizonte, 78.795 novos apartamentos. Destes, 4.417 foram classificados como P5, ou seja, 5,6%. Na década anterior, 1990-2000, haviam sido construídos 67.245. Destes, 2.519 foram classificados como P5, ou seja, 3,7%. Esses dados mostram tanto um aumento no número de apartamentos construídos, quanto na proporção de apartamentos de padrão mais alto, o P5. No entanto, a oferta dessas unidades de padrão mais elevado encontra-se altamente concentrada na regional Centro-Sul (Figura 3), uma área historicamente marcada pela forte presença de grupos sociais de alto *status*, fato que corrobora a primeira hipótese sobre as razões da hipersegregação das classes superiores.

Figura 3 – Quantidade de novos apartamentos, por padrão de acabamento  
Regiões Administrativas de Belo Horizonte: 2000-2010



Fonte: Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Belo Horizonte.

Quando analisamos o conjunto de bairros dos estratos superiores (ver Figura 2), chegamos aos seguintes resultados: foram construídos 18.446 novos apartamentos, entre os quais 3.387 eram P5, ou seja, 18,4%. O que esses dados mostram é que a concentração desse tipo de apartamento nos bairros dos estratos superiores é mais que o triplo da média da cidade (5,6%).

A Figura 4 detalha a oferta de novos apartamentos nos bairros dos estratos superiores, segmentados por padrão de acabamento. O primeiro aspecto que chama a atenção é a significativa oferta de novas unidades no bairro Buritis, de padrão médio e alto, que ultrapassa

a soma dos demais bairros listados. Trata-se de um bairro mais recente, que se encontra na regional Oeste, cuja evolução ocorreu pela combinação da disponibilidade de terrenos vagos, alto potencial de aproveitamento do solo até julho de 2010, bem como por sua a posição geográfica estratégica. O bairro é popularmente conhecido por abrigar os filhos das famílias da Centro-Sul, e hoje conta com uma população próxima a 30 mil habitantes. Outro aspecto que chama a atenção é a maior oferta de novos apartamentos de padrão luxo (P5) nos bairros Anchieta, Funcionários, Lourdes, Santo Agostinho, Savassi e Sion (Figura 4). Alguns bairros dessa região, como Cidade

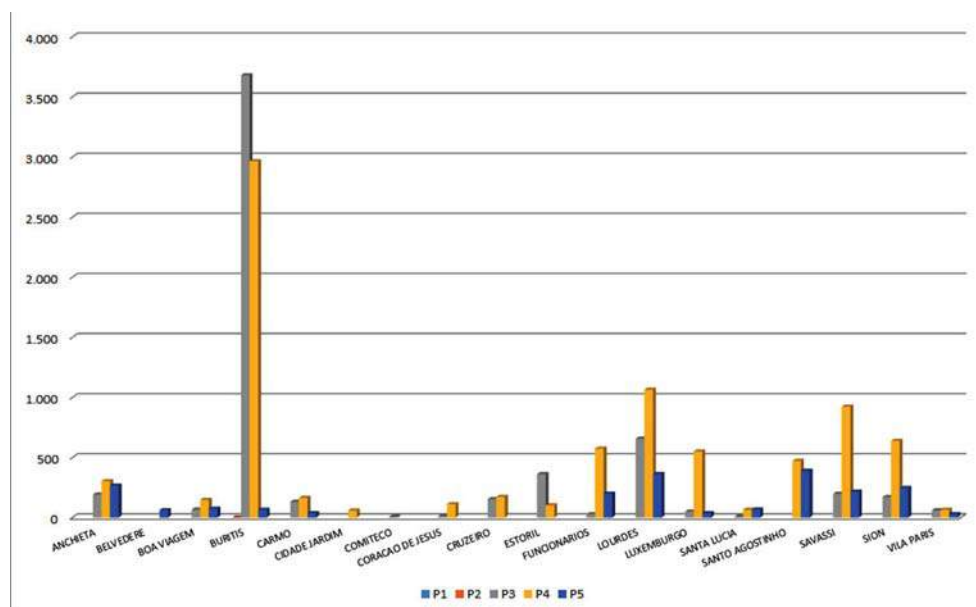
Jardim, Mangabeiras e Comiteco, assim como parte do Belvedere, têm legislações restritivas para construção de edifícios. De todo modo, a maior ou menor presença de edifícios do tipo P5 tem relação com as estratégias do mercado imobiliário de criar localizações de prestígio e alto valor simbólico.

Destaque-se que o conjunto desses bairros possui certa heterogeneidade interna. Alguns são mais elitizados do que outros, o que se reflete na área dos apartamentos construídos. Em se tratando de apartamentos do tipo

P5, a área é bastante generosa. A menor média de área no período em estudo foi encontrada na Vila Paris, 270 m<sup>2</sup>, e a maior no Belvedere, 464 m<sup>2</sup>.

Como mencionado, as políticas urbanas que levaram à concentração de melhor infraestrutura e de bens raros como as instituições culturais e as chamadas amenidades urbanas na região Centro-Sul, na qual residem os estratos superiores, constitui importante fator de atração do capital imobiliário para essas áreas. Há que ressaltar, ainda, a proximidade dos

Figura 4 – Quantidade de novos apartamentos, por padrão de acabamento Bairros selecionados de Belo Horizonte: 2000-2010<sup>15</sup>



Fonte: Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Belo Horizonte.

bairros dos estratos superiores com o centro histórico, que reúne o patrimônio cultural da cidade, além de importantes espaços públicos – de lazer, mas também de realização de festas e manifestações políticas –, instituições culturais, assim como instituições públicas e privadas de grande importância. Além disso, a área central compreende duas outras novas centralidades, que convivem com a do Centro histórico tradicional. A primeira delas, a da Savassi, surgiu na década de 1970, quando o Centro histórico dava os primeiros sinais de obsolescência. A segunda surgiu nos anos de 1980, na fronteira com o município de Nova Lima, no qual hoje existem vários condomínios. Seu equipamento mais importante é o BH *Shopping*, o primeiro *shopping center* da cidade, inaugurado em 1979, quando, ao seu redor, não havia muitas construções. Hoje o seu entorno é lugar de moradia dos estratos superiores e configura centro de comércio, serviços e lazer.

Apesar dos esforços despendidos pela municipalidade, a partir da década de 1990, no sentido de descentralizar a cultura, com a criação de vários centros culturais nos distintos espaços da cidade e de programas culturais voltados para as áreas periféricas, na última década (2000-2010) foram inaugurados vários museus e centros culturais que compõem o Circuito Cultural Praça da Liberdade na área central da cidade. Reunidos em um só espaço, o entorno da Praça da Liberdade, na qual se localiza a antiga sede do governo estadual, destacando-se o Centro Cultural Banco do Brasil, com mostras regulares de arte do Brasil e do exterior.

Em “Efeitos do lugar”, Bourdieu (1997) trata dos benefícios do espaço social reificado, tais como os *ganhos de localização*, com as

rendas associadas a proximidades com bens raros e cobiçados, como equipamentos educacionais, culturais e de saúde. Já os *ganhos de posição* ou de *classe* estão ligados à posse de um endereço prestigioso; e os *ganhos de ocupação* traduzem-se na posse de um espaço físico como grandes apartamentos, grandes áreas como forma de manter a distância coisas e pessoas indesejáveis. Clark et al. (2002) tratam das amenidades urbanas, que vão além das escolas, igrejas e associações de bairro priorizadas pela Escola de Chicago. Os grupos urbanos com renda e nível educacional alto procuram espaços com maiores possibilidades de consumo e lazer, aspectos que se juntam à qualidade da moradia e que não estão igualmente distribuídos em todo o território de uma cidade, mas se encontram muito concentrados em algumas poucas áreas. Junto com a moradia, as amenidades constituem importantes elementos dos estilos de vida dessa população urbana, como atesta Clark et al.: “*provision of lifestyle amenities has become a key feature of urban development that we must recognize conceptually*” (ibid., p. 500).

No Brasil, não temos ainda estudos que foquem esses temas abordados tanto por Bourdieu quanto por Clark et al. e suas relações com o estilo de vida dos grupos de alta renda. Mediações, como entre os *yuppies* americanos (uma das referências de estudos como o que citamos, mas também dos estudos sobre gentrificação) e os ricos brasileiros, precisariam ser objeto de pesquisas. A segurança, por exemplo, é uma amenidade citada nos estudos americanos, mas que, no Brasil, tem um lugar ainda mais proeminente. De toda forma, essas análises são importantes ao chamar a atenção para aspectos

de localização nem sempre levados em consideração, até porque pouco mensuráveis por meio de instrumentos e bases de dados tradicionais da pesquisa urbana.

Esses aspectos ficam evidentes no exame do Índice de Qualidade de Vida<sup>16</sup> e de alguns de seus indicadores (ver as Figuras 5 a 10). Note-se como a Região Administrativa Centro Sul é aquela que congrega os mais altos níveis de qualidade de vida do município, de forma consistente na quase totalidade das suas Unidades

de Planejamento (UP),<sup>17</sup> exceto na UP correlata ao aglomerado subnormal (Cafezal) (Figura 5). A região em que se manifesta a hipersegregação dos segmentos superiores também apresenta a maior proporção per capita de equipamentos de saúde, hiper e supermercados, agências bancárias, farmácias, equipamentos culturais e livrarias (Figuras 6, 7, 8, 9 e 10), confirmando o magnetismo exercido pelos “Efeitos do lugar” (Bourdieu, 1997) nos membros desse segmento social.

Figura 5 – Índice de qualidade de vida urbana Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014

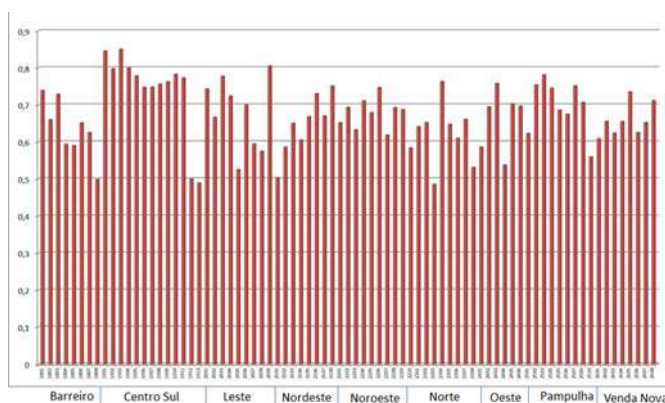


Figura 6 – Equipamentos de saúde / 1.000 hab. Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014

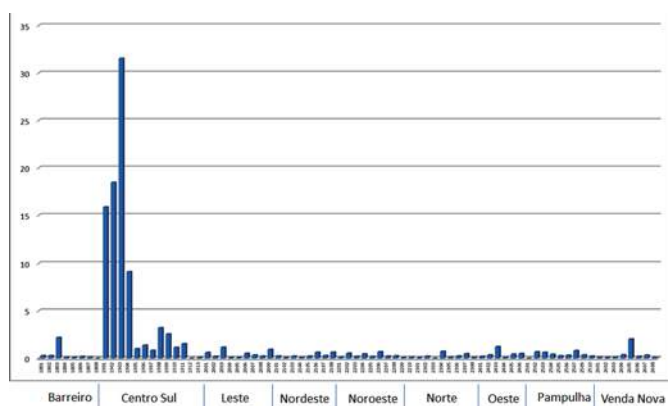


Figura 7 – Número de hiper e supermercados por mil habitantes Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014

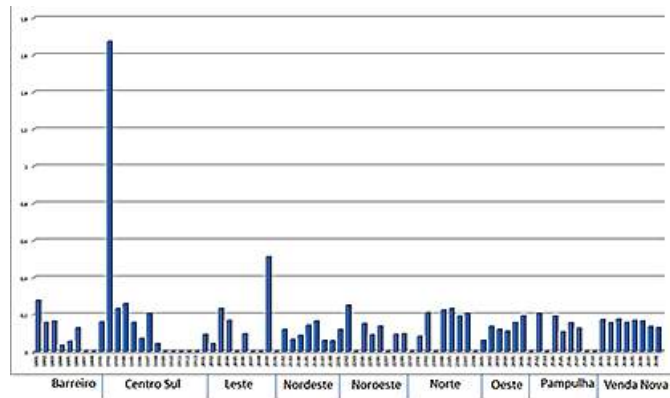


Figura 8 – Agências bancárias e farmácias / 1.000 hab Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014

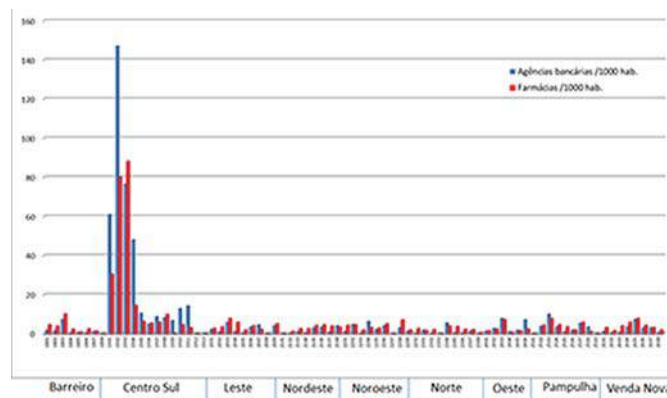


Figura 9 – Número de equipamentos culturais por mil habitantes Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014

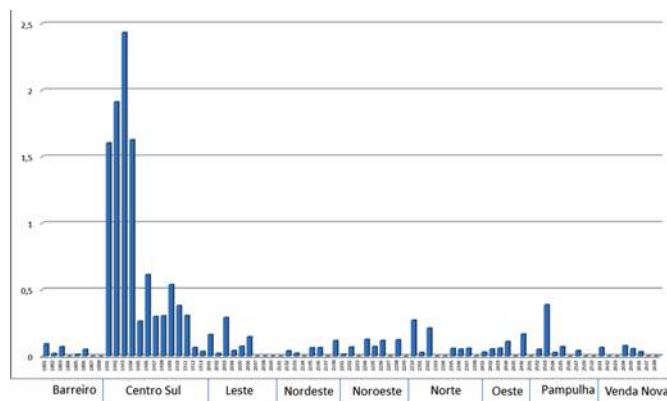
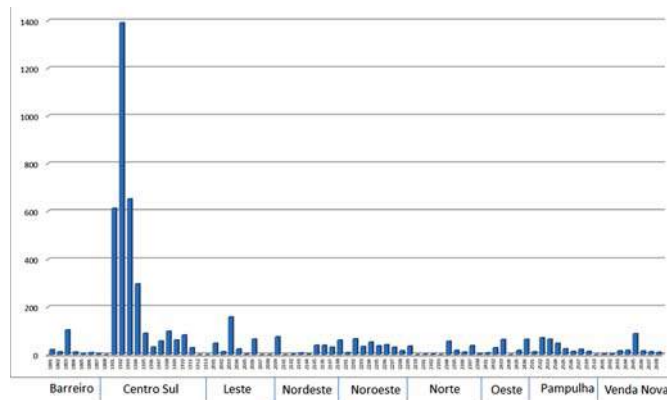


Figura 10 – Livrarias e papelarias (m<sup>2</sup>/hab.) Regionais administrativas de Belo Horizonte – 2014





## Considerações finais

O estudo da estrutura socioespacial das principais metrópoles brasileiras na década de 2000 mostrou que, ao lado da maior complexidade e heterogeneidade social no território, os grupos superiores na hierarquia social mostraram-se mais concentrados nas áreas classificadas como de Tipo Superior, as quais estão localizadas nas áreas centrais – apenas a Região Metropolitana de São Paulo tem espaço superior fora do núcleo.

A análise específica da Região Metropolitana de Belo Horizonte, metrópole que tem composição social muito semelhante à média das 15 metrópoles estudadas, evidenciou o impacto da formação histórica da área central sobre a dinâmica imobiliária e a atratividade que essa área tem para os grupos superiores na hierarquia social. Se, por um lado, o histórico padrão centro-periférico de organização

das metrópoles tornou-se mais complexo, com o surgimento de enclaves residenciais e novas centralidades nas periferias, por outro, o polo e suas áreas centrais ainda se configuram como os espaços de representação simbólica de poder e prestígio. Nesse contexto, o centro histórico, ainda que submetido ao que os economistas denominam *economias de desaglomeração*, devido principalmente aos problemas de trânsito e poluição, permanece o espaço no qual estão concentrados os bens raros – museus, teatros e outros serviços – e em torno do qual gravitam bairros em que se concentraram os grupos superiores, por nós denominamos *área central*. Os dados para Belo Horizonte mostram, ainda, que a representação simbólica dessa área, sustentada pela concentração de bens raros e das amenidades urbanas, coloca-a como localização preferencial dos investimentos imobiliários de alto padrão, consolidando o fenômeno da hipersegregação das elites.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-9716-7832>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
jupira@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6137-1268>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
lucianatandrade1@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-5649-7736>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
alexandremadiniz@gmail.com

## Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio do CNPq e da Fapemig.

## Notas

- (1) Para mais detalhes sobre esses procedimentos, ver Mendonça (2002).
- (2) Ver as coletâneas publicadas em 2015, denominadas *Transformações na ordem urbana*. Disponíveis em: [www.observatoriodasmetroplitanes.net/](http://www.observatoriodasmetroplitanes.net/).
- (3) Em 2009, o Observatório das Metrópoles (OM) realizou um estudo com o objetivo de identificar, entre o conjunto das regiões metropolitanas institucionalizadas, quais eram efetivamente metropolitanas, chegando a um conjunto de 15 RM: Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Vitória e a Área Metropolitana de Brasília (Ribeiro, 2009).
- (4) O IBGE adota, como referência para a contabilização dos censos demográficos, dois questionários, sendo um mais detalhado e extenso, aplicado a uma amostra de domicílios, e outro menos complexo, aplicado aos domicílios não selecionados para a amostra. Por isso, os dados censitários encontram-se disponíveis em duas unidades espaciais: “áreas de ponderação”, com os resultados do questionário detalhado, e “setores censitários”, com os resultados do questionário simples (IBGE, 2003 e 2011). A utilização aqui dos dados por área de ponderação se relaciona ao fato de que somente nessa unidade, e como resultado do questionário complexo, se tem acesso à variável ocupação. Em relação aos estudos qualitativos, que em geral escolhem como unidade de análise os bairros, ou até mesmo unidades menores, é importante registrar que a área de ponderação é bem maior que o bairro, na verdade ela engloba um conjunto de bairros. Seu tamanho tem relação direta com a representatividade estatística dos dados.
- (5) Em função das flutuações populacionais ocorridas no âmbito dos municípios no período de um censo para outro, algumas dessas unidades territoriais precisam ser redefinidas, razão pela qual elas não podem ser diretamente comparadas (Umbelino e Barbieri, 2016).
- (6) Em algumas RM, essa proporção é um pouco maior, com destaque para as RMs Manaus (7,0% em 2000 e 6,5% em 2010) e Curitiba (4,7% em 2000 e 4,5% em 2010).
- (7) As denominações dos tipos espaciais procuram destacar a predominância de um grupo em relação aos outros. Assim, *Superior* significa a predominância desse grupo no espaço, Superior-Médio a predominância desses dois grupos, na ordem como são apresentados, primeiro superior e, em seguida, médio, e assim com todos os outros. Já as denominações Heterogêneo-Superior e Heterogêneo-Inferior se fizeram necessárias para dar conta de um fenômeno novo, qual seja, o da mistura, sem uma predominância clara de um grupo específico.
- (8) As exceções são as ocupações artísticas, artesãos e similares e as ocupações de supervisão que apresentaram crescimento.

- (9) O Quociente Locacional compara a participação percentual de cada categoria sócio-ocupacional em cada típico específico em relação à sua participação no conjunto da população ocupada naquele tipo, somando-se todas as regiões metropolitanas estudadas. O quociente igual a 1 significa uma participação da categoria sócio-ocupacional igual a sua participação no conjunto da população ocupada das metrópoles estudadas. Quanto maior que 1, maior é a concentração da categoria em determinado tipo, e quanto menor que 1, mais sub-representada está a categoria.
- (10) Pesquisa realizada na RMBH pela Agência de Desenvolvimento, em 2012.
- (11) A pesquisa de Origem e Destino traz dados de renda e de educação das pessoas que se mudaram. A opção por usar a renda deveu-se ao fato da maior qualidade desse dado, no que se refere ao número de respostas, em relação à renda. Este último quesito não foi respondido por muitos dos entrevistados.
- (12) A lei municipal n. 10.231, de 19 de julho de 2011, organiza o município de Belo Horizonte para gestão do território em nove regiões administrativas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Venda Nova, Pampulha e Oeste.
- (13) Tomando como referência as dinâmicas das décadas de 1980 e 1990, Teixeira e Souza (2003) definiram essa área como Núcleo Central da seguinte forma: “[...] é o espaço de morada da elite dirigente, da pequena burguesia e da chamada elite intelectual em proporções crescentes, tanto em 1980 quanto em 1991. Acolhe também um grande contingente de profissionais das classes médias e do subproletariado, mas em proporções decrescentes; não é o local de residência do proletariado do terciário e principalmente do secundário, bem como do pessoal ligado às atividades agrícolas” (p. 35).
- (14) Os autores agradecem, à Prefeitura de Belo Horizonte, a disponibilização dos dados. Agradecem, também, a Sérgio Moraleida, a inestimável ajuda na compreensão desses dados. As análises, como de praxe, são da inteira responsabilidade dos autores.
- (15) Os bairros Santa Lucia e Mangabeiras não tiveram novas unidades de apartamento no período em questão.
- (16) O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) quantifica a disponibilidade e o acesso a bens e serviços urbanos, avaliando o nível da infraestrutura de serviços urbanos disponíveis no município. O IQVU-BH é calculado para 79 divisões intraurbanas denominadas Unidades de Planejamento (UP), sendo composto por dez variáveis, resultantes da agregação de 33 indicadores, às quais se atribuem pesos diferentes (PBH, 2015).
- (17) Divisões espaciais do município de Belo Horizonte, criadas pela prefeitura para auxiliar no planejamento e gestão urbanos.

## Referências

- BOURDIEU, P. (1997). “Efeitos de lugar”. In: BOURDIEU, P. (org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34 e Edusp.

- CLARK, T. N. et al. (2002). Amenities drive urban growth. *Journal of urban affairs*, v. 24, n. 5, pp. 493-515.
- CORTEZ, B. F.; MONTENEGRO, F. M. T. e BRITO, J. A. M. (2012). Censo Demográfico 2010 - definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Águas de Lindóia, pp. 1-13.
- DINIZ, A. M. A.; ANDRADE, L. T. de e MENDONÇA, J. G. de M. (2018). *La estructura socio-ocupacional metropolitana brasileña: diversificación y homogeneidad en la década de 2000*. Belo Horizonte, mimeo.
- HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. México D.F., Madrid, Bogotá, Siglo XXI.
- IBGE (2003). *Censo demográfico 2000. Agregado por setores censitários dos resultados do universo*. Rio de Janeiro, Documentação do Arquivo.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Censo demográfico 2010: resultados preliminares da amostra*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_preliminares\\_amostra/notas\\_resultados\\_preliminares\\_amostra.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares_amostra/notas_resultados_preliminares_amostra.pdf)>. Acesso em: 15 set 2018.
- LAGO, L. C. do (2011). Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 5, pp. 6-12.
- LAGO, L. C. do e MAMMARELLA, R. (2010). Da hierarquia de classes à organização social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metrópoles brasileiras. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 65-84.
- LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Editora Documentos.
- MACEDO, D. R. e UMBELINO, G. (2016). Análise espacial da evolução da urbanização em Belo Horizonte (1918-2010) e suas relações com os indicadores de renda e estrutura etária nos Censos de 2000 e 2010. In: XX ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Foz do Iguaçu, pp.1-16.
- MASSEY, D. S. e DENTON, N. A. (1989). Hypersegregation in US metropolitan areas: Black and Hispanic segregation along five dimensions. *Demography*, v. 26, n. 3, pp. 373-391.
- MENDONÇA, J. G. de (2002). *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2008). “Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo?” In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G. e FARIA, C. A. P. *Metrôpole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, PUC Minas.
- MENDONÇA, J. G. de e MARINHO, M. A. C. (2015). “As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte”. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G. e DINIZ, A. M. A. *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles/Belo Horizonte, PUC-Minas.
- MENDONÇA, J. G. e PERPÉTUO, I. H. O. (2006). “A metrópole belo-horizontina em expansão: periferização da riqueza ou polarização social?”. In: COSTA, H. S. M.; COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. e MONTE-MÓR, R. L. M. *Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte, Editora C/Arte.
- MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. M. (2011). “Dinâmica imobiliária e a formação de um obscuro objeto de desejo: localização residencial e representação simbólica”. In: MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. M. (orgs.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, C/Arte.

- PBH – PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (2015). Relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) para 2014: Série histórica e nova série.
- RIBEIRO, L. C. (2002). Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, pp. 79-103.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2003). “Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território”. In: NETO, E. R. e BÓGUS, C. M. (orgs.). *Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde.
- \_\_\_\_ (org.) (2009). Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. *Série Conjuntura Urbana*. v. 1. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e LAGO, L. C. do (1992). “Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão”. In: LEAL, M. C. et al. (orgs.). *Saúde, ambiente e desenvolvimento: uma análise interdisciplinar*. São Paulo, Hucitec / Rio de Janeiro, Abrasco.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e RIBEIRO, M. G. (orgs.) (2013). *IBEU – Índice de bem-estar urbano*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2013). *Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SAGMACS (1959). *Estrutura urbana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte.
- TEIXEIRA, J. G. e SOUZA, J. M. de (2003). “Espaço e sociedade na Grande BH”. In: MENDONÇA, J. G. de e GODINHO, M. H. L. (orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte, PUC Minas.
- UMBELINO, G. e BARBIERI, A. (2016). Metodologia para a compatibilização de setores censitários e perímetros urbanos entre os censos de 1991, 2000 e 2010. XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Caxambu, APEB, pp. 1-18.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.

Texto recebido em 18/out/2018  
Texto aprovado em 24/nov/2018



# Atributos espaciais da desigualdade nas grandes cidades brasileiras: uma relação entre segregação e morfologia

Spatial attributes of inequality in large Brazilian cities: a relation between segregation and morphology

Patrick Zechin [I]  
Frederico Rosa Borges de Holanda [II]

## Resumo

Ao fazer uma análise comparativa entre regiões concentradoras das famílias de menor e maior renda *per capita* em cinco grandes cidades brasileiras (Goiânia, Fortaleza, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba) e suas características morfológicas, este artigo busca contribuir para a interpretação de um fator não monetário ligado à produção da desigualdade socioeconômica nas grandes cidades brasileiras. O intuito é analisar a relação entre a morfologia e a localização concentrada dos grupos antípodas de renda familiar *per capita*. Para isso, utilizam-se, como metodologia de análise, tanto análises georreferenciadas quanto análises morfológicas. Além de apontar padrões espaciais de regiões específicas, destacam-se, como conclusões mais gerais, as relações de regiões morfológicas específicas e a respectiva capacidade de integração e circulação dos grupos nelas residentes.

**Palavras-chave:** desigualdade não monetária; segregação; morfologia; integração; padrões espaciais.

## Abstract

*Through a comparative analysis of regions concentrating families with very high and very low per capita incomes in five large Brazilian cities (Goiânia, Fortaleza, Brasília, Belo Horizonte and Curitiba) and their respective morphologic features, this article aims to contribute to the understanding of a non-monetary factor connected with socioeconomic inequality in large Brazilian cities. The aim is to analyze the relation between morphology and opposed per capita income clustering formations. In methodological terms, both georeferenced and morphologic analyses are used. Besides indicating spatial patterns of specific regions, the more general conclusions that emerge are the relations of specific morphological regions and the capacity for integration and circulation of the groups that reside in them.*

**Keywords:** *non-monetary inequality; segregation; morphology; integration; spatial patterns.*



## Introdução

A desigualdade socioeconômica é uma das questões fundamentais no Brasil, de sorte que, a partir dos anos 1970, o fenômeno passa a ser estudado no Brasil com grande intensidade por meio de análises tanto qualitativas quanto quantitativas, buscando compreender as causas e os fatores que permitem sua reprodução. No mesmo sentido, diversas políticas públicas vêm sendo desenvolvidas em maior ou menor quantidade e em graus variados de eficácia com vistas a ampliar as fronteiras inclusivas e diminuir o fosso que separa as classes sociais no País. Contudo, há evidências, como afirmam, Medeiros et al. (2015) de que a desigualdade de renda, além de ser mais alta do que se imaginava, permaneceu estável entre 2006 e 2012, uma vez que, apesar do crescimento da renda, os mais ricos se apropriaram da maior parte do crescimento econômico no período. Disto, fica evidente que há mecanismo que permitem que as famílias mais ricas se apropriem de maneira mais eficaz dos recursos socialmente produzidos nas grandes cidades. Ampliar a compreensão de tais mecanismos é fundamental para uma sintonia mais fina de políticas públicas de combate à desigualdade, por exemplo.

Esses mecanismos formam um complexo arranjo de causas da persistência da desigualdade e que, aparentemente, ao dissociar o aumento da renda geral da sociedade da redução na desigualdade, indicam que seu estudo não pode se restringir apenas à dimensão da renda, uma vez que, conforme apontado por Arretche (2018), a desigualdade é também composta por dimensões não monetárias como, por exemplo, o acesso a serviços públicos ou a eliminação da barreira do analfabetismo.

Para além da dimensão da renda, os estudos acerca da desigualdade no Brasil, em regra, dão-se sobre aspectos ligados à raça, ao gênero, à transição rural-urbana, ao mercado de trabalho, à educação ou à habitação. Entretanto, há pouca investigação sobre uma dimensão essencialmente espacial da desigualdade. Dito de outra forma, pouco se discute sobre o impacto da morfologia das cidades, resultante de suas evoluções históricas particulares, na produção e reprodução da desigualdade.

Este artigo visa contribuir com o debate sobre, não apenas a desigualdade nas grandes cidades brasileiras, mas sua surpreendente persistência, ao apontar a morfologia urbana como um fator a ser considerado, tanto na agenda de pesquisas sobre a desigualdade quanto na formulação de políticas urbanas referentes ao tema. O interesse nos fatores da morfologia urbana que podem afetar a desigualdade indica a importância de questões como localização de cada grupo dentro da estrutura urbana, capacidade potencial de deslocamento e acesso desigual ao conjunto de recursos socialmente produzidos, cujos significados dependem fortemente do lugar em que os indivíduos (re)produzem seus modos de vida na cidade e não apenas no diapasão da distribuição de renda.

Argumentamos que a desigualdade pode não ter sido reduzida, entre outros diversos fatores, devido à diferença de capacidade potencial de apropriação dos recursos socialmente produzidos na cidade, decorrente da desigualdade de atributos espaciais relacionados à capacidade global e local de as famílias acessarem o conjunto de recursos da cidade (serviços especializados, lazer, cultura, estoques de empregos melhor remunerados, etc.), devido à morfologia da região de



concentração das famílias mais ricas e das famílias mais pobres e à relação entre essas regiões e o restante da cidade.

Podemos imaginar, de forma bastante empírica, que as cidades podem ser abertas ou fechadas em quanto à capacidade de seus habitantes de acessar, ocupar e usar a cidade no intuito de satisfazer suas necessidades objetivas e (re)produzir suas condições de vida. Para alguns, a cidade é onde acontece a vida social, econômica e política, onde o conhecimento e a cultura são criados e compartilhados; para muitos outros, a cidade é o lugar da exclusão e marginalização, ao lhes negar todas, ou quase todas, essas oportunidades, criando bolsões permanentes de famílias pobres.

As cidades brasileiras conhecem ambas as realidades. Nossa desigualdade é estrutural e é reproduzida desde o período colonial ancorado da escravidão. Ao final desta, e com o início de uma vida urbana gradativamente mais intensa, a desigualdade dar-se-á nas cidades, para utilizar a imagem elaborada por Gilberto Freyre, entre aqueles poucos moradores dos sobrados e os muitos que moram nos mocambos.

Este artigo se debruçará sobre uma dimensão específica e não monetária, a morfológica, relacionada com a integração interpartes das regiões de concentração das famílias de maior e menor renda *per capita* e com o papel que algumas rotas globais de movimento desempenham na capacidade potencial das diferentes classes sociais de acessarem a cidade. Dito de outra forma, queremos investigar como a morfologia urbana impacta os processos de (re)produção social por vezes de forma independente dos processos econômicos tradicionalmente estudados na formação das localizações.

No Brasil, as famílias de menor renda *per capita*, quase invariavelmente, encontram-se nas franjas das cidades em uma condição de segregação marcada pelo alijamento dos espaços de maior vitalidade urbana, que concentram oportunidades, dinâmicas e características que acabamos por associar, geralmente, ao atrativo da vida urbana. A questão é que esse grupo não se encontra uniformemente distribuído pela periferia das grandes cidades, mas, antes, extremamente concentrado em determinadas localidades. Já o segundo grupo se encontra, também, extremamente concentrado – mais até que o grupo anterior – quase que invariavelmente orbitando o centro histórico das cidades na forma de um centro expandido, o que gera um padrão muito marcante e que faz com que as famílias mais ricas conheçam – mais do que as famílias mais pobres – maior dependência espacial, característica definidora da estruturação da sua sociabilidade e da reprodução social de suas condições de vida.

Nosso objetivo é analisar a relação existente entre a espacialização dos grupos de renda familiar antípoda e a morfologia de suas respectivas áreas de concentração em cinco grandes cidades brasileiras (Goiânia, Fortaleza, Belo Horizonte, Brasília e Curitiba, nesta ordem) elencadas, pelo relatório *State of the World's Cities 2010/2011* da ONU-Habitat, como as cidades mais desiguais do Brasil. A análise dar-se-á por meio da comparação da espacialização de dados censitários (Censo, 2010) referentes à renda com os atributos morfológicos das cidades estudadas. Além disso, discutimos as implicações da relação entre as localizações de concentração das famílias com menor e maior renda *per capita* e seus atributos

morfológicos com a capacidade desses grupos de se locomoverem de seus locais de moradia para o restante da cidade.

Ao comparar a localização da renda com a morfologia da localidade de concentração dos grupos, inferimos que a maior ou a menor capacidade de se apropriar do conjunto de recursos existente na cidade está relacionada com a estrutura espacial das regiões de concentração. Isso parece ser mais perceptível para o grupo de maior renda.

Este artigo terá quatro partes, além desta introdução e de uma parte reservada às considerações finais. No segmento a seguir, abordaremos as escolhas metodológicas utilizadas nas análises que serão efetuadas. O objetivo é esclarecer a escolha de determinados atributos morfológicos e a análise comparativa com a renda.

Logo depois, trataremos do conceito de desigualdade e sua ligação com o conceito de segregação residencial, abordando a importância do tema para os estudos urbanos. Além disso, faremos um breve levantamento bibliográfico a respeito de como a desigualdade e a segregação residencial têm sido interpretadas, a fim de encontrar a motivação para o estudo morfológico.

Em seguida, com base nos dados do Censo de 2010 e nas bases cartográficas vetoriais das cidades estudadas, abordaremos a relação entre a espacialização dos grupos antípodos de renda familiar *per capita* e os atributos morfológicos das localidades de concentração. O objetivo é compreender a espacialização concentrada dos dois grupos como fator ou circunstância da estrutura espacial das respectivas localidades. Por fim, trataremos considerações finais também com o intuito de

apontar questões para reflexões e investigações futuras.

## Aspectos procedimentais

Inicialmente, esclarecemos a escolha do critério de renda para elaborar a baliza da discussão da relação de atributos morfológicos na condição de desigualdade entre os dois grupos antípodas de renda familiar *per capita*, uma vez que a morfologia não é uma dimensão monetária. Segundo Arretche (2018), a centralidade da renda nos estudos comparativos sobre o fenômeno da desigualdade está mais ligada a uma disponibilidade maior desse tipo de dado do que ser a renda a única dimensão relevante para seu estudo, e, de fato, há críticas muito pertinentes relativas ao peso dado ao fator renda na abordagem do tema da desigualdade.

Contudo, para além da maior disponibilidade de dados relativos à renda, neste artigo, a escolha desse critério é devido a dois fatores. O primeiro diz respeito à abundância de sólidas evidências empíricas acerca das relações recíprocas entre renda e região de moradia, embora esta não seja uma relação necessária, como a presença de favelas na zona sul carioca atesta. O segundo está relacionado com a utilização do relatório elaborado pela UN-Habitat (2012), mencionado anteriormente. Este ranqueia as cidades mais desiguais dentro do conjunto dos países pobres ou em desenvolvimento, com base na comparação da desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini. O relatório de todas as cidades da amostra apresenta um grupo de cinco cidades brasileiras (Goiânia, Fortaleza, Belo Horizonte, Brasília e Curitiba, nessa ordem) que aparecem, após

um pequeno grupo de cidades sul-africanas, como aquelas mais desiguais do mundo, apresentando um coeficiente de Gini variando entre 0,65 para Goiânia e 0,59 para Curitiba.

Entretanto, ainda que a desigualdade captada pelo índice de Gini seja o ponto de partida, recorremos a outras ferramentas de análise, uma vez que o uso desse índice sofre de algumas desvantagens como, por exemplo, (1) a falha ao capturar a proporção da população de uma cidade (nesse caso) que é pobre ou rica; e (2) a incapacidade de medir dimensões não econômicas de uma dada região. Por isso, lançamos mão da Análise Exploratória de Dados Espaciais (Aede) conhecida como "autocorrelação espacial", que é a correlação ou similaridade de valores geralmente próximos em um conjunto de dados.

Para dados espaciais, a autocorrelação é esperada, quando valores medidos de forma próxima no espaço são mais similares que valores medidos de forma distante um do outro. Uma das técnicas mais utilizadas no estudo de fenômenos espaciais é aquela que permite identificar a estrutura de correlação espacial que melhor represente o padrão de distribuição dos dados analisados. Enquadra-se, nessa categoria, o Índice Global de Moran, que avalia a dependência espacial, ou seja, a covariação de propriedades dentro do espaço, e suas características podem estar relacionadas tanto positiva quanto negativamente e permitirão perceber a desigualdade entre diferentes regiões, o que, segundo Villaça (2001), explica melhor a importância da estrutura urbana e de suas articulações com os processos sociais fundamentais.

A outra ferramenta da qual lançamos mão para medir a relação da forma urbana nos

processos de reprodução social é a Sintaxe Espacial (SE). A Teoria da Lógica Social do Espaço, como também é conhecida, segundo Holanda (2002), é uma teoria do campo da arquitetura e do urbanismo que relaciona (1) a configuração edilícia ou urbana em qualquer escala, ao considerar o sistema de barreiras e permeabilidades para o movimento e para as transparências e opacidades à visão; e (2) um sistema de encontro, esquivações e estruturação social. A teoria, desenvolvida em suas linhas gerais por Hillier e Hanson (2003), implica um método definidor de um número de categorias analíticas nos campos do espaço e dos encontros e esquivações e de como relacioná-las. A SE consiste, basicamente, na descrição da estrutura relativa à morfologia urbana entendida como um sistema de espaços livres públicos (não edificados), representados através de dois sistemas: o sistema de espaços convexos e o de linhas axiais (eixos), sendo este último derivado do menor número de linhas que se cruzam, atravessando todos os espaços convexos do sistema urbano.

Ambos os sistemas (axial e espaços convexos) não levam diretamente em consideração relações geométricas ou métricas, mas, antes, topológicas,<sup>1</sup> na medida em que se transforma o conjunto de espaços em um sistema de ligações no qual o conjunto de interseções das linhas axiais<sup>2</sup> é representado matricialmente. Essa matriz representa o conjunto de conexões de cada linha com todas as outras linhas do sistema. A informação de saída, resultado da matriz, é um conjunto de linhas cujas cores vão do azul escuro (representando as linhas menos integradas) até o vermelho (representando as linhas mais integradas do sistema).

Para a SE, as propriedades de visibilidade e acessibilidade são dominantes na forma como o movimento das pessoas que se deslocam a pé se processa no espaço, assumindo a estrutura urbana a função de natureza social capaz de organizar padrões do movimento e intensidade de uso dos espaços.

Outro desenvolvimento teórico e ferramental ligado ao campo investigativo da SE foi apresentado por Turner (2000) e é chamado de análise angular do espaço. Esse método se apropria de três ideias fundamentais: (1) um indivíduo, ao se deslocar entre dois pontos, tenderá a fazê-lo com o menor número de voltas possível – ao invés de se utilizar do caminho mais curto, como o senso comum poderia assumir inicialmente; (2) qualquer ponto do sistema urbano pode ser considerado o início ou o fim de uma jornada; e (3) uma jornada – de qualquer ponto a outro – é igualmente tão provável a qualquer outra. Assim, o conceito mais importante para a análise angular é o do caminho angular mínimo entre dois pontos quaisquer do sistema urbano.

Ao indicar o potencial de um determinado eixo ser atravessado para a realização de um percurso qualquer, levando em consideração o caminho topológico mais curto (ou seja, com menor número de inflexões), a análise angular identifica o conjunto de vias que estruturam as principais rotas globais de movimento. Estas, de uma forma geral, formam uma estrutura de longas vias conectadas em seus extremos em ângulos abertos, formando uma

estrutura muito ordenada, que cria conexão interpartes tanto das porções contínuas quanto descontínuas do tecido urbano.

No que se refere à renda, os grupos analisados são aqueles definidos pelos critérios estabelecidos pelo Censo do IBGE (2010). O primeiro é o conjunto de domicílios particulares com rendimento nominal mensal *per capita* entre 1/8 e 1/4 de salário mínimo (SM) e o segundo é o conjunto de domicílios com rendimento nominal mensal *per capita* de mais de 10 SM. No Quadro 1, temos os números gerais do universo de domicílios distribuídos por faixa de renda, mas, paralelamente, adicionamos o número dos domicílios considerados de renda média pelo Censo por entender que esse número dá uma ideia geral da escala dos grupos estudados.

No Quadro 2, encontramos os níveis analíticos que exploraremos neste trabalho: os padrões espaciais e as categorias socioeconômicas.

Por informação, referimo-nos ao que a variável comunica e que é transformado por meio de técnicas computacionais em dados numéricos e mapas, que permitem a pronta apreensão das informações contidas na abstração do mapa axial, por exemplo.

Por abrangência, apontamos o recorte espacial da análise. Nesse sentido: (1) local refere-se a partes do sistema urbano tomados separadamente; (2) global diz respeito ao sistema tomado como um todo e por análise quantitativa, entendendo que a avaliação se dará mediante aparato estatístico.

Quadro 1 – Número de domicílios por faixa de renda

Município	Número de domicílios com baixa renda	Número de domicílios com alta renda	Número de domicílios com média renda	Número total de domicílios
Goiânia	8.359	13.236	400.577	422.172
Fortaleza	55.324	13.694	641.048	710.066
Belo Horizonte	17.289	35.829	672.957	726.075
Brasília	23.781	58.827	691.413	774.021
Curitiba	6.268	23.287	546.344	575.899

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do censo IBGE (2010).

Quadro 2 – Níveis analíticos

ID	Variável	Informação	Abrangência	Análise
<b>Socioeconômicas gerais</b>				
1	Formação de cluster	Valor total	Local/Global	Quantitativa
<b>Padrões espaciais</b>				
2	Integração	Valor total	Local	Quantitativa
3	<i>Choice</i>	Valor total	Global	Quantitativa

Fonte: elaboração própria a partir de Holanda (2002).

## Padrão da desigualdade brasileira: debates

Não há dúvidas acerca da complexidade, multiplicidade e vastidão do tema da desigualdade e sua investigação, que leva à necessidade de sucessivos recortes, a fim de conseguir privilegiar ângulos específicos das fontes e consequências da desigualdade em nossa sociedade. Na impossibilidade de discutir todos os recortes possíveis sobre o assunto, tentaremos chamar a atenção principalmente para alguns aspectos atidos à renitência de nossa desigualdade estrutural.

Segundo Reis (2000), embora a sobrevivência material de grande contingente populacional seja um problema dramaticamente concreto, não há questionamentos de que é a desigualdade e não necessariamente a pobreza o aspecto distintivo da sociedade brasileira. Também há poucas dúvidas de que as desvantagens não materiais perpetuam e aprofundam nosso padrão de desigualdade na distribuição de bens e serviços. O Brasil não é um país pobre, mas, antes, um país com um grande contingente de pobres e, portanto, com um elevado nível de pobreza, cujo determinante parece estar relacionado com aspectos estruturais de sua desigualdade, como, por exemplo, a questão racial – alvo de vários estudos –, mas também a questão da configuração física das cidades, como procuramos demonstrar neste trabalho.

A história do Brasil mostra uma incrível constância dos padrões de desigualdade, que parece imune a políticas econômicas e mesmo ao crescimento de renda. Barros et al. (2011) mostram que a pobreza no Brasil não pode ser associada prioritariamente à escassez,

absoluta ou relativa, de recursos, mas sim ao elevado grau de desigualdade na distribuição de recursos. Mostram, também, a estabilidade surpreendente da desigualdade desde os anos 1970, apesar de o País, em alguns momentos, ter conseguido fazer com que o número de pobres declinasse, como nos períodos do milagre econômico, dos planos Cruzado e Real.

Já Medeiros, Guimarães e Castro (2015) apontam que a desigualdade total não caiu entre 2006 e 2012. Embora tenham ocorrido mudanças na base de distribuição, a concentração no topo permaneceu praticamente constante, devido à capacidade dos ricos em se apropriarem da riqueza socialmente produzida, o que determinou uma tendência de estabilidade e não de queda na desigualdade, uma vez que os dados tributários analisados indicam que a divergência no comportamento da desigualdade é determinada pelo comportamento da renda dos ricos.

Uma característica estrutural de nossa desigualdade é que ela parece ser relativamente imune ao aumento geral da renda. Medeiros, Guimarães e Castro (ibid.) exemplificam que, por exemplo, entre 2006 e 2009, a pequena elite formada pelo 1% mais rico da população apropriou-se de uma fração 117 vezes maior do crescimento do que as pessoas na metade mais pobre do País. Já, entre 2009 e 2012, houve uma tendência geral de redução da desigualdade, porém o aumento nas parcelas apropriadas do crescimento em todos os estratos sociais é bastante uniforme. Segundo a pesquisa, apenas cerca de um décimo de todo o crescimento foi para as mãos da população mais pobre do País, e cerca de metade do crescimento coube aos 5% mais rico, o que tem efeitos significantes sobre o nível de desigualdade, já que o dado

importante não é tanto a mudança no nível da renda dos mais pobres em um dado período histórico, mas, antes, a fração do crescimento total da economia da qual eles se apropriam.

Desse modo, percebemos que, embora a diferença de renda seja um atributo importante da desigualdade total, ela pode não ser o elemento preponderante, mas mais um entre vários fatores causais da desigualdade. As duas referências acima levam em consideração a renda e enfatizam a persistência da desigualdade ao longo de mais de quarenta anos, quase independentemente de ciclos de crescimento ou distribuição de renda. Daí podemos inferir que, embora a renda seja a face mais visível e que impacta as condições concretas da subsistência material dos indivíduos, é preciso avançar também na investigação de outros atributos da dinâmica da desigualdade que permitem que os ricos se apropriem tão eficientemente de uma grande parcela da riqueza socialmente produzida.

De acordo com Arretche (2018), o acesso a serviços afeta a renda real dos indivíduos e, mais, a depender dos regimes de política social, esta pode produzir superposição de vantagens/desvantagens sobre as mesmas categorias de indivíduos. A partir dessa ideia, a autora indica que a desigualdade econômica seria mais acentuada do que a desigualdade de renda, o que só é verificável com a inclusão de dimensões não monetárias no conceito de desigualdade.

Normalmente, essas dimensões não monetárias englobam consumo material, qualidade habitacional, saúde, mercado de trabalho, lazer, qualidade de interações sociais, qualidade ambiental, direitos políticos e liberdade de expressão. Como todas elas guardam relação

com o espaço urbano concreto, cabe indagar sobre as condições da capacidade de acesso propriamente dito e sua desigualdade, ou seja, de que forma a cidade, enquanto um sistema de barreiras e permeabilidades ao movimento, condiciona, ainda que potencialmente, o acesso dos grupos aos recursos da cidade. O sistema de acessos é, ele mesmo, um atributo não monetário componente da desigualdade.

Entendemos como uma lacuna nos estudos acerca da desigualdade, ao menos no Brasil, a ausência de debate sobre a estrutura física das cidades, uma vez que evolução delas implica processos que culminam em estruturas caracterizadas pela fragmentação, dispersão e segregação.

O relatório da UN-Habitat (2012) não diferencia a desigualdade de renda de outra não monetária, mas seus dados procuram demonstrar a relação entre elas e o impacto que ambas têm sobre as populações. Da leitura do relatório, depreendemos que grandes parcelas das sociedades são frequentemente excluídas, sobre o pretexto de atributos pré-determinados, como gênero, idade, etnia, lugar onde moram, gerando a expressão "urbano dividido", para explicar esse estado de coisas. A expressão faz referência, não apenas a uma comunidade rompida por desigualdades socioeconômicas, mas também a comunidades com pouca inclusão política e cultural.

Fica evidente que o relatório não considera a desigualdade nas cidades como sendo apenas de renda ou consumo, mas também aquela que se reflete em padrões entrincheirados no desenvolvimento e propriedade do próprio espaço físico, como as decorrentes da separação mais ou menos radical entre ricos e pobres, fruto também de uma ampla combinação de

fatores durante o processo de desenvolvimento urbano, governança e exclusão institucionalizada de grupos específicos.

Combinados, o apartamento físico e social entre áreas ricas e pobres, criam uma dinâmica social que pode ser entendida como uma espécie de armadilha espacial que afeta os mais pobres em relação a (1) restrição a emprego; (2) piora nas condições de vida; (3) marginalização; (4) falta de interação social; (5) alta incidência de crimes; e (6) disparidade de gêneros.

Ainda que a ideia de um "urbano dividido", desenvolvida pelo relatório, seja, de certa maneira, corroborada empiricamente pela disparidade nas paisagens urbanas de centro e periferia, precisamos questionar se a desigualdade entre as duas paisagens (centro e periferia) justifica o discurso da divisão entre uma cidade dos ricos e uma cidade dos pobres como se fossem duas realidades separadas.

Falar em uma cidade dos ricos e uma dos pobres ou uma cidade da ordem e outra do caos se sustenta apenas enquanto nos atemos aos aspectos aparentes da realidade. Para ser compreendida, a produção do espaço urbano necessita ser discutida, tendo em mente que ambas as regiões são resultado da mesma relação de produção que faz com que o espaço urbano produzido sob a égide do valor de troca se imponha ao uso social da cidade.

É a produção do espaço urbano favorecida por relações de mercado que promovem um mercado de terras pequeno e regulado, em regra, nas regiões do centro e do centro expandido, e outro precário, quando não ilegal (Maricato, 2003). Neste segundo, a terra está submetida a processos de loteamentos ilegais, ocupação e autoconstrução. Essa faceta da

desigualdade não tem a ver apenas com a renda, mas também com certas relações políticas e sociais típicas de nossa sociedade e engendra outro processo que não se resume à desigualdade, mas, nas cidades brasileiras, está profundamente ligado a ela, que é a segregação espacial, a ponto de ser, ao mesmo tempo, uma das faces mais importantes da desigualdade social e promotora dela.

O conceito de segregação está ligado aos estudos pioneiros dos sociólogos da Escola de Chicago, que estudaram a cidade, então em pleno crescimento, com uma população formada em grande medida por imigrantes. Segundo esses estudos, os diferentes graus de interação e de assimilação dos imigrantes e o grau de segregação dos negros levaram à formação de diferentes "áreas sociais" (Vasconcelos, 2013). A partir daí o conceito de segregação foi transferido para outras realidades sociais e utilizado para analisar as desigualdades socioeconômicas. No Brasil, os dois conceitos, desigualdade e segregação, são bastante utilizados para examinar o comportamento da cidade brasileira na análise e na denúncia da condição de exclusão social e de extrema carência material. De um modo geral, a segregação dá forma de desigualdades sociais às desigualdades espaciais.

O fundamental na abordagem que imbrica desigualdade e segregação na cidade brasileira é que ela articule o conceito de segregação ao restante da estrutura urbana e da totalidade social (Villaça, 2001). Embora nossas cidades sejam bastante desiguais em seu conjunto, a segregação não ocorre na forma de uma oposição entre centro e periferia, com os ricos no centro e os pobres uniformemente distribuídos na periferia, mas concentra-se mais em algumas regiões do que em



outras. Esse comportamento reflete, por certo, a desigualdade, uma vez que aquela é a mais importante manifestação espacial desta (Maricato, 2003), mas também é fruto de dinâmicas urbanas próprias, explicadas por processos próprios de desenvolvimento ao longo da história.

Tais processos, no caso das cidades brasileiras, gera, segundo Villaça (2001), regiões homogêneas, e o estudo dessas regiões segregadas consistem em uma excelente forma de interpretar a desigualdade em nossas cidades, porque é a forma de exclusão espacial e de dominação que tem uma dimensão espacial. A análise da desigualdade elaborada por Villaça (ibid.) a partir da sua justaposição com a segregação, enquanto fator explicativo de primeira ordem, é ancorada no entendimento do processo de dominação social pela desigual distribuição de vantagens e desvantagens do espaço socialmente produzido.

Estas dizem respeito, principalmente, à manipulação, pela classe dominante, dos tempos gastos nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade. A otimização dos tempos de deslocamento dos moradores é o mais importante fator explicativo da organização do espaço urbano (ibid.), com o grupo dos mais ricos otimizando seu próprio tempo de deslocamento, ao produzir o seu espaço de reprodução social de sua forma de vida.

A argumentação de Villaça vai ao ponto central de importantes mecanismos da (re)produção da desigualdade nas cidades brasileira, mas não dá a devida importância aos aspectos morfológicos daquilo que ele chama de estrutura urbana, deixando uma lacuna explicativa. Essa lacuna pode ser preenchida, a partir de um estudo analítico da morfologia das cidades com instrumento teórico, metodológico

e ferramental próprio, contribuindo para o avanço na explicação da relação dos espaços segregados com a estrutura urbana e os deslocamentos espaciais.

Chamamos aqui a atenção para o polêmico ponto do determinismo arquitetônico. Decerto não queremos sugerir uma relação biunívoca entre arquitetura e comportamentos sociais, como postulado algumas vezes por pioneiros do Movimento Moderno, mas entendemos que falar de congruência não é falar em determinação entre arquitetura e comportamento, mas reconhecer que a arquitetura – tanto urbana quanto edilícia – cria, sim, um campo de possibilidades e um campo de restrições, possibilidades que podem – ou não – ser exploradas e/ou superadas (Holanda, 2013).

Do que foi exposto até aqui, é possível resumir as hipóteses e as questões que pretendemos investigar nos seguintes pontos: (1) é possível dizer que nas cidades estudadas há um processo de formação de *cluster* (região), em que um grupo de renda exclua o outro, formando dois polos muito distintos entre si e com o restante da cidade?; (2) existe um padrão espacial ao qual podemos associar os dois *clusters* de renda familiar *per capita*?; (3) qual a relação entre as regiões de concentração dos mais ricos e dos mais pobres com a estrutura urbana e os deslocamentos espaciais?

## Medindo a segregação nas cinco cidades mais desiguais do país

Uma interpretação sobre a desigualdade depende muito fortemente da métrica utilizada

para medi-la. Tradicionalmente, o método estatístico mais utilizado para verificar a concentração espacial de um grupo, nas diferentes regiões da cidade, é o índice de dissimilaridade (D), apresentado por Duncan e Duncan (1955). Entretanto, há críticas contundentes aos cálculos de índices puros relativos à dissimilaridade, argumentando (Sabatini e Sierralta, 2006) que o índice de dissimilaridade apresenta um problema metodológico, ao dar pequena atenção ao fato de que a segregação tem escalas distintas em uma mesma cidade.

No que diz respeito ao nível analítico referente aos dados socioeconômicos gerais, nosso interesse, ao processarmos os dados disponibilizados pelo Censo de 2010, é saber quão concentrado ou disperso espacialmente são os atributos de riqueza ou pobreza no conjunto das áreas urbanas identificadas com os setores censitários delimitados pelo IBGE. Espacializar a distribuição dos dois grupos de renda opostos dará a medida de como a segregação urbana se apresenta nas cidades analisadas, na forma de regiões homogêneas e segregadas entre si. A ferramenta analítica da autocorrelação espacial tem como saída a determinação de *clusters* espaciais, quando a autocorrelação espacial for positiva, e indicar dependência espacial (nesse caso renda). Com o intuito de localizar *clusters* indicadores da segregação dos grupos de renda, vamos utilizar um método global e um local, que sumarizam padrões para toda a área de estudo.

Para a autocorrelação espacial global, os dados disponíveis são explorados de forma generalizada, caracterizando a associação espacial de uma região através de uma única medida, ou seja, um indicador global que viabiliza a medição do grau de interdependência

espacial entre as variáveis, além de determinar a força e a natureza de tal relação. Segundo Almeida (2009), em estudos de análises estatísticas sobre a pobreza, os resultados de métodos globais, como o I de Moran, implicam, em geral, que as regiões consideradas pobres estão propensas a serem circundadas por regiões vizinhas igualmente pobres para valores de I de Moran, tendendo a 1. O contrário também é verdadeiro para quando o resultado do I de Moran tende a 1, o resultado é que regiões não pobres estão propensas a serem circundadas por regiões igualmente não pobres. De forma análoga, as regiões pobres estarão próximas de regiões não pobres para o caso de valor de I de Moran, tendendo a -1, e o contrário também é verdadeiro. Os valores esperados para o I de Moran global estão agrupados no Quadro 3.

Todavia, apenas a medida global não é completamente confiável porque ela, por si só, pode ocultar o padrão local de associação espacial linear, como no caso de um I de Moran insignificante, que pode levar à conclusão de autocorrelação com a mesma característica. Torna-se importante complementar a análise com a busca de padrões locais de associação linear, que é alcançada com a medida de autocorrelação espacial local.

Percebemos, a partir da análise do I de Moran local, que as cidades estudadas tendem a formar *clusters* referentes aos dados apresentados pelo quadro sobre o valor do rendimento nominal médio das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes, ou seja, há formação de *clusters* espaciais para o percentual de pessoas muito pobres e muito ricas em todos os casos estudados, como vemos na Figura 1.

Quadro 3 – I de Moran Global para as cidades estudadas.

Município	I de Moran
Goiânia	0,169087
Fortaleza	0,528401
Belo Horizonte	0,500704
Brasília	0,388922
Curitiba	0,760274

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo IBGE (2010).

O *cluster* do grupo de famílias com maior renda per capita toma a forma de uma espécie de casulo em volta do ponto adotado como central na cidade, enquanto o *cluster* referente ao grupo das famílias com menor renda per capita não repete o mesmo comportamento, apresentando-se, por vezes, de forma não contínua no tecido urbano. Esse comportamento espacial indica, como esperado, uma ligação mais estreita do grupo mais rico com o seu espaço urbano. Fica evidente que a expansão da classe mais rica se dá em volta do centro histórico sem se afastar muito dele, uma vez que essa classe constrói o espaço urbano para a reprodução social de seu modo de vida, conforme demonstrado por Villaça (2001). A segregação das famílias mais ricas é esperada, na medida que esse grupo tende a produzir sua própria área de reprodução social, ao controlar o uso e a ocupação do solo. Os dados demonstram a existência de um padrão de segregação que molda a separação mais completa possível dos extremos do espectro econômico.

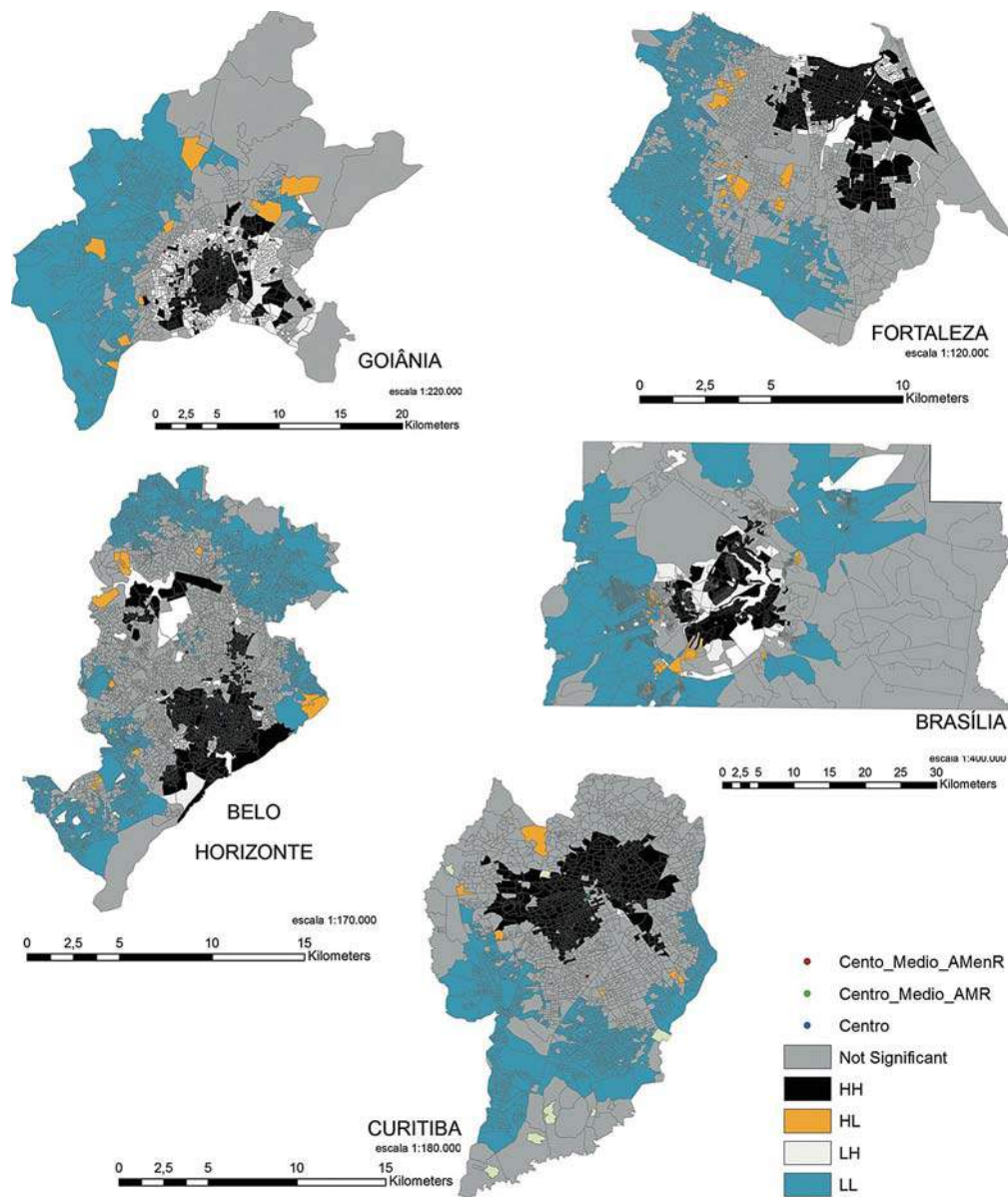
Desses dados, é possível perceber o grande isolamento dos grupos de renda antípodos. Estatisticamente, é muito baixa a probabilidade de famílias da Área de Menor Rendimento

(AMenR) serem vizinhas de alguma família pertencente da Área de Maior Rendimento (AMR). Três pontos chamam a atenção e ficam muito evidentes: (1) a falta de diversificação social em certas regiões da periferia das cidades; (2) a concentração das famílias mais ricas em regiões muito pequenas das cidades; e (3) grupos de renda intermediária com maior interação com os demais, de modo que formam uma espécie de área de transição entre as duas regiões de não interação.

Se, por um lado, é preciso evidenciar que, fora dos extremos, não há tendência de segregação residencial, ou seja, as cidades analisadas contam com suas classes médias e baixas (mas não tão baixas) razoavelmente bem distribuídas por toda a área do município; por outro, é preciso investigar mais profundamente – o que foge do escopo deste artigo – se as famílias muito pobres não começam a sofrer uma espécie de “efeito gueto” como resultado da consolidação, ao longo de muitas décadas, de seus lugares de assentamento.

Os mapas da Figura 1 nos ajudarão a interpretar melhor um componente não monetário na formação de regiões ocupadas quase exclusivamente pelos grupos antípodos.

Figura 1 – I de Moran local para as cinco cidades estudadas



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo IBGE (2010).

## Análise morfológica da segregação socioeconômica

A segregação espacial decorrente da desigualdade nas cidades brasileiras transfere para os espaços segregados o enorme desnível socioeconômico entre os mais ricos e os mais pobres. Contudo, conforme podemos perceber pela Figura 1, há muitas regiões em que essa clivagem socioespacial não é tão marcante, existindo áreas em que o processo de afastamento social no espaço se dá de forma mais matizada, ao contrário das regiões de dominância das classes antípodas.

Uma possível resposta para a pergunta acerca do porquê da existência de ao menos duas regiões particularmente segregadas varia, por um lado, de cidade para cidade, por conta de processos históricos, socioeconômicos e políticos particulares; mas, por outro lado, uma parte da resposta encontra-se atrelada à produção por parte das famílias de maior poder aquisitivo de um espaço próprio para a reprodução social de seu modo de vida. Para buscar o liame entre a produção social desse espaço e sua forma, partimos do princípio de que a arquitetura urbana é um sistema de barreiras e permeabilidades para o movimento de transparências e opacidades à visão, de cheios e vazios impregnados de práticas sociais (Hollanda, 2013) e que os lugares produzidos no processo da evolução histórica de cada cidade estão ordenados em sistemas de contiguidades, continuidades, proximidades, separações, hierarquias, circunscrições. Tais sistemas implicam a organização de grupos de pessoas no espaço e no tempo, ou seja, quem está próximo ou não de quem, fazendo o quê, quando. Essas

dimensões socioespaciais têm implicações quanto a estruturas, simetrias ou assimetrias sociais e estruturas de poder e influência.

Para Villaça (2001), o espaço urbano pode ser representado, em sínteses, por meio de suas estruturas fundamentais, como, por exemplo, o centro principal e as instâncias que revelam as forças fundamentais que determinam essa estrutura, quais sejam, as localizações das vias regionais e dos bairros residenciais. Buscamos entendê-las, em uma sintonia mais fina, percebendo-as como parte de um sistema de barreiras e permeabilidades para o movimento dos grupos. O movimento de pessoas é condição para a criação de vitalidade no espaço urbano e, segundo Hillier (1996, 2000) e Hillier et al. (1993), a criação do movimento está intrinsecamente ligada à configuração do próprio arranjo com as cidades explorando esse movimento para criar densidades e utilizando o espaço como criador de efeitos multiplicadores na relação entre movimento e encontro de pessoas. Esse efeito multiplicador do espaço é, na maioria das vezes, concentrado em certas regiões e não em outras e encontra rebatimento em circunstâncias, como a diferença do valor de troca das localidades nas diferentes regiões da cidade. O potencial para a criação do movimento a partir da própria morfologia pode ser aferido e comparado por meio de ferramentas analíticas próprias, e o resultado pode ser percebido na Figura 2.

Para a análise da categoria dos padrões espaciais, iremos nos utilizar da seguinte convenção: chamaremos de Área de Maior Rendimento (AMR) e Área de Menor Rendimento (AMenR) os clusters identificados na Figura 1 como sendo aqueles de concentração das famílias de maior renda per capita e as das famílias

de menor renda *per capita*. Também nos referiremos ao Núcleo de Integração (NI), que é o conjunto de linhas pertencentes à banda cromática vermelha no mapa axial, isto é, os eixos mais integrados.

Na Figura 2, vemos os resultados da medição do atributo da integração das vias formadoras dos sistemas urbanos para um raio de análise global<sup>3</sup> (Rn) de maneira que é possível perceber uma coincidência – grande, embora não total – do *cluster* da AMR com o chamado, na tradição da SE, de Núcleo de Integração; de forma paralela, a AmenR coincide com áreas de baixa integração global ao sistema.

O que, contudo, à primeira vista, chamamos a atenção são outros atributos morfológicos comuns às cidades estudadas: a descontinuidade, a malha esparsa e a redução da escala urbana das manchas para além do NI formado pelas linhas mais integradas (aquelas cuja cor tendem para o vermelho) do sistema. Esses atributos apontam para vazios urbanos que tanto podem ser devido a feições geográficas peculiares, como morros ou fundos de vale, quanto a glebas desocupadas à espera da valorização decorrente do investimento público em melhorias, forçado pela constante incorporação e parcelamento de novos estoques de terra, muitas vezes para além dos vazios formados por terras não parceladas.

Já a medida de integração permite que conheçamos melhor os componentes espaciais da segregação. Identificamos um conjunto de linhas na cor vermelha que indica o maior potencial de acessibilidade ou permeabilidade, indicando vários possíveis percursos que ali podem ser percorridos. Essas são mais facilmente alcançáveis a partir de qualquer outro ponto da cidade. Para as linhas menos integradas

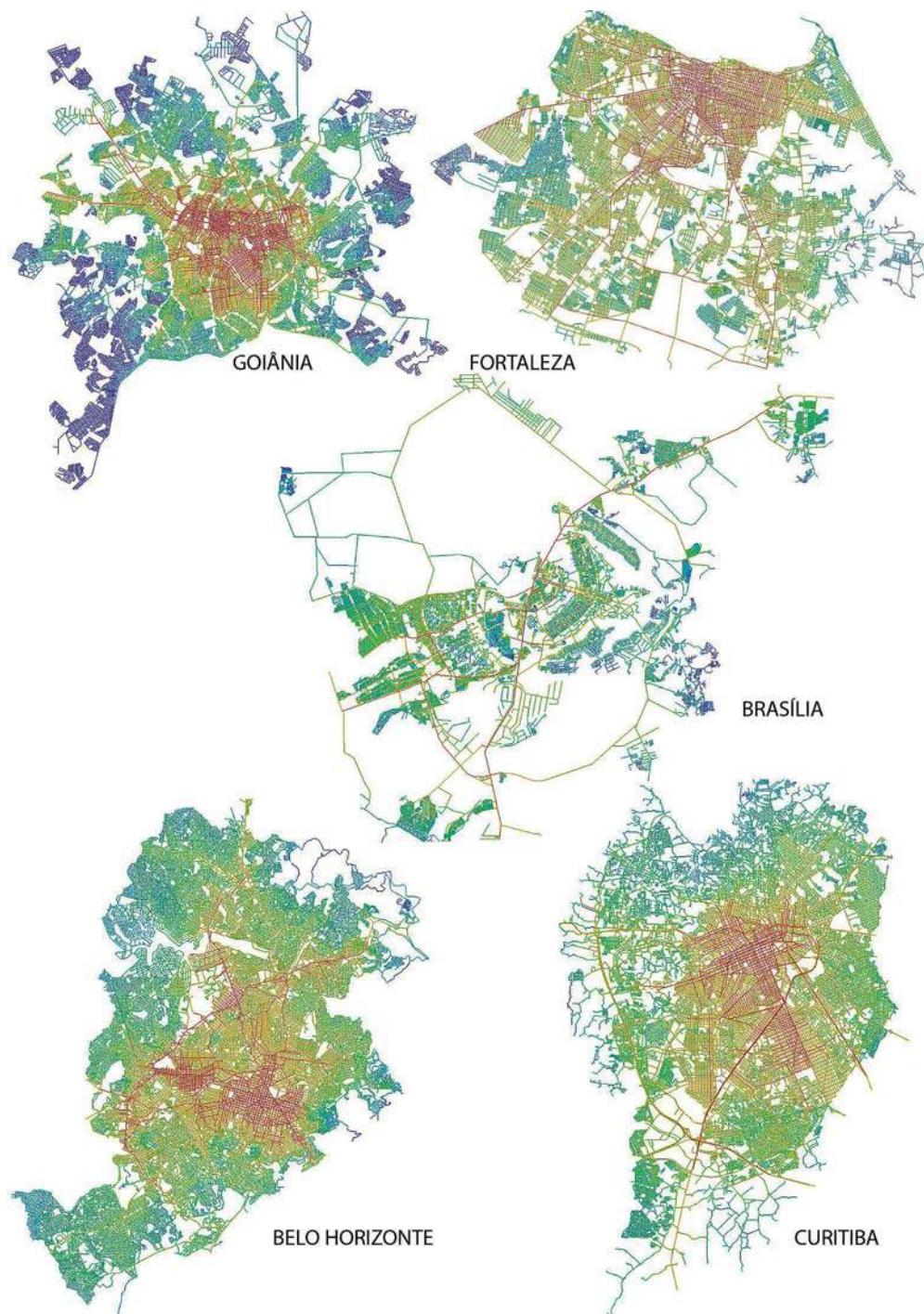
(pertencentes à banda cromática do azul), inverte-se a afirmação. Sem desconsiderar os fatores econômicos, políticos, sociais e culturais do desenvolvimento urbano de cada cidade, Hillier (2000) indica, na morfologia, a grande geradora de movimento espontâneo, o que tende, no NI, a formar a centralidade principal de qualquer cidade. Essa condição está atrelada a um pequeno conjunto de linhas com os maiores valores unitários de integração e um conjunto subsidiário de linhas ligadas a elas, formando uma malha urbana de “dois-passos” ou “três-passos”.<sup>4</sup>

Os estudos no campo da SE identificam, nas condições do traçado local, o conjunto do centro dinâmico que tende a maximizar a acessibilidade local para aquelas poucas linhas mais integradas e seu sistema subsidiário. O sucesso dos centros dinâmicos, cheios de vida urbana, ou a forma básica de centralidade, requer tanto uma posição superior de integração global quanto uma morfologia local acessível e, assim, gerar as facilidades do centro através de um conjunto variado de rotas rápidas e fáceis, que também maximizam o acesso das famílias que moram na região ao complexo conjunto de recursos (estoques de empregos melhor remunerados, lazer, serviços especializados, educação, cultura, etc.), identificados com os centros históricos e a região do centro expandido.

Par Hillier (*ibid.*), há dois tipos de movimentos que geram centralidades dinâmicas: (1) o “movimento para” – essencialmente unidimensional e conhecido como movimento origem-destino e (2) “movimento em torno”, ou seja, dentro de uma região e que relaciona todas as origens em todos os pontos da cidade e todos os destinos dentro daquela região, sendo essencialmente bidimensional, convexo na



Figura 2 – Mapas axiais de integração global (Rn)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo IBGE (2010).

forma e gerador de formas quase ortogonais de traçado. O primeiro tipo de movimento é pendular e é típico das famílias de menor renda *per capita* principalmente na condição de consumidores (Villaça, 2001), que se deslocam de suas casas para as compras, o serviço médico especializado, a escola, o lazer. Já o segundo tem o efeito de otimizar a integração métrica, a qual minimiza o comprimento das viagens de todos os pontos para os outros, dentro de uma área em geral pequena da cidade. É o movimento típico das famílias de maior renda *per capita* na (re)produção de seu espaço social.

As áreas da AMenR não são particularmente menos integradas do que outras partes das cidades, o que parece indicar, nesse caso, maior influência de condições políticas e econômicas de formação das periferias das grandes cidades brasileiras, embora todas elas tenham características morfológicas que as aproximem, como, por exemplo, as intensas fragmentação e dispersão. Já, no que se refere à AMR, o padrão é claro e pode indicar uma grande dependência espacial das famílias de maior renda *per capita*.

Verificamos a existência de padrões claros para Goiânia, Fortaleza, Belo Horizonte e Curitiba no que se refere à integração. Contudo, para Brasília, o padrão não se aplica, já que, para o Plano Piloto – região que comporta a quase totalidade da AMR –, há uma subversão da ideia de movimento nos moldes de como ele é entendido no âmbito da SE. No Plano Piloto, devido ao tombamento, a legislação determina os locais do comércio, e estes não mudam. Portanto, nem sempre a localização do comércio ou dos serviços estará associada com medidas sintáticas globais, à medida que o sistema cresce com o tempo e há, ainda, atributos locais (tais como tamanho de lote, existência ou não

de pilotis, de garagens subterrâneas ou elevadores, ruas terminando em *cul-de-sac*, etc.), que influenciam fortemente a distribuição das classes sociais.

Outro aspecto a ser analisado é o das grandes vias estruturadoras dos sistemas urbanos, uma vez que estes funcionam como poderosos elementos de articulação das diversas regiões da cidade, unindo as localizações mais distantes às áreas mais densas e contínuas do tecido urbano. Para medir a estruturação linear do sistema e a força dessas vias em sua estruturação, utilizaremos uma medida sintática chamada *choice*, que calcula a frequência que um segmento é potencialmente selecionado para viagens entre todos os pares de origens e destinos, sob uma determinada definição de distância. Essa medida capta, segundo Hillier (2009), o movimento "através de" potencial de cada segmento, ou seja, seu potencial enquanto rota de todos os segmentos para todos os outros segmentos.

A medida de *choice* identifica, a partir da análise angular dos segmentos, a estrutura principal de rotas globais do sistema estudado, assumindo uma forma dual (1) uma rede em primeiro plano contendo um pequeno número de vias longas e bem-conectadas que são as rotas globais de movimento e (2) uma rede em segundo plano formado por um grande número de pequenas linhas que tendem a interceptar umas às outras e se conectarem em seus extremos, por meio de ângulos fechados, e a formar arranjos de importância local.

O sistema de vias, em primeiro plano, indica um conjunto de rotas que se constituem potencialmente no conjunto dos caminhos de maior fluxo de movimento da cidade, que, no caso dos sistemas analisados na Figura 3,



concentra-se, em grande medida, também na região de moradia das famílias de maior renda *per capita* e oferece a elas um conjunto de rotas privilegiadas ao restante da cidade.

Comparando os mapas resultantes da análise angular do espaço, medindo a variável choice para as cinco cidades estudadas, características distintivas das AMR ficam evidentes. Nelas encontramos a formação de conjunto denso e único de vias funcionando como rotas globais de movimento, que se cruzam em vários sentidos, formando uma rede em primeiro plano, que indica a formação de uma região concentrada localmente de rotas globais de movimento.

Nessa região, encontramos também um conjunto de segmentos formadores de uma rede de segundo plano muito localizado, funcionando como se fossem “vilas” bastante conectadas com o restante do sistema urbano, por meio da densa rede de vias globais. Esse padrão é esperado, segundo Hillier (2009), nos interstícios do arranjo denso de grandes vias globais de movimento e é formado por um grande número de pequenos segmentos com altos índices indicadores de potencial para o movimento “através de”, apontando para a formação de importantes rotas locais de caminhos.

A partir do conjunto denso de vias globais de movimento que se cruzam, formando uma rede de rotas estruturadoras do tecido urbano, temos o prolongamento radial de algumas delas em direção às franjas da cidade.

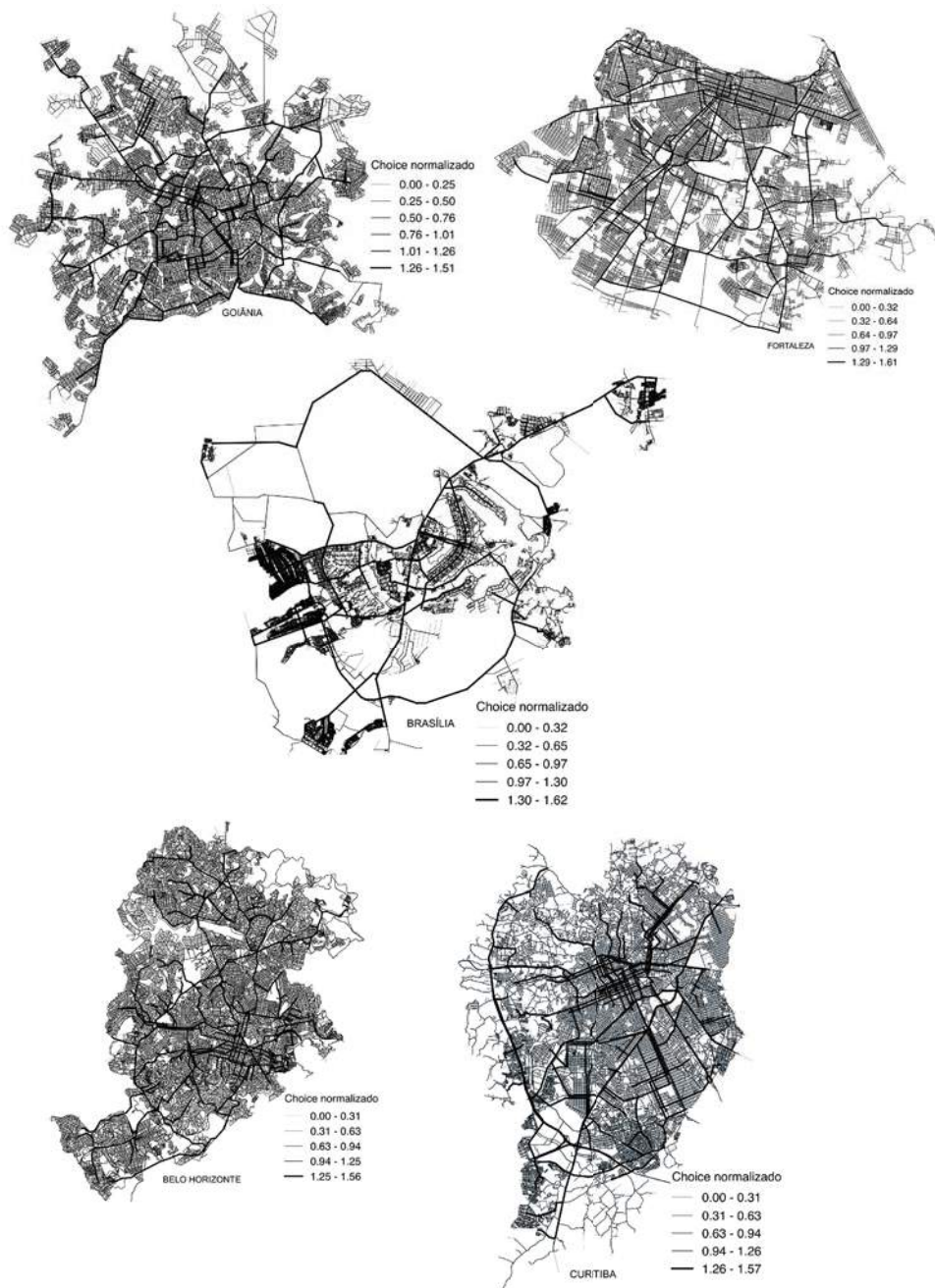
O padrão morfológico típico das cidades brasileiras é o do prolongamento radial de um conjunto pequeno de vias mais longas, estruturadoras, que partem do centro e que praticamente não se cruzam com outras de função

semelhante, de modo a não formar uma rede de movimento intenso, análoga à da região central. O que vemos é a prevalência dos pequenos segmentos pertencentes à rede de segundo plano, também concentradores das moradias da região, ligados fracamente à pouca densa rede de primeiro plano. Praticamente não há rede de primeiro plano que ligue transversalmente as redes de segundo plano entre si, de modo a criar uma malha capaz de suportar o processo gerador de vitalidade nas localidades descrito anteriormente. No caso das AMenR, a escassez de grandes vias geradoras de movimento é ainda maior, o que potencialmente acarreta uma vitalidade de movimento ligada à formação de uma vida econômica local ainda maior.

Dessa forma, a elite ocupa um espaço que conjuga rotas locais com elevada acessibilidade às rotas globais, o que significa tanto grande facilidade de movimento dentro de seu espaço de moradia, produção, consumo e lazer, quanto facilidade para sair de seu local de fixação para atingir radialmente toda a cidade, utilizando-a como um sistema de recursos a sua disposição.

Podemos dizer, de forma sintética, em primeiro lugar, que, embora as cidades tenham processos próprios de evolução urbana ao longo de suas histórias, há a formação de padrões morfológicos que marcam as diferentes regiões formadoras de *clusters* de renda familiar antípoda no que se refere à renda *per capita*. Na região central, o padrão é distinto de todo o restante do sistema, mas as periferias não são indistintas, com as famílias de menor rendimento *per capita* se fixando em locais que combinam grande fragmentação, baixíssima integração com o restante do sistema e eixos

Figura 3 – Mapas de análise de segmentos (variável *choice*)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo IBGE (2010).

globais de movimento mais desprovidos de conexões com outros eixos semelhantes do que nas demais regiões periféricas. Em segundo lugar, nota-se claramente que são as famílias de maior renda per capita que guardam a maior dependência espacial com a sua região de moradia do que os demais. É a relação entre acessibilidade local e global a marca distintiva de seus locais de moradia, já que a primeira permite a (re)produção social de seu modo de vida, ao otimizar os deslocamentos cotidianos de consumo típico das classes mais elevadas, e a segunda lhes assegura não só o acesso às vantagens da economia de escala da localização, é o traço distintivo que permite a apropriação maior da riqueza socialmente produzida em todo o sistema urbano.

Cabe ainda destacar que a dependência espacial que é percebida nos dois grupos antípodas de renda familiar cria um processo acentuado de segregação que parece não existir em grande parte das regiões das cidades estudadas. Assim, em volta dos centros expandidos, temos uma espécie de região invólucro de características intermediárias, ou seja, de dependência espacial não significativa, índices medianos de integração e a existência de um sistema com alguma densidade de vias globais de movimento que se interceptam em várias direções. Esse invólucro acaba por separar marcadamente os espaços da elite dos espaços das famílias mais pobres, assegurando certa distância social aos dois grupos.

## Conclusão

A fim de retomar as questões surgidas ao longo do texto, algumas observações finais

devem ser sublinhadas. Em primeiro lugar, grande parte das cidades tem regiões pobres propensas a serem circundadas por regiões igualmente não pobres, mas há ao menos duas regiões marcadamente segregadas e socialmente muito homogêneas.

Uma das regiões segregadas é o centro expandido, e ele nos parece ser o elemento-chave para compreendermos a relação entre segregação e morfologia urbana. As famílias mais pobres estão segregadas, mas essa segregação está menos associada à morfologia do que ao isolamento e à dependência espacial exacerbada do centro. Em um certo sentido, corroboramos as indicações de Medeiros, Guimarães e Castro (20015) e Reis (2000) de que é preciso estudar mais e melhor os mais ricos para compreendermos melhor o fenômeno da desigualdade socioeconômica no Brasil.

A segregação das famílias mais pobres é imposta no processo de produção social do espaço, ao passo que a segregação das famílias mais ricas é construída e autoimposta. Há uma relativa carência de estudo sobre as famílias mais ricas por claros motivos de escassez de dados. Entretanto também é evidente que a chave para melhor entendimento da dinâmica de apropriação dos recursos socialmente produzidos na cidade é compreender como os mais ricos (re)produzem seu espaço social.

As análises aqui reiteram as teses de Villaça (2001) sobre como a classe dominante, ao comandar a produção do espaço, controla os tempos de deslocamento por meio dos mecanismos de segregação, mas apresentam como a morfologia urbana é parte do processo de isolamento social na disputa das classes sociais pelo espaço enquanto consumidores dos recursos socialmente produzidos.

Embora o País tenha conhecido períodos de inegáveis avanços socioeconômicos e de aumento da renda – inclusive dos mais pobres –, as nossas cidades continuam enfrentando uma intensa segregação dos mais pobres e dos mais ricos, mas apenas com o último grupo em plenas condições de se apropriar do aumento geral de riquezas. Isso se deve a estruturas espaciais muito fracas no que diz respeito à capacidade de grande contingente da população acessar o conjunto de recursos das cidades. Com isso, a desigualdade socioeconômica intensifica-se na medida em que uma parte considerável da população perde a disputa pelo direito à cidade e aos seus recursos e é sobrepenalizada por sua localização.

Na medida em que percebemos o número relativamente baixo de estudos urbanos no Brasil que se ocupam da relação entre o

espaço construído e a morfologia da cidade, precisamos conhecer melhor essa relação de modo que os diagnósticos gerem, além do conhecimento, formas concretas para que gestores, formuladores de políticas públicas urbanas e construtores da cidade atuem no debate público sobre nossa renitente desigualdade e as maneiras de combatê-la.

Avançar na compreensão de como os ricos se beneficiam das políticas públicas de combate à desigualdade, de políticas de desenvolvimento urbano e do conjunto especializado de recursos socialmente produzidos é tema que seguramente merece futuras investigações.

Em outras palavras, fica patente que, para compreender a desigualdade, não basta estudar os mais pobres, mas, antes, é preciso tratar os ricos como um tema prioritário na agenda das pesquisas sobre esse tema.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6161-1129>

Universidade Estadual de Goiás, Curso de Arquitetura e Urbanismo. Anápolis, GO/Brasil.  
patrick.zechin@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-3592-2246>

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
fredholanda44@gmail.com

## Notas

- (1) Segundo Holanda (2002), na SE, um sistema especial é descrito menos em termos de sua ordem geométrica do que em termos de sua ordem topológica, com os atributos desta última sendo proximidade, circunstância, continuidade, descontinuidade, contiguidade, separação, integração, etc.
- (2) A linha axial, como definida no âmbito da SE, é uma linha reta inscrita nos espaços convexos formadores do sistema viário da cidade, reproduzindo os percursos dentro dos limites dos espaços abertos públicos. A linha deve ser a mais longa possível (pois a linha longa define o acesso e a movimentação das pessoas), contínua (de maneira que passe por todos os espaços convexos desenhados no espaço), não podendo haver repetição de linhas em um mesmo espaço convexo, assim como a linha axial deve sempre estar conectada com outra.
- (3) Nos estudos da SE, o que se entende por integração global é o grau de acessibilidade ou permeabilidade potencial que uma via – abstraída para a forma de sua representação linear – possui. A integração dá-se por meio da quantidade de conexões existentes dentro do sistema urbano considerado, o que influi na potencialidade da linha como trajeto dentro da malha.
- (4) “Dois-passos” ou “três-passos” referem-se às duas ou três linhas seguintes a uma linha principal, na qual há uma sequência continuada de uma linha para a próxima (considerando-se a passagem de uma linha para a seguinte como um “passo”) e, por conseguinte, se duas linhas axiais se ligam à linha principal, dizemos que dois “passos” são necessários a partir de uma dada linha original.

## Referências

- ALMEIDA, C. M. (2009). “Introdução. O diálogo entre as dimensões real e virtual do urbano”. In: ALMEIDA, C. M.; CÂMARA, G. e MONTEIRO, A. M. V. (orgs.). *Geoinformação em urbanismo: cidade real x cidade virtual*. São Paulo, Oficina de Textos
- ARRETCHE, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, pp 1-23.
- BARROS, R. P. et al. (2011). “Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil”. In: CASTRO, J. A. e VAZ, F.M. (orgs.). *Situação Social Brasileira – Monitoramento das condições de vida 1*. Brasília, Ipea.
- DUNCAN, O. D. e DUNCAN, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, n. 20, pp. 210-217.
- HILLIER, B. (1996). Cities as movement economies. *Urban Design International*, v.1, n. 1, pp. 41-60.
- \_\_\_\_\_. (2000). Centrality as a process: account for attraction inequalities in deformed grids. *Urban Design International*, v. 3, n. 4, pp. 107-127.
- \_\_\_\_\_. (2009). Spatial Sustainability in cities. Organic Patterns and sustainable forms. In: 7th INTERNATIONAL SPACE SYNTAX SYMPOSIUM. *Anais*. Estocolmo, KTH, pp. K01:1-K01:20.

- HILLIER, B. e HANSON, J. (2003). *The social logic of space*. Londres, Cambridge Press.
- HILLIER, B; PENN, A.; HANSON J. e XU, L. (1993). Natural movement; or configuration and attraction in urban pedestrian movement. *Environment and Planning (B)*, v. 20, n.1, pp. 29-66. Londres.
- HOLANDA, F. de. (2002). *O espaço de exceção*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2013). *10 mandamentos da arquitetura*. Brasília, FRBH.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário*. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_do\\_Universo/Agregados\\_por\\_Setores\\_Censitarios/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitarios/). Acesso em: 13 maio 2018.
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, pp. 151-167.
- MEDEIROS, M.; GUIMARÃES, P. H. e CASTRO, F. A. (2015). A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisa domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, pp. 971-986.
- REIS, E. P. (2000). Dossiê desigualdade: apresentação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, pp. 73-75.
- SABATINI, F. e SIERRALTA, C. (2006). “Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana”. In: CUNHA, J. M. P. (org.). *Novas metrÓpoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, Nepo/Unicamp.
- TURNER, A. (2000). Angular analysis: a method for the quantification of space. In: Centre for advanced spatial analysis – Working paper series.
- UN-HABITAT (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM) (2012). *State of the world's cities 2010/2011 – Bridging the urban divide*. Londres, Earthscan.
- VASCONCELOS, P. A. (2003). “Contribuições para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades”. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L e PINTAUDI, S. M. (orgs.). *A cidade contemporânea – segregação espacial*. São Paulo, Contexto.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.

Texto recebido em 19/out/2018

Texto aprovado em 6/nov/2018

# A ideologia na produção do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal

Ideology in space production: mega-events  
as diffusion agents of the (neo)liberal ideology

Lucio Hanai Valeriano Viana [I]

## Resumo

Esse trabalho tem como objetivo examinar os aspectos ideológicos que permeiam as políticas públicas e sua relação com os espaços urbanos. Para tanto, parte-se da premissa de que os megaeventos, dada a sua magnitude, possuem potencial para atuarem como agentes difusores de modelos urbanísticos. A análise das relações de poder e interesses que direcionam a produção do espaço urbano foi feita com o objetivo de elucidar as características urbanas associadas à realização de megaeventos. O trabalho constatou que as estratégias de realização de megaeventos são marcadamente voltadas aos interesses do mercado imobiliário e se apoiam em estratégias mercadológicas amplamente representadas pelo ideário neoliberal.

**Palavras-chave:** modelos urbanos; megaeventos; urbanismo neoliberal.

## Abstract

*This work aims to examine the ideological aspects that permeate public policies and their relationship to urban spaces. It is based on the premise that mega-events, given their magnitude, have the potential for acting as diffusion agents of urban models. Relations of power and interests that direct the production of the urban space were analyzed to elucidate the urban characteristics associated with the accomplishment of mega-events. The work found that the strategies to hold mega-events are markedly targeted at the interests of the real estate market and are based on marketing strategies broadly represented by the neoliberal ideology.*

**Keywords:** urban models; mega-events; neoliberal urbanism.





## Introdução

Os eventos de grande porte são conhecidos por renovar e reestruturar as cidades por onde passam. Esse movimento ganhou notoriedade a partir da década de 1960 com a ascensão de políticas urbanas neoliberais<sup>1</sup> nos países de capitalismo avançado. Nesse período, desenvolveram-se conceitos relacionados ao “empreendedorismo urbano” associados a novas práticas de gestão de cidades (Harvey, 1996).

A realização de megaeventos prevê, entre outras coisas, a revitalização de áreas urbanas degradadas em regiões consideradas com potencial econômico a ser desenvolvido. Essa estratégia de intervenção consiste em transformar espaços públicos e privados para que se tornem atraentes ao capital financeiro, notadamente a especulação imobiliária. Para tanto, novas práticas de gestão foram criadas, Parcerias Público-Privadas (PPPs) ganharam força e conceitos trazidos da administração de empresas passaram a ser incorporados na administração pública (Henry, 1975). O surgimento dessa nova dinâmica se baseia na promoção e no financiamento de novos modelos de negócios envolvendo, sobretudo, empresas do setor privado e esferas subnacionais de governo.

O planejamento estratégico que se seguiu após o período militar no Brasil sofreu fortes influências do cenário internacional em que prevalecia o Consenso de Washington<sup>2</sup> como receituário para toda e qualquer estratégia de desenvolvimento. Seus efeitos são amplamente conhecidos na América Latina, especialmente pela austeridade fiscal, contenção de gastos públicos, privatizações, abertura e financeirização econômica, entre outros aspectos (Batista Jr, 1994).

Surge, nesse contexto, o conceito de “máquina urbana”, cuja finalidade se volta sobremaneira ao atendimento de interesses dos grandes grupos econômicos, que visam a transformar a cidade em uma arena comercial em busca de lucros (Vainer, 2000). Essa prática, pautada na teoria do desenvolvimento,<sup>3</sup> impõe a dinâmica do capital à administração pública, fazendo, dos instrumentos de gestão, ferramentas de ação a serviço dos grandes investidores. Maricato (2013) ressalta a apropriação do Plano Estratégico Municipal (PEM)<sup>4</sup> de cidades, utilizado como dispositivo de desregulamentação cuja finalidade se associa diretamente aos interesses privados, notadamente às grandes empresas do mercado imobiliário. Essa forma de gestão impinge às cidades um modelo de concorrência mútuo que contribui para agravar a segregação espacial já conhecida nas metrópoles brasileiras.

Fruto desse contexto, a década de 1990 é marcada pela consolidação do ideário neoliberal nas políticas públicas brasileiras. Trata-se, em larga medida, da implementação estrutural e sistemática de uma forma de gestão cuja racionalidade dissocia o caráter social das relações econômicas. Essa lógica, que se estende aos dias atuais, tende a conceber o desenvolvimento social como resultado espontâneo do crescimento econômico. Contudo, a figuração do País entre as dez primeiras economias mundiais comprovou o distanciamento existente entre crescimento e desenvolvimento. Talvez a expressão mais nítida dessa incongruência esteja na disparidade social existente nos grandes centros urbanos brasileiros.

Apesar da criação de muitos instrumentos de gestão democrática, caso dos Planos Plurianuais (PPs), Planos Diretores (PDs),



oriundo do Estatuto das Cidades, entre outros mecanismos, o direito urbanístico que visa ao interesse social é relegado a segundo plano. A busca por regularização do uso do espaço urbano em benefício da coletividade parece perder fôlego diante de interesses estritamente econômicos. O poder público, em todos os seus níveis de governo, associado aos interesses do capital especulativo e à ideologia (neo) liberal, expõe o ordenamento urbano a toda sorte de possibilidades.

Esse quadro amplamente complexo constitui a práxis urbana de maior parte das metrópoles brasileiras. Essa situação torna-se ainda mais controversa ao se analisar o contexto em que se sucedeu a realização dos megaeventos esportivos no Brasil. Sobretudo ao se constatar a ascensão de um modelo de bem-estar social implementado pelo nível federal de governo a partir da primeira década do século XXI.

Paradoxalmente ao que vem ocorrendo nas grandes metrópoles, o fortalecimento de políticas redistributivas, os programas habitacionais para população de baixa renda, a expansão do sistema público de saúde, entre outras políticas, demonstram certo dualismo do papel desempenhado pelo poder público em suas diferentes esferas. A conquista de certa autonomia dos níveis subnacionais de governo, tendência à descentralização de políticas públicas iniciadas no período pós-Constituição de 1988, tornou mais complexa as análises referentes à gestão pública bem como os seus resultados (Farah, 2006).

Na conjuntura em que se sucedeu a realização dos megaeventos no Brasil, foi possível observar a proeminência de políticas progressistas, idealizadas notadamente no nível federal, sendo implementadas paulatinamente

pelos níveis subnacionais de governo. Em contraste, verificavam-se na gestão local, sobretudo nas grandes metrópoles, conflitos sociais claramente ligados à exclusão social. As desapropriações residenciais de inúmeras famílias, bem como a perseguição ao trabalho informal, ganham notoriedade com a reestruturação urbana requerida pela realização de megaeventos no País.

O conflito de interesses entre a esfera federal e os níveis subnacionais, especificamente quanto à análise dos megaeventos, revela em larga medida a luta de classes que se expressa no incentivo de práticas de livre-mercado em contraposição às políticas de bem-estar social. Essa realidade é referendada por muitos autores como uma relação de complementaridade entre Estado e mercado e que vem sendo denominada "Keynesianismo neoliberal".<sup>5</sup>

No âmbito nacional, são implementadas políticas neokeynesianas, que reconstróem as condições da circulação do capital e da força de trabalho, ao mesmo tempo que subordinam as decisões em torno da utilização dos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Além disso, são adotadas políticas de ativação da demanda efetiva, via a criação e a expansão do crédito ao consumidor, transferência de renda, aumento real do salário-mínimo, etc., expressando políticas redistributivas que incidem sobre as condições de reprodução social. No âmbito local é onde as políticas neoliberais parecem emergir com toda força, resultando no padrão aqui identificado como keynesianismo neoliberal. (Ribeiro e Santos Junior, 2013, p. 28)

Nesse sentido, a realização dos megaeventos parece exprimir uma coalizão de

interesses distintos estruturada, notadamente, a partir do primeiro decênio do presente século, pelo governo federal. No entanto, a gama de atores envolvidos na realização de eventos de grande porte, bem como suas demandas, acaba por resultar em um novo padrão institucional na esfera local.

Omena (2015) destaca cinco dos nove arranjos institucionais com caráter deliberativo criados em função das Olimpíadas de 2016: Autoridade Pública Olímpica (APO), Empresa Olímpica Municipal (EOM), Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (CDURP), Comissão de Coordenação dos Jogos (CCJ) e o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO). Os três primeiros arranjos são governamentais, contudo, nenhum deles possui participação direta da sociedade civil. Essa situação, reflexo da ideologia que permeia os eventos em tela, expõe, institucional e socialmente, o caráter das intervenções urbanas quanto à realização de megaeventos.

De forma geral, eventos dessa magnitude representam uma “janela de oportunidades” para a realização de mudanças estruturais nas cidades. Com o apoio do governo federal e da iniciativa privada, a administração pública local é impelida a acreditar que o sucesso de suas atribuições esteja associado ao atendimento das demandas solicitadas para a realização do evento. Isso ocorre em função das profundas reformas urbanas que acompanham acontecimentos desse porte. Contudo, não é recente a percepção de que o acolhimento das demandas exigidas por eventos de grande envergadura ocorra com valorização do ambiente de negócios empresariais em detrimento dos interesses sociais.

O Rio de Janeiro, por exemplo, tornou-se um canteiro de obras para a preparação da Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa)<sup>6</sup> e para os Jogos Olímpicos (Rio, 2016). No entanto, a forma e o conteúdo das intervenções urbanas vêm sendo amplamente questionados em função de estratégias socialmente excludentes adotadas pelas autoridades públicas em consenso com dirigentes e instituições internacionais envolvidos no processo.

Há mais de três decênios que as diretrizes e as condicionalidades de organismos e instituições internacionais orientam a gestão pública, em seus diversos níveis, na direção dos fluxos do capital internacional. O resultado dessa estratégia se expressa nas diversas formas de atrair investimentos e capitais por meio da exaltação do potencial econômico dos espaços locais. Para essa finalidade, a de tornar as cidades viáveis, vendáveis e seguras aos diversos tipos de investimentos e investidores, são empenhados vultosos volumes de recursos públicos, ainda que negligenciando demandas reais e legítimas dos cidadãos locais. Essa lógica costuma contribuir para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na medida em que encarece, sobremaneira, o espaço urbano.

## O mercado global de cidades e o processo de gentrificação

A estandardização dos espaços como estratégia de atração de investimentos privados costuma ser utilizada também para a promoção de megaeventos. No Brasil, os megaeventos esportivos aconteceram de forma associada a

projetos urbanos de grande monta, isto é, reformas urbanas vinculadas a projetos de reestruturação de cidades.

A Copa do Mundo Fifa e os Jogos Olímpicos no Brasil, mais especificamente na cidade do Rio de Janeiro, bem como ocorreu em algumas outras nações, identificam-se por sua magnitude e por seu impacto no ambiente urbano. Essa percepção ganha nitidez ao se analisar o orçamento, público e privado, disponibilizado para a realização das obras. As transformações urbanas assumem diversas frentes. Os parques esportivos, necessários para a realização dos Jogos, representam apenas algo necessário para justificar toda a transformação socioespacial incitada pela realização dos megaeventos.

Avalia-se que a articulação de atores e escalas em torno desses projetos tem exigido expressivo investimento simbólico, como instrumento político privilegiado na disputa pelos eventos na busca dos meios necessários à sua atualização e afirmação. Efetivamente, as coalizões de atores (governamentais, privados e de agências internacionais) vinculadas, por exemplo, ao projeto olímpico percebem e se utilizam do megaevento, um espetáculo em escala mundial, para chamar para si a atenção internacional, redirecionar investimentos e amalgamar um novo projeto hegemônico. (Sánchez, 2010, p. 16)

Assim como destacado por Sánchez, o campo simbólico combinado aos megaeventos propõe situar as cidades no nível do mercado global, isto é, torná-las atraentes ao capital internacional, ao turismo, aos grandes eventos, entre outros. Nesse sentido, a representação simbólica, somada ao jogo de interesses políticos e econômicos, parece autorizar todo tipo de arbitrariedade. Essa percepção tornou-se ainda

mais nítida ao se analisar o contexto brasileiro. Vainer (2014) destaca as diversas rupturas para a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro: institucional, legal, urbanístico, ambiental, social, entre outras. Nesse sentido, a coalizão de poder engendrada pelos megaeventos consolidou um verdadeiro Estado de exceção no planejamento urbano brasileiro.

Os grupos dominantes associados aos megaeventos, notadamente os rentistas do mercado imobiliário, as grandes empreiteiras, empresas de comunicação e tecnologia, entre outros grandes grupos envolvidos direta e indiretamente na realização do evento, conduziram ações que vislumbraram o sucesso de seus próprios interesses. No que tange ao espaço urbano, a coalização desse grupo de grandes empresas leva necessariamente à elitização das áreas "beneficiadas" pela dinâmica das intervenções. Esse fenômeno costuma provocar transformações sociais, econômicas e espaciais que transcendem a substituição do perfil populacional provocada pelas forças do capital nos espaços físicos da cidade. A substituição da população original por outra de perfil de renda superior costuma ser identificada por gentrificação.

Esse fenômeno, combinado às relações entre capitalismo e espaço urbano, implica forte impacto nas dinâmicas territoriais e populacionais da cidade. Sabe-se que as grandes metrópoles brasileiras tendem a caminhar de forma concomitante à dinâmica capitalista em detrimento das concepções de planejamento urbano. Os Jogos Olímpicos emprestam a ideia de legado urbano às cidades por onde passam, contudo, o chamado legado aparece diretamente associado à dinâmica capitalista de valorização imobiliária e sua consequente

distorção da organização social urbana. Segundo Santos Junior (2015), o legado atribuído aos megaeventos corresponde a projetos de renovação e reestruturação de cidades. Nessa direção, os megaeventos realizados no Brasil representaram a inauguração de um novo ciclo de mercantilização dos espaços urbanos:

[...] pode-se dizer que se está diante de um novo ciclo de mercantilização da cidade, traduzida na incorporação de determinadas áreas e de serviços urbanos parcialmente desmercantilizados aos circuitos de valorização do capital. Com efeito, percebe-se um processo de elitização da cidade. Esse processo ocorre pela transferência forçada de ativos sob a posse ou controle das classes populares para setores do capital imobiliário. (Ibid., p. 29)

Nesse sentido, é possível apontar a presença das relações capitalistas na disposição do espaço urbano em períodos históricos diversos; daí a ideia de "novo ciclo". A dinâmica capitalista revela-se, em última análise, o ponto crucial para a compreensão do processo de gentrificação. Assim, é preciso analisar as intervenções urbanas relacionadas aos megaeventos de forma complexa levando em consideração as formas de apropriação da mais-valia fundiária e de seus reflexos na dinâmica urbana.

Os ciclos de intervenção no espaço urbano assumem uma polissemia de significados que, nos mais das vezes, ofuscam diversos períodos de mercantilização da cidade, conforme mencionado por Santos Junior. Os processos de renovação, revitalização ou redesenvolvimento de áreas urbanas ganham notoriedade a partir da Segunda Guerra Mundial, com a elevação do desemprego e a necessidade de

reconstrução de regiões deterioradas das cidades (Harvey, 2013). Harvey destaca o exemplo da cidade de Nova York:

A deterioração do centro das cidades provocada pela saída de empregos e pessoas gerou então uma forte, e, mais uma vez, subsidiada pelo governo, estratégia de renovação urbana através da demolição e reconstrução de centros urbanos mais antigos [...] o redesenvolvimento metropolitano de Nova York foi capaz de se inserir entre as fontes de fundos públicos e as exigências dos empreendedores privados com um efeito tão forte, refazendo toda a região metropolitana de Nova York por meio da construção de autoestradas e de pontes, do planejamento de parques urbanos e da renovação urbana. (Ibid., p. 72)

Assim, como bem descreveu Harvey, o redesenvolvimento de cidades, vale destacar a forte inversão dos recursos públicos em benefício de setores privados, corresponde às práticas recorrentes no curso histórico. Contraditoriamente, o investimento em infraestrutura urbana tem levado a um processo de desapropriação e remoção de numerosa população. Importante ressaltar que tal processo é realizado, em boa parte dos casos, com autorização e recursos públicos, o que denota a leniência do Estado para com os interesses em jogo.

A tentativa de revitalizar, ou mesmo redesenhar, espaços que, ao longo do tempo perderam dinamismo econômico, indica certa propensão ao fortalecimento das chamadas cidades globais. Segundo Ley (1981), a nova dinâmica do sistema de produção capitalista, sobretudo o processo de acumulação flexível, tende a concentrar profissionais altamente especializados em cidades centrais, isto é,

aquelas que congregam capitais simbólicos, intelectuais, entre outros atributos.

O fortalecimento desse tipo de centralidade costuma promover a elitização do espaço e a gentrificação como fenômeno resultante. Desse modo, a reestruturação da hierarquia urbana, promovida por essa nova divisão social, impulsionada pela forma de como são realizados os megaeventos, promove o surgimento de cidades fortemente marcadas pela segregação social. Vale destacar que a estratégia de reestruturação urbana não transforma apenas o aspecto estrutural das cidades, mas também, e sobretudo, das classes sociais, da produção e do consumo nas grandes metrópoles.

Diante desse quadro, a cidade do Rio de Janeiro, no contexto dos megaeventos esportivos, notadamente dos Jogos Olímpicos, destaca-se como objeto de estudo por congregar situações de arranjos políticos, institucionais, burocráticos, econômicos, sociais e culturais que perpassaram pelas mais diversas esferas de governo.

Para além dessa confluência de situações atípicas do ponto de vista da administração pública, as reformas urbanas de grande magnitude costumam ser tratadas como modelos a serem difundidos em outros contextos e regiões.

## Difusão de modelos urbanos

As semelhanças na forma, no conteúdo e também nos discursos delineiam a produção e reprodução do espaço urbano de grandes cidades. A universalidade dos padrões urbanísticos empregados em megaeventos indica a tentativa de amalgamar um projeto hegemônico de urbanização (Sánchez, 2010).

A discussão está voltada para a questão da constituição e legitimação de paradigmas relativos à reestruturação urbana em escala global. Novos paradigmas, mundializados, que emergem em processos de luta simbólica, são associados às condições históricas e políticas atuais da produção do espaço. Os atores que buscam ocupar posições hegemônicas na enunciação de discursos e na construção de "modelos" procuram impor determinadas categorias de leitura e de representação do urbano, que, por sua vez, influenciam outros atores, em relações transescalares, na definição de estratégias espaciais e na orientação das ações voltadas à produção da cidade-mercadoria. (Ibid., p. 42)

Assim como destacado por Sánchez, a ideia de replicação de Modelos vem acompanhada de uma série de conceitos e práticas que visam estratégias de negócio, notadamente direcionadas ao conceito de cidade-mercadoria; isto é, orientada para a atender aos interesses do mercado imobiliário e suas interfaces. Assim sendo, os modelos arquitetônicos urbanísticos costumam ser replicados como mera estratégia de negócio. Recomendações de "boas práticas" e modelos de gestão gerencial explicitam o que verdadeiramente se pretende.

No novo cenário mundial que se apresenta no começo do século XXI, a cidade vai se transformando cada vez mais no lugar do negócio financeiro, com operadores mais poderosos e mais incontroláveis do que nunca, que buscam rendimento imediato e um compromisso mínimo com o lugar onde realizam o investimento. Cada cidade é um lugar que pode ser explorado a fim de que contribua com o capital global; certas morfologias urbanas expansivas e dispersas, tipologias arquitetônicas como os arranha-céus e mecanismos neoliberais de gestão são os que

favorecem esses interesses. (Montaner e Muxí, 2014, p. 21)

Na mesma direção de Sánchez, Montaner e Muxí indicam que a replicação de modelos urbanos consiste, em larga medida, em viabilizar uma estratégia mercadológica pautada na apropriação da mais-valia fundiária de áreas urbanas. Talvez o exemplo mais destacado na literatura sobre a difusão de modelos seja as reformas urbanas ocorridas na cidade de Barcelona, Espanha. A cidade catalã tornou-se um modelo de referência para reformas urbanas de grande magnitude, notadamente no que se refere à realização de Jogos Olímpicos.

Desde 1986, quando a cidade foi escolhida para sediar as Olimpíadas de 1992, Barcelona passou a realizar intervenções de grande porte. Esse feito transformou as diversas regiões da cidade. Entre os seus idealizadores, destaca-se Joan Busquets,<sup>7</sup> por suas intervenções urbanísticas de larga escala, isto é, considerando a transformação e a criação de novos espaços completos: ruas, edifícios, praças, parques, escolas e gestão integrada com a iniciativa privada (Capel, 2005).

É curioso notar que uma das principais características do modelo catalão, amplamente difundido como referência de intervenção urbana, destaca as “parcerias público-privadas” (PPPs) como cerne de seu sucesso. Segundo Rolnik:

As chamadas “parcerias público-privadas” (PPPs) estão entre as estratégias de gestão e promoção do desenvolvimento urbano que mais se disseminaram no período recente. Com origem nas cidades norte-americanas nos anos 1980, rapidamente se disseminaram para as cidades do Reino Unido e de outros países

européus, para dali integrar a agenda de capacitação técnica e disseminação de conhecimento dos think-tanks de organismos de cooperação. (2015, p. 226)

Nesse contexto, Rolnik (ibid.) analisa a forma de como as PPPs surgem no campo das políticas públicas. Segundo a autora, as parcerias podem ser caracterizadas como concessões que, conforme o tipo de contrato, transformam-se em privatizações. Ao analisar a ocorrência de práticas de PPPs, a autora destaca a incidência em projetos de modernização de infraestrutura urbana que, por sua vez, alimenta a concepção de competitividade entre os sistemas urbanos. Revela-se, portanto, uma estratégia de negócios associada ao poder público que transforma a cidade em mercadoria.

A experiência de Barcelona tornou-se muito conhecida, sobretudo, pelos resultados econômicos conquistados. As intervenções urbanísticas realizadas na cidade seguem sendo divulgadas e conhecidas como o “Modelo de Barcelona”. Contudo, esse projeto urbano pautado, em larga medida, em estratégia turístico-empresarial, vem despertando críticas, muitas delas suscitadas a partir do “urbanismo espetáculo” (isto é, voltado ao *marketing* de cidades), cuja prioridade das obras buscava causar impacto e visibilidade, relegando as carências sociais a segundo plano.

Segundo Silveira (2007), se a opção tivesse sido sanar os problemas sociais, os custos teriam sido inferiores aos que foram empregados na realização dos megaprojetos voltados ao turismo.

Na década de 1990 houve mudança na orientação das políticas públicas urbanas. A diferença é que na década anterior [1980] os investimentos buscaram

atender às demandas da população, isto é, aquilo que necessitavam. Prevalcia a presença do setor público. Os empresários, os investidores, os especuladores estavam na expectativa. Ao melhorar a qualidade do ambiente urbano, a cidade se tornou mais atrativa. Na década de 1990, o setor privado passou a ter muita força de intervenção. O governo se via endividado em função dos investimentos realizados na década anterior. E, quando se investe nas cidades, a preocupação seguinte é mantê-la: os equipamentos, a infraestrutura, etc. Dessa forma, os recursos públicos estavam limitados. O setor privado passou a ter força com a dinâmica do mercado. (Borja, entrevista concedida a este pesquisador em 23/6/2016)

Como bem destacou Borja, editor do Plano de Gestão Urbana de Barcelona (1980–1995), o método de reformulação urbana da cidade possuía como meta prioritária o fortalecimento da competitividade internacional mediante investimentos infraestruturais e o fortalecimento de PPPs. As questões sociais, portanto, seriam sanadas e/ou minoradas, como consequência do crescimento das atividades econômicas genericamente denominadas “mercado”. Parece evidente que o pensamento de Borja, bem como no Modelo de Barcelona, está associado à concepção de que as grandes metrópoles necessitam se preparar para uma competição global entre cidades.

Embora essa concepção não se sustente na visão de muitos autores, Capel (2005) destaca a importância da imagem internacional, da “mercadotecnia” (*marketing* urbano) e do emprego da eficiência econômica por meio do urbanismo e das intervenções nas cidades, bem como ocorreu em Barcelona. Nesse sentido, sua visão converge com a de Borja naquilo

que o autor considerou um “salto em competitividade internacional” (Borja, 1995, p. 33).

Segundo Borja:

[...] *las ciudades toman acto de la mundialización de la economía y de la comunicación. En consecuencia se produce una competencia creciente entre territorios y más especialmente entre sus puntos nodales o centros, es decir las ciudades.* (p. 276)

Dessa forma, caracteriza-se a concepção de Borja, reiterada por Capel, de que a melhor solução para os problemas enfrentados pelas cidades seria armá-las com eficiência competitiva tal qual uma empresa. Assim, para que essa racionalidade seja viável, faz-se necessária a adoção de mecanismos gerenciais inspirados em melhores práticas (*best practices*), notadamente aquelas utilizadas no meio empresarial.

Para Borja (*ibid.*), a adoção de práticas gerenciais veio responder ao que ele definiu por “*crisis de las políticas urbanas*” e pelo desenvolvimento de *best practices* precisamente porque se considera que “*las grandes ciudades son prácticamente ingobernables*” (p. 31). Ora, essa ponderação pode ser sustentada apenas do ponto de vista ideológico, pois, na medida em que grandes cidades se tornam ingovernáveis, notadamente em consequência da crise envolvendo as políticas públicas, não se aplica outra forma de governabilidade capaz de resolver o problema.

Segundo Vainer (2000), o fortalecimento de concepções empresariais, bem como o enaltecimento de instituições e organizações internacionais no campo das políticas públicas – notadamente ligadas ao urbanismo –, indica em larga medida a tentativa de difundir ideias, conceitos e práticas com a finalidade



de atender a grupos de interesses específicos, especialmente o grande capital, por meio da especulação imobiliária.

Difícilmente se poderia exagerar quanto à relevância de uma discussão séria e rigorosa deste modelo de planejamento urbano. De um lado, é praticamente total o comprometimento de agências de cooperação e instituições multilaterais em sua difusão e de seus conceitos básicos, de que são exemplos recentes: a) a publicação de alentado volume sobre a experiência de Barcelona, pela Oficina Regional para América Latina e Caribe do Programa de Gestão Urbana, constituído e financiado pela Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial [*Barcelona: un modelo de transformación urbana*]; b) a encomenda, feita pela Agência Habitat das Nações Unidas, para que Jordi Borja e Manuel Castells produzissem um documento de análise e propostas especialmente para a Conferência Habitat II (Istambul), em que retomam vários de seus trabalhos anteriores e em que apresentam, para além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação do modelo [*Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*]. (Ibid., p. 77; grifos nossos)

Como bem destacou Vainer, a tentativa de difundir o modelo de Barcelona parece evidente. A estratégia econômica por trás do urbanismo espetáculo corresponde à privatização de espaços públicos, isto é, a troca do espaço público pelo espaço privado, que impacta diretamente na arrecadação de receita a partir dos impostos a serem pagos após a intervenção urbana. Vale ressaltar que esse tipo de intervenção, que faz aumentar de forma acelerada os impostos, sobretudo os relacionados à propriedade, constitui estratégia

de arrecadação da administração local para recuperar os investimentos empregados<sup>8</sup> (Silveira, 2007).

Não é sem razão que práticas de mercado são enaltecidas, afinal, o que verdadeiramente parece estar em questão são exclusivamente os interesses de frações específicas de interesses privados. Assim, Borja enfatiza, em seu Programa de Gestão Urbana de Barcelona, que o modelo utilizado correspondeu à aplicação de "*técnicas de marketing urbano, de concertación con privados y de concesión de instalaciones. Pero a diferencia de otras situaciones más guiadas por el laissez-faire [...] Barcelona se ha dado con reglas de juego claramente preestablecidas*" (Borja, 1995, p. 57).

Nota-se, pois, a forte relação entre o poder público com o setor privado, com nítidas concessões à liberdade econômica que podem ser entendidas por práticas neoliberais – baseada nas linhas do livre mercado –, representada pela terminologia *laissez-faire* (deixe fazer).

Nesse sentido, Rolnik (2015) destaca a crescente utilização de modelos urbanos inspirados na experiência de Barcelona, sendo disseminados por organismos de cooperação de atuação mundial. Para além da replicação de modelos e práticas gerenciais, a ideologia político-econômica atrelada aos conceitos de intervenção urbana são peremptoriamente neoliberais, uma vez que assumem o livre-mercado como procedimento balizador das estratégias de intervenção urbana.

Apesar de todas as ressalvas, o Modelo de Barcelona, ainda hoje, é considerado uma referência para diversas experiências de planejamento urbano na América Latina, notadamente no que tange à realização de megaprojetos esportivos – os Jogos Olímpicos – que



motivaram as transformações de grande magnitude na cidade catalã.

[...] pode-se observar que o *fundamento da formulação de modelos é a identificação de outros com a experiência em questão*. Assim, não foi apenas a Inglaterra, [...] mas também a América Latina, que [se inspiraram no modelo de] *Barcelona como referência para o planejamento urbano na virada do século*. Inspiração para o Rio de Janeiro, Buenos Aires, entre outras capitais, o sucesso de Barcelona afirmou-se com frequência, e estaria ancorado em seu Plano Estratégico. Lançado cerca de 2 anos após a nomeação às Olimpíadas, isto é, quando os destinos da cidade já estavam definidos pela escolha do Comitê Olímpico Internacional, o *Plano Estratégico constitui o prenúncio de um trabalho de formalização da experiência de Barcelona, de sua transformação em um modelo*. (Lima Jr., 2006, p. 5; grifos nossos)

Como bem destacou Lima Jr., a replicação de um modelo, tal como o em foco, não pode ser justificada nem mesmo se os objetivos fossem os mesmos, pois significaria situações e complexidades idênticas. Em se tratando de políticas públicas, a adoção de modelos torna-se ainda mais complexa, notadamente se levados em consideração os fatores capazes de influenciar e, por vezes, determinar a agenda política, bem como destacou Kingdon (2006).

Ademais, a utilização de modelos em contextos alheios à realidade original poderá gerar resultados negativos ou efeitos colaterais de difícil solução. Assim, Lima Jr. enfatiza:

Transformar uma experiência numa experiência modelar [como no caso da

afirmação de Barcelona como referência mundial] pressupõe um trabalho de formalização, ou seja, purificá-la de conteúdos empíricos e considerá-la em suas estruturas formais. (2006, p. 5)

Dessa forma, a partir da hipótese de que a replicação de modelos urbanísticos, notadamente a partir da experiência de Barcelona, esteja sendo incentivada e difundida em outros contextos e localidades, analisou-se a experiência da cidade do Rio de Janeiro na realização dos Jogos Olímpicos de 2016.

Sabe-se que a promoção de megaeventos de reconhecimento global tende a se basear em formas e procedimentos padrão para a sua realização. Contudo, em se tratando dos Jogos Olímpicos, o chamado legado urbano vem sendo questionado pela utilização de modelos urbanos preconcebidos baseados em experiências consideradas exitosas. Assim, analisa-se o COI como uma organização capaz de influenciar formas e conteúdos de políticas públicas nas cidades por onde transitam seus eventos.

Desse modo, como bem observou Lima Jr. (ibid.), a adoção de modelos faz-se presente como forma de garantir, ainda que contraditoriamente, bons resultados nas políticas públicas. Contudo, acredita-se, também, que a replicação de modelos esteja associada ao favorecimento de grupos econômicos do setor privado que influenciam a agenda política e dela se beneficiam. Assim, ao apropriar-se de modelos, as organizações internacionais, nas quais se inclui o COI, podem contribuir para replicá-los e impor suas práticas, notadamente a partir do poder e do prestígio que gozam no cenário mundial.

## Modelo urbano e megaeventos

Baseando-se nas demandas dos megaeventos e aproveitando-se delas para justificar as intervenções urbanas, as cidades passam a adotar modelos urbanísticos voltados aos interesses privados, notadamente, os das grandes empreiteiras de obras públicas ligadas também ao setor especulativo do mercado imobiliário. Essa estratégia, reitera-se, dificulta a permanência da população de baixa renda na localidade onde residem devido ao encarecimento do espaço beneficiado:

A proliferação de empreendimentos imobiliários de alto padrão nas proximidades dos estádios e outras obras emergenciais provocam um duplo processo de expulsão da população mais pobre, seja pela remoção sumária e violenta dos assentamentos, seja pela expulsão “natural” decorrente da forte e nada regulada valorização imobiliária consequente. A Copa e os Jogos, nesse sentido, acirram o nosso *apartheid* urbano. (Ferreira, 2014, p. 13)

Como destacado por Ferreira, os projetos de intervenção urbana oriundos do contexto dos megaeventos são amplamente questionados em função de seus impactos negativos para a população de baixa renda.

Por conta desse quimérico ideal de sucesso, a população pobre costuma ser afastada dos espaços urbanos beneficiados pela realização dos eventos. Em diversos contextos, a remoção de numerosas famílias ocorre em nome das supostas necessidades urbanísticas vinculadas ao desenvolvimento das cidades. A ideia de reestruturação da cidade atrelada aos megaeventos não é diferente. Ligadas aos

interesses do mercado imobiliário, das grandes incorporadoras, das grandes empreiteiras e construtoras, as reformas urbanas, nesse sentido, parecem contribuir para o processo de gentrificação. Isto é, para a realocação de grupos sociais vulneráveis para regiões completamente alheias ao seu contexto.

Apesar das informações nem sempre coincidirem, o Comitê Popular da Copa estima que cerca de 170 mil famílias tenham sido obrigadas a retirar-se de suas casas em função das obras requeridas para a construção de estádios de futebol. O argumento costuma ser sempre o mesmo, aquele referente à necessidade de desenvolvimento da região (Maior, 2014).

Paradoxalmente, todas as transformações decorrem da retórica do desenvolvimento urbano. Resta saber que conceito de desenvolvimento está associado ao modelo de cidades relacionado aos megaeventos.

A estratégia de legitimação de intervenções urbanísticas pautadas no pretexto do desenvolvimento econômico e social, a partir do investimento do capital privado no espaço urbano, revela a práxis do desenvolvimento relacionada à teoria econômica neoclássica em que figura o desenvolvimento baseado em uma ótica unilateral, isto é, concebida unicamente pelos agentes econômicos. Para Furtaido (2008), as decisões eivadas de interesses políticos e ideológicos dificultam o real propósito de ações cujos interesses se relacionam a grupos específicos:

A identificação das forças que estão por trás de toda decisão político-econômica é tanto mais difícil quanto tais decisões vêm sempre cobertas com uma roupagem ideológica, a qual procura desviar a atenção para uma possível ligação entre

a decisão em causa e o interesse coletivo. (Ibid., p. 35)

Nesse sentido, a especulação imobiliária torna-se o instrumento balizador das intervenções públicas no espaço urbano. Os estudos econométricos que justificam os investimentos em determinadas áreas e locais costumam não levar em consideração as demandas sociais, o que impinge um processo de gentrificação, agravando a vulnerabilidade das camadas mais carentes da população.

Ao analisar cidades que realizaram intervenções urbanísticas decorrentes de megaeventos, Silveira (2007) destaca os altos investimentos direcionados para reformas de infraestrutura que inviabilizam a permanência das classes sociais menos favorecidas nas regiões “beneficiadas” da cidade. Isso se deve em função da elevação do valor dos impostos e, conseqüentemente, do encarecimento do custo de vida. Segundo o autor, se a opção tivesse sido sanar os problemas sociais, os gastos teriam sido inferiores aos que foram empenhados na realização de produções de megaprojetos. A maneira como as reformas de infraestrutura se dão é uma característica do urbanismo espetáculo no que tange às intervenções urbanas, notadamente aquelas dirigidas à revitalização de espaços em grandes cidades.

A práxis do desenvolvimento urbano ganha maior nitidez nas palavras de Ferreira, ao se analisar a cidade de São Paulo:

Assim, desde já é importante argumentar que a ideologia da “cidade global” paulistana não se assenta em alguma situação virtual, em aparências apenas. Há processos em curso que são fatos, reais e inquestionáveis: o crescimento da oferta de escritórios do setor terciário na região

da Marginal Pinheiros, as transformações econômicas ditadas pela financeirização do capitalismo global, por exemplo, são elementos reais e dificilmente questionáveis. Mas a ideologia, como dito, não parte de situações inventadas: assenta-se na realidade, para transformá-la e escamoteá-la para o benefício dos interesses dominantes. (Ferreira, 2003, p. 49)

Como observado por Ferreira, a (re)construção da cidade, para atender aos interesses dos mais diversos segmentos rentistas do mercado mundial, é planejada “por um número significativo de agentes, seja do mercado, da academia e do poder público” que legitimam suas ações em consensos forjados entre frações de classe, criando um modelo de desenvolvimento paradoxal: moderno e ao mesmo tempo conservador.

A padronização das intervenções urbanísticas com a finalidade de atrair investimentos para as cidades, que na verdade oculta a estratégia de venda dos espaços urbanos para grupos de interesse específicos, representa em larga medida a estratégia adotada por diversas cidades do mundo: Paris, Barcelona, Bilbao, Lisboa, Berlim, entre outras. São exemplos de cidades que em algum momento de sua história – em períodos e condições distintos – obtiveram algum êxito em suas estratégias de atendimento aos interesses do mercado mundial. Contudo, nos países de capitalismo tardio, caso do Brasil, a mera reprodução desses modelos contribui para a manutenção do subdesenvolvimento na medida em que agrava a exclusão social e precariza as condições de vida das classes menos favorecidas. Daí o seu caráter conservador.

Ao se estabelecer modelos de intervenção urbanística, adota-se, ao mesmo tempo,

um padrão único e preconcebido. A adoção de tal estratégia explicita a concentração de poder e influência que detêm os rentistas do mercado imobiliário. Essa prática representa, não apenas o reverso da tendência à descentralização das políticas públicas, justificada pela maior compreensão das necessidades locais, tornando mais eficientes os investimentos públicos e mais legítima a intervenção estatal, como também a consolidação de uma estratégia hegemônica internacional sobre as cidades.

A estratégia adotada para a conquista do direito de sediar dois eventos dessa magnitude implica a coalizão de diversos interesses. No campo político-ideológico, privilegiaram-se grupos econômicos de poder hegemônico direta e indiretamente ligados à viabilidade dos eventos. Destacam-se as grandes empreiteiras de obras públicas responsáveis por estruturar as cidades, notadamente as vias de acesso. A mobilidade urbana corresponde a um dos fatores mais importantes para o sucesso dos eventos e costuma estar associada ao chamado legado. As construtoras do setor hoteleiro, intimamente ligadas à estratégia de reestruturação urbana, compõem o grupo de poder ligado à construção civil. As empresas de entretenimento e comunicação, representantes dos interesses desses grandes grupos, atuam de forma transversal, buscando vender os eventos como algo benéfico ao conjunto da sociedade. Vale destacar que o espetáculo midiático constitui ferramenta fundamental para o sucesso dos negócios.

Essa conjuntura, circunstanciada pela realização dos Jogos no Brasil, destaca de forma veemente a importância do setor privado para o sucesso de ambos os eventos. Assim, como uma espécie de solução a todos os desafios

colocados em pauta pelos megaeventos, a lógica privada e privatista passa a ser aplicada ao setor público.

O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e, mais especificamente, num sujeito ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (Vainer, 2000, p. 89)

Dessa forma, o discurso da suposta eficácia e eficiência na administração pública passa a ser construído associando políticas públicas às boas práticas gerenciais (*best practices*). Privatizações de empresas e espaços públicos, PPPs, entre outras medidas, passam a fazer parte da concepção da assim chamada "boa gestão" (Paula, 2005). Empréstima-se a ideia de modernidade à transferência de responsabilidades públicas ao setor privado. Essa prática é construída não apenas de forma discursiva, mas também por meio de mecanismos que conciliam o discurso às imagens representativas do moderno. Daí a necessidade da arquitetura arrojada e ultrafuturista que simboliza os megaeventos. A superexposição do "moderno" costuma ser amplamente utilizada pelas empresas de comunicação que centram as suas estratégias comerciais em *merchandising* e em outros produtos que lhe permitem oportunidades de negócio.

Assim, o discurso do moderno ligado ao *modus operandi* da gestão pública vai ganhando legitimidade. Vainer (2000) denuncia

o processo, real e simbólico, para que a transformação do espaço urbano ocorra de forma consensual por meio de estratégias discursivas. Esse proceder, articulado com os grandes empresários envolvidos nos eventos, constrói a ideia de que toda e qualquer transformação urbana que esteja a serviço dos megaeventos deva ser aceita e bem-vinda pela sociedade. Nesse sentido, as transformações oriundas dessa construção político-ideológica parecem dar legitimidade às remoções de inúmeras famílias residentes em áreas destinadas para projetos de megaeventos. A privatização de espaços públicos bem como a sua elitização também passam a ser concebidas como uma consequência natural do progresso. Essa lógica explica, em certa medida, a naturalização da exclusão social, aqui representada pelos processos gentrificadores, motivados pela realização de megaeventos.

O poder das representações está em sua presença material, literalmente solidificada na arquitetura e no urbanismo. As geografias da "gentrificação" são geradas por processos materiais, mas também pelos simbólicos. Os idealizadores, planejadores e profissionais do *marketing* atuantes nesses processos simbólicos codificam as formas construídas em códigos para receptores que irão reinterpretá-los. (Sánchez, 2010, p. 111)

Como bem destacou Sánchez, o campo simbólico assume considerável importância no contexto em que a valorização do produto – megaevento – combina a ideia de sucesso ao *status* de poder e de prestígio. Nesse sentido, quanto maior a percepção do consumo, bem como a seletividade do público por critério de renda, maior será a sensação de triunfo e êxito.

Portanto, quanto mais seletivo, disputado e cobiçado for o acesso aos megaeventos, mais forte será a hegemonia dessa concepção de cidade pautada na exclusão social.

## Notas conclusivas

Constatou-se que a realização de megaeventos transcende as suas fronteiras. O chamado "legado" para as cidades corresponde, em larga medida, às transformações urbanas que pouco se relacionam ao evento. Além disso, ao se constatar certa padronização das políticas públicas urbanas, perceberam-se, com maior nitidez, os interesses econômicos dos grandes grupos envolvidos no processo.

O Modelo de Barcelona destaca-se como referência em vários aspectos. O primeiro, e talvez mais importante, seja o incentivo ao fortalecimento de parcerias público-privadas nas políticas públicas. Essa orientação enaltece a importância de empresários do setor privado nas políticas públicas, tornando-as suscetíveis às suas influências e interesses. A literatura identifica as PPPs, notadamente no que tange aos megaeventos, como um dos caminhos pelos quais ocorre o empresariamento das cidades, isto é, a privatização de espaços públicos e o fortalecimentos de estratégias de valorização imobiliária.

De forma sintética, averiguou-se que o incentivo às práticas gerenciais voltadas ao custo-benefício, bem como a difusão de modelos urbanísticos considerados exitosos, resulta em políticas que induzem ao encarecimento do solo urbano e, por conseguinte, ao processo de gentrificação.

Por fim, as estratégias de planejamento urbano atreladas à realização de megaeventos aparecem diretamente associadas ao conceito de cidade-mercadoria, fortemente pautado no ideário (neo)liberal.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0805-6995>

Grupo Ibmecc/Wyden, São Paulo, SP/Brasil.

Observatório das Metrópoles, núcleo São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.

luciohanai@hotmail.com

## Notas

- (1) O significado do conceito de neoliberalismo, amplamente utilizado na literatura que analisa as doutrinas político-econômicas, está associado à crença de que as forças que operam nas mais diversas relações econômicas são capazes de autorregulação. O prefixo “neo” (novo) costuma distinguir o novo liberalismo por acreditar na importância do Estado como agente garantidor da livre-concorrência. Na atualidade, o termo costuma ser utilizado para indicar a livre atuação das forças do mercado, a abertura econômica e privatizações de empresas e serviços públicos (ver mais em: Sandroni, 2008).
- (2) Segundo Couto (2002, p. 73), o Consenso de Washington pode ser assim definido: um conjunto de preceitos a serem seguidos pelos países em desenvolvimento para realizar as suas reformas econômicas. São diretrizes de referencial neoliberal cuja ênfase se concentra na economia de mercado. De modo geral, o Consenso de Washington caracteriza-se pela abertura econômica, desregulamentação, rígido controle da inflação e do déficit público, redução do tamanho e do papel do Estado e privatizações.
- (3) A teoria do desenvolvimento está fortemente orientada na crença de que o aumento do nível de atividade econômica gera, por si mesmo, desenvolvimento social. Schumpeter já havia destacado o limite dessa concepção teórica ao afirmar que “Nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo do desenvolvimento” (1978, p. 63). A distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento foi profundamente analisada, notadamente no tocante à América Latina, por Celso Furtado em sua vasta obra sobre a temática do subdesenvolvimento.
- (4) Vale ressaltar que o PEM integra e concilia o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Plano Plurianual Municipal (PPM) às políticas públicas. Constitui, portanto, um importante instrumento de gestão capaz de articular estratégias e ações entre a sociedade civil e as esferas de governo: federal, estadual e municipal.

- (5) John Maynard Keynes é reconhecidamente um dos mais importantes economistas do século XX. Sua principal obra, *The General Theory of Employment, Interest and Money (A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda)*, teve repercussão prática ao analisar a Crise de 1929 em que a bolsa de valores norte-americana sofre forte depressão. A ideia diretora dessa obra corresponde à constatação de que o mercado, notadamente em sua prática liberal (livre), não é capaz de autorregular-se. Isto é, o mercado pode sobreviver com elevadas taxas de desemprego e, ainda assim, estar em equilíbrio. Dessa forma, Keynes constata que o desemprego é fruto da insuficiência de investimentos na economia, cabendo ao Estado induzir e promover os investimentos necessários. Ver: Keynes, 1996).
- (6) O site virtual da instituição utiliza a nomenclatura em francês: Fédération Internationale de Football Association (Fifa). Essa federação, fundada em no dia 21 de maio de 1904 em Paris, atualmente com sede em Zurique na Suíça, dirige as associações de futebol, futsal e o futebol de praia. Vale destacar que a Fifa está filiada ao Comitê Olímpico Internacional (COI) e congrega 209 organizações esportivas nos mais diversos países.
- (7) Joan Busquets dirigiu o Departamento de Planejamento do Município de Barcelona, entre 1983 e 1989, e foi Coordenador de Urbanismo durante os preparativos para as Olimpíadas em 1992.
- (8) Essa mesma situação, de valorização imobiliária resultando em processo de gentrificação, ocorreu também na cidade do Rio de Janeiro. É uma de muitas características que se assemelham ao Modelo de Barcelona.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA JR., P. N. (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BORJA, J. (1995). *Barcelona: un modelo de transformación urbana 1980-1995*. Programa de Gestão Urbana – PGU – Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNCHS, PNUD, Banco Mundial, GTZ.
- CAPEL, H. (2005). *El modelo de Barcelona: un examen crítico*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- COUTO, R. C. (2002). *A História Viva do BID e o Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- FARAH, M. F. S. (2006). Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, n. 48, pp. 43-66.
- FERREIRA, J. S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade-global*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FURTADO, C. (2000). *Teoria Política do Desenvolvimento Econômico*. (1 ed. 1973). São Paulo, Paz e Terra.



- FURTADO, C. (2008). *Economia do desenvolvimento – Curso ministrado na PUC-SP em 1975*. Arquivos Celso Furtado. Rio de Janeiro, Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaços & Debates*. São Paulo, n. 39, pp. 48-64.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- HENRY, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, pp. 378-386.
- KEYNES, J. M. (1996). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo, Nova Cultural.
- KINGDON, J. W. (2006). “Como chega a hora de uma ideia?”. In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília, Enap, v. 1, pp. 219-223.
- LEY, D. (1981). Inner city revitalization in Canada: a Vancouver case study. *Canadian Geography*, n. 25. Vancouver.
- MAIOR, J. L. S. (2014). “Lei geral da Copa: explicitação do estado de exceção permanente”. In: Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?. Rio de Janeiro, Boitempo.
- MARICATO, E. (2013). *Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MONTANER, J. M. e MUXÍ, Z. (2014). *Arquitetura e Política: ensaios para mundos alternativos*. Barcelona, Gustavo Gili.
- LIMA Jr., P. N. (2006). Apontamentos sobre o trabalho teórico para afirmar Barcelona como um modelo de planejamento. In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. *Anais...* Salvador, pp. 1-10.
- OMENA, E. (2015). “A ‘Copa das Manifestações’ e os Processos de Governança Urbana no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C. e RIBEIRO, L. C. Q. (orgs.). *Brasil: Os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016. E-papers*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- PAULA, A. P. P. (2005). Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, v. 45, n. 1.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2013). Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O Social em Questão*, n. 29.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a organização das terras e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SÁNCHEZ, F. (2010). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó, Argos – Editora da Unochapecó.
- SANDRONI, P. (2008). *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2015). “Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C. e RIBEIRO, L. C. Q. (orgs.). *Brasil: Os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016. E-papers*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- SCHUMPETER, J. (1978). *The Theory of Economic Development*. Oxford, Oxford University Press.



- SILVEIRA, C. E. R. (2007). Processos de gentrificação: a (re)organização espacial nas cidades, a construção de territórios e a questão do espaço como um sistema informacional. In: VIII ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 28 a 31 de outubro. Salvador, Bahia.
- VAINER, C. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria”. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2014). “Como serão nossas cidades após a Copa e as Olimpíadas?”. In: Rolnik, R. et al. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* Rio de Janeiro, Boitempo/Carta Maior.

Texto recebido em 1º/dez/2018  
Texto aprovado em 19/dez/2018



# Superando abordagens colaborativa e agonística do planejamento: caminhos para sua radicalização por meio de ações subversivas

Overcoming collaborative and agonistic approaches to planning: ways for its radicalization through subversive actions

Rainer Randolph [I]

## Resumo

A intenção deste artigo é identificar condições sob as quais um planejamento "emancipador" poderia ser possível como propuseram abordagens colaborativa e agnóstica. Numa breve apresentação das duas formas se conclui que elas não cumprem essa promessa, na medida em que não são capazes de enfrentar neoliberalização e globalização como duas características preeminentes da atual ordem social. Argumenta-se que apenas formas mais radicais de ações de planejamento poderiam ter esse potencial uma vez que conseguem articular "forças subversivas" sempre presentes no cotidiano das pessoas. Assim, a última parte do trabalho é dedicada à indicação de uma perspectiva mais radical de ações sociais e, especialmente, de suas formas subversivas (de antivalor no sentido marxiano de "Gegenwert").

**Palavras-chave:** planejamentos colaborativo e agnóstico; neoliberalização; valor e antivalor; ações subversivas; planejamento radical.

## Abstract

*The article aims to identify conditions under which an "emancipating" planning may be possible as proposed by collaborative and agonistic approaches. In a brief presentation of the two forms, it is concluded that they do not fulfill their promise, in the sense that they are not able to face neoliberalization and globalization as the two preeminent characteristics of the current social order. We argue that only more radical forms of planning could have this potential insofar as they manage to articulate "subversive forces" that are always present in people's daily lives. Thus, the last part of the work is dedicated to the indication of a more radical perspective of social actions and, especially, their subversive forms (of anti-value in the Marxian sense of "Gegenwert").*

**Keywords:** collaborative and agonistic planning; neoliberalization; value and anti-value; subversive actions; radical planning.



*Despite the absence of a political echo, I continue to think that my vision of a revitalized political community designed to fit a human scale is the only genuine power capable of resisting the growing arrogance of transnational capital.*

(Friedmann, 1983)

## Introdução

Num contexto de fortalecimento de populismos de "pós-verdade" em várias partes do mundo, articulado a uma gradual perda de legitimidade da democracia liberal e à tendência de transferir responsabilidades tidas como públicas para forças de mercado, o presente texto procura problematizar um potencial emancipador e político de planejamento e governança no momento em que o político está sendo minado, progressivamente, como força impulsionadora do desenvolvimento.

Para se opor à valorização de abordagens instrumentais e de visões economicistas, presentes em muitos países e cidades, de governança e estratégias empreendedoras, orientadas à mera eficiência, é preciso compreender o potencial emancipador do planejamento em sua dimensão política capaz de responder às mencionadas tendências. Esse é o pressuposto do presente trabalho. Ou, em outras palavras, a própria existência de um planejamento emancipador depende de sua inserção num projeto político voltado contra as atuais tendências tanto de uma nova hegemonia pós-liberal, como de uma valorização genuína de um potencial político intrínseco a ser identificado.

Nos países capitalistas, diga-se de passagem, o planejamento teve, raríssimas

vezes, o propósito de se opor a projetos hegemônicos apesar dos seus discursos modernizadores. Ao contrário, na grande maioria das vezes, servia como importante instrumento para consolidá-los e reproduzi-los; caracterizava-se como uma "prospecção" de um "futuro de conservação" (reprodução) do *status quo*. Sua instrumentalidade, tecnicidade, suposta objetividade e cientificidade foram, pode-se dizer, sua "função política" (ideológica). Abandonar o viés ideológico-instrumental do planejamento e descobrir ou valorizar sua dimensão política exigem substituir essa perspectiva (hegemônica) por um "novo" projeto político, crítico a hegemonias estabelecidas.

Entretanto, um simples raciocínio lógico (cartesiano) parece mostrar a impossibilidade de tal empreendimento, pois fica preso a uma circularidade entre causa e efeito que tem sua origem na dinâmica da sociedade capitalista: a realização de um planejamento emancipador que contribuiria para uma sociedade mais justa, igualitária, democrática, etc. só seria possível em uma sociedade na qual os resultados desse planejamento já existissem como sua condição – ou seja, numa situação em que o resultado do planejamento seria a condição de sua própria existência.

Não obstante, esse paradoxo ou círculo vicioso deixa de existir, quando se compreende a realidade (social) como socialmente produzida (uma produção social) em que condições e resultados desse processo estão vinculados temporal e dialeticamente em diferentes momentos históricos e contextos territoriais. Por isso, para se elaborar, hoje, uma perspectiva não instrumental do planejamento, é preciso partir do corolário que qualquer proposta está inserida nas próprias contradições (potencialidades) das sociedades contemporâneas e, nesse sentido, localizada social, histórica e territorialmente.

Para encaminhar a argumentação no presente ensaio serão escolhidas, inicialmente, duas formas de planejamento enquanto modos de organizar ações às quais se poderia atribuir algum potencial “emancipador”, na medida em que reconhecem que qualquer planejamento está inserido nas contradições e antagonismos de uma (qualquer) sociedade capitalista. Serão investigados, brevemente, os modos colaborativo e agonístico do planejamento e seu potencial em enfrentar neoliberalização e globalização, consideradas, aqui, duas características preeminentes da atual ordem social.

Constatar que a esses modos de planejamento falta essa potencialidade e que é preciso formas mais radicais de ações não apresenta nenhuma novidade na discussão sobre planejamento. O que distingue a presente de outras abordagens é o argumento de que apenas aquele planejamento desenvolverá um potencial desse enfrentamento quando consegue articular “forças subversivas” sempre presentes no cotidiano das pessoas. Assim, a última parte do trabalho será dedicada à indicação de perspectivas mais radicais de ações sociais e,

especialmente, a suas formas subversivas (de antivalor no sentido marxiano de *Gegenwert*).

Nesse sentido, transformar profundamente a sociedade com o objetivo de superar presentes hegemonias apenas será possível (eis a hipótese do presente trabalho), ao identificar e realizar aquelas formas de dinâmicas e caminhos que não propagam um “outro valor”, mas um “antivalor”, como Harvey interpreta uma discussão que teve sua origem em Marx (Fuchs, 2018, p. 465). São as (“anti”) potencialidades do presente (“forças”, “energias”) cuja mobilização, dialeticamente, determinará o resultado da sua realização; ou, olhando do “outro lado” da dialética, como a própria realização (parcial) determinará a presentificação das potencialidades.

A questão (desafio) é imaginar possibilidades de lutas contra-hegemônicas sob circunstâncias do avanço da neoliberalização e globalização (ou mesmo, recentemente, da antiglobalização). Uma vez que se pretende usar determinadas práticas e modos de planejamento para exemplificar essa discussão, pergunta-se quais as formas apropriadas de planejamento e governança para apoiar, promover ou até encorajar essas lutas. Será mesmo que existem? (Randolph, 2014 e 2015a).

## Uma luta contra o projeto hegemônico do liberalismo? Planejamentos colaborativo e agonístico

Como mencionado antes, dentro da perspectiva do presente trabalho, lutas concretas (ao considerar seus contextos sociais, históricos e

territoriais) contra-hegemônicas são, genericamente falando, aquelas que confrontam e ameaçam a neoliberalização e os processos de colonização<sup>1</sup> neoliberal. Para travar esse confronto em contextos de democracias liberais, seria necessário realizar “práticas de tomada de decisão que são amplamente aceitas como ‘democráticas’, mas que desafiam fundamentalmente as relações existentes de poder” (Purcell, 2009, p. 144). Necessidade quase impossível a ser pensada.

Até que ponto as duas acima mencionadas abordagens de planejamento conseguem, ao menos parcialmente, contribuir para esse “desafio” será o assunto da discussão a seguir. Para tal, será lançado mão de uma investigação realizada em outro lugar (Randolph e Frey, 2019) a respeito da dimensão política de duas abordagens de planejamento e de suas contribuições a formulações e realização de propostas contra-hegemônicas: a primeira, colaborativa, que teve seu fundamento último em concepções habermasianas (Habermas, 1981, 1997[1991]); e uma segunda, agonística, que foi elaborada a partir de uma visão de Chantal Mouffe (2005) a respeito do antagonismo em sociedades contemporâneas.

Ao começar com a perspectiva colaborativa, existe uma literatura bastante significativa que adota uma visão crítica a respeito da capacidade de o planejamento colaborativo desafiar a globalização e a neoliberalização. Segundo Purcell (2009), abordagens de planejamento comunicativo e colaborativo não apenas não são capazes de enfrentar a neoliberalização; pelo contrário, “fornecem uma maneira extremamente atraente para os neoliberais manterem a hegemonia enquanto asseguram a estabilidade política” (p. 140; tradução nossa).

Em geral, na medida em que estão fundamentadas em um ideal habermasiano de ação comunicativa, “a teoria e a prática do planejamento têm maior probabilidade de apoiar a agenda neoliberal do que de resistir a ela” (ibid., p. 147; tradução nossa). Purcell argumenta a favor de uma alternativa democrática não enraizada na tradição liberal ou deliberativa, porque a resistência democrática ao neoliberalismo deve desafiar de forma explícita e direta as bases do projeto liberal.

Se os neoliberais conseguirem captar sua bandeira (democrática), não apenas sufocarão uma estratégia de resistência muito promissora, mas reforçarão sua atual hegemonia. Devemos, portanto, buscar a democratização que é inequivocamente inimiga da neoliberalização. (ibid.; tradução nossa)

Não é necessário aprofundar aqui os argumentos dos críticos que chegam até a atribuir ao planejamento colaborativo uma atitude ingênua. Como observou Mattila (2016), a crítica às teorias de planejamento comunicativo considera apenas sua apropriação do ideal de consenso racionalmente motivado de Habermas; mas desconsidera os trabalhos mais recentes do autor que foram incorporados à teoria de planejamento. Num livro mais recente (Habermas, 1997[1991]), o autor

[...] deixa claro que há realmente muito poucas questões em discursos políticos que sustentam a perspectiva de consenso, embora ele certamente atribua uma posição central precisamente a essas questões na regulação e coordenação de nossa ação coletiva. (ibid., p. 755; tradução nossa)

Além disso, a concepção do planejamento agonístico (Hillier, 2003), inspirada em Mouffe e seu pluralismo agonístico, prevê a transformação de inimigos em adversários como uma das suas características fundamentais de uma abordagem democrática contra-hegemônica. Purcell rejeita essa possibilidade porque sua capacidade de cooptar e incorporar resistência democrática à abordagem agnóstica não permitirá "desafiar diretamente as fundações do projeto neoliberal" (2009, p. 147; tradução nossa). Como já frisado anteriormente, para ele, é necessário "buscar a democratização que é inequivocamente inimiga da neoliberalização" (ibid.).

Ao entender a luta entre práticas e lógicas instrumental e comunicacional como expressão de antagonismos subjacentes nas sociedades (neo)liberais, o desafio para a abordagem agonista parece ser o seguinte: como tornar possível que esse antagonismo não resulte em uma luta entre forças antagonistas (inimigos)? De fato, experiências históricas de revoluções, insurreições e outros movimentos radicais mostram formas de agir "contra o sistema" como um "inimigo" e não como um adversário, o que pode ser visto como prejudicial para um projeto agonístico do planejamento.

Não obstante, a despeito dessas críticas a respeito das limitações ou até inadequações das duas propostas de planejamento para contrariar o projeto neoliberal como um todo, há de se reconhecer os avanços em relação a muitas outras abordagens, ao contemplarem a dimensão política do planejamento. Ao mesmo tempo, não se pode negar um potencial especialmente significativo da proposta colaborativa de promover mudança nos processos de planejamento e tomada de decisão que

contribuíram para uma expressiva melhoria das condições de vida em especial daqueles que foram tradicionalmente excluídos.

## Breves observações sobre ações contestatórias contemporâneas – o que se poderia chamar de "subversivo"?

Ao retomar o tema do "antivalor" e da subversão, vale contemplar um artigo com o instigante título "Resistência é rendição: o que fazer com o capitalismo", de Žižek (2007). Nele, o autor opina sobre várias posições da esquerda, do passado e do presente, em relação à hegemonia do capitalismo e da democracia liberal. No horizonte de uma impressão que o capitalismo seja indestrutível, como um vampiro que se levanta novamente após ser esfaqueado, o autor identifica, entre outras, as seguintes posições:

- uma, atribuída à social-democracia da Terceira Via, que, ao aceitar a hegemonia, continua a luta por reformas dentro de suas regras;
- uma que, apesar de compartilhar a visão de que a hegemonia está aqui para ficar, postula que se deve, no entanto, resistir nos seus "interstícios";
- uma que reconhece a futilidade temporária de qualquer luta porque a verdadeira resistência não é possível.

Então tudo o que podemos fazer, até que o espírito revolucionário da classe trabalhadora mundial seja renovado, é defender o que resta do estado de bem-estar social, confrontando aqueles que estão no

poder com *demandas que sabemos que eles não podem cumprir*. (Zizek, 2007; tradução e grifos nossos)

- ou, uma outra consequência seria de se afastar de tudo para estudos culturais, nos quais se pode, silenciosamente, realizar um trabalho crítico;

- finalmente, uma posição inspirada pelo movimento zapatista que procura minar gradualmente o capitalismo global e o poder do Estado, sem o ataque direto, mas direcionando o campo de luta para as práticas cotidianas, nas quais se pode "construir um novo mundo". Assim, em algum momento, o Estado entrará em colapso. Essa perspectiva tem relevância direta para o raciocínio do presente trabalho.

Para o autor, essas posições tentam encobrir que, na verdade, não há uma posição mais radical da esquerda, mas sua derrota nas últimas décadas.

Em relação à perspectiva "pós-moderna", Zizek posiciona-se criticamente diante da ênfase de exigir da luta anticapitalista, uma nova política de resistência (neoliberalização, globalização). Seus defensores acusam aqueles que ainda insistem em lutar contra o poder do Estado de permanecer presos ao "velho paradigma": propõem resistir ao poder estatal, retirando-se de seu terreno e criando novos espaços fora do seu controle.

Para Zizek, mesmo as grandes manifestações dos últimos anos, como aquelas em Londres e Washington contra o ataque dos EUA ao Iraque, demonstram uma estranha relação entre poder e resistência. Aqueles que estavam no poder as aceitaram com calma e até lucraram com isso: os protestos não apenas não evitaram a decisão já tomada de atacar o Iraque; eles também serviram para legitimar o ataque.

Assim, a reação de George Bush, diante das manifestações e dos protestos contra sua visita a Londres, foi: "Vejam, é por isso que estamos lutando, do mesmo modo que as pessoas estão aqui – protestando contra a política do governo – será possível também no Iraque!"

Manifestando-se com certa simpatia em relação ao chavismo daquela época na Venezuela – agarrar o Estado, usando-o impiedosamente –, Zizek finaliza o texto com uma lição que já se conhece de anarquistas e situacionistas (Bey, 1984; Vaneigem, 1967). É de que

a coisa *verdadeiramente subversiva* é não insistir em demandas "infinitas" que sabemos que os que estão no poder não podem cumprir. Uma vez que eles sabem que sabemos, uma atitude tão "infinitamente exigente" não apresenta nenhum problema para aqueles no poder: "É tão maravilhoso que, com suas demandas críticas, você nos lembra em que tipo de mundo todos gostaríamos de viver. Infelizmente, nós vivemos no mundo real, onde temos que nos virar com o que é possível". (Zizek, 2007, p. 7; tradução e grifos nossos)

Então, o "verdadeiramente subversivo" seria, conforme esse autor, fazer o contrário: bombardear aqueles que estão no poder *com demandas finitas estrategicamente bem-selecionadas, precisas, para as quais não podem ser encontradas, facilmente, as mesmas desculpas*.

Nesse sentido, resistência e mobilização podem significar "rendição", como diz o título do texto do Zizek. Sem posicionar-se aqui a esse respeito (Randolph, 2014), ele aponta que qualquer caráter subversivo de uma ação será dependente do conteúdo (contingente, em primeiro lugar), da demanda e de seu caráter estratégico.



## Ações contra-hegemônicas no cotidiano: abrindo caminho para um planejamento radical?

Em termos da acima mencionada compreensão do caráter antagonístico/contraditório do neoliberalismo, as confrontações com a colonização, promovida pelo sistema – capital (economia) e Estado (burocracia) –, surgem nos âmbitos privado e público quando os agentes sociais se recusam a se submeter à sua lógica (“valor”) abstrata/instrumental ou se levantam contra essas lógicas (“antivalor”) para fortalecer relações sociais e políticas.

É, nesse contexto, que inserimos, em publicações anteriores, a ideia de “ações subversivas”, conforme o significado encontrado agora na leitura de Žižek. Não é uma política anárquica “infinitamente exigente” – presa aos valores dominantes – que mostra as limitações de atendimento de demandas (pelo mercado e/ou pelo Estado). Como o autor disse, essa agência ético-política afrontou o Estado com exigências que não o incomodaram. Encontrar atuações contra-hegemônicas exige uma mudança de perspectiva.

Como explicitado acima, para Žižek (2007, p. 7), a ação “verdadeiramente contra-hegemônica” – que seria a “verdadeiramente subversiva” – seria aquela que confronta os sistemas com demandas *precisas, finitas e estratégicas* (“antivalores”) para as quais não apenas não tem soluções, mas também não se encontram desculpas para sua falta.

No presente trabalho, interpreta-se, em primeira aproximação, essa posição de Žižek da seguinte maneira: diferentemente das formas de lutas diretas contra um projeto hegemônico, as ações “subversivas” são determinadas como aquelas que, na esfera pública, têm duas propriedades: (1) enfrentam tentativas de “colonização” político-administrativa de forma estratégica, contrárias à dominação fundamental da neoliberalização, com uma lógica que, ao não se submeter aos valores neoliberais, os *enfraquece*; isto é, dirigem-se contra a expansão das lógicas burocráticas-instrumentais para o reino do mundo da vida com suas relações sociais e políticas (antivalores); (2) e possuem a potencialidade de fortalecer lógicas comunicacionais orientadas para o valor de uso – como uma expressão do antivalor – contravalores instrumentais de troca (comodificação). E, assim, contribuem estrategicamente para o *fortalecimento* daquelas demandas que se originam no cotidiano das pessoas. Enfraquecer e fortalecer são os dois lados da “mesma moeda”.

As formas concretas que essas ações e demandas podem assumir são as mais variadas. Que elas são, tendencialmente, possíveis, deve-se a uma unidade dialética das sociedades capitalistas na qual, apesar das contradições entre sistemas (valor) e mundo da vida (antivalor), os dois lados determinam-se mutuamente. Como já mencionado anteriormente, o mundo da vida nas atuais sociedades capitalistas é tão um “resultado” de um processo histórico como são os sistemas. Identificar o escopo de uma ação, definir suas limitações com precisão e determinar seu alvo (sua estratégia), seu caráter

de antivalor, há de acontecer dentro do âmbito do mundo da vida. É disto que dependerá sua capacidade de questionar hegemonias vigentes e a potência das ações de serem subversivas; senão, serão inócuas, na melhor das hipóteses.

Como Melucci diz: "Eu defino analiticamente um movimento social como uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) envolvida em um conflito e (c) *quebrando os limites do sistema no qual a ação ocorre*" (1985, p. 795; grifos nossos). Formulada de outra maneira: identificar um objeto, um conflito; determinar os envolvidos e as formas da ação; reconhecer o potencial de quebrar limites do sistema – um antivalor: estes são momentos que são intrínseca e mutuamente relacionados para formar uma ação subversiva.

Os apontamentos de Papadopoulos, Stephenson e Tsiano (2008) reforçam essa colocação da importância do antivalor: os momentos mais cruciais da transformação social acontecem *quando as pessoas ignoram, desrespeitam ou mesmo desobedecem as normas e regras (as lógicas) que se impõem aos seus cotidianos* sem nomear essa sua prática (ou essa ser nomeada por outros) *como tal, ou seja, como contra-hegemônica*. Como essas práticas são inseridas num contexto social e institucional de controle que, tendencialmente, age para aniquilá-las, apenas depois que o controle tentou e *não conseguiu* recapturar os efeitos dessas práticas é que pode se falar de "contra" algo (a hegemonia) – de antivalor; em princípio, em momentos anteriores, esse caráter das práticas parecia quase imperceptível. É assim que essas atividades podem ser compreendidas, como um modo de mudança social que é simultaneamente evasivo e desafiador para a configuração atual do controle social pelo sistema.

## Subversão como ação contra-hegemônica e sua apropriação da linguagem, do tempo e do espaço

Essa primeira explicitação do sentido de "subversão", vinculada ao conceito do antivalor (*Gegenwert*), permite compreendê-la como um potencial que tem sua origem exatamente naquilo a que a lógica do valor (de troca) quer destruir: ou seja, o o "antivalor" surge, dialeticamente, por causa do "valor" numa relação e manifestação intrinsecamente contraditórias das sociedades capitalistas. Tem como corolário básico uma tendencial indestrutibilidade desses antivalores, mas que estão sempre sujeitos a tentativas de enfraquecimento (colonização); ou seja, a produção, reprodução e "mutação" (transformação) de tradições sociais, socialização dos agentes e formação das suas personalidades ocorrem *enquanto instituições* (e não *sistemas*) na base de uma ação comunicativa entre agentes sociais (Habermas, 1990); ou seja, *fora dos sistemas*, mas não independentemente deles, como já discutido anteriormente.

Neste sentido, o mundo da vida – do antivalor – constitui o "quadro institucional" de uma sociedade (capitalista) que, em sua totalidade, está completamente atravessada por contradições que até ameaçam, tendencialmente, sua própria existência, pois os sistemas não conseguem, exclusivamente, reproduzir essa sociedade. É, nesse sentido, como descrito mais adiante, que, aparentemente de forma contraditória, essa reprodução capitalista para se renovar precisa sempre ser ameaçada por crises ("produtivas" para os sistemas, de alguma maneira), questionada e criticada.

Harvey, conforme a interpretação de Fuchs (2018, p. 464), vê nisto um processo contínuo de processo de acumulação por despossessão. Zizek, Purcell e outros autores alertaram para um potencial “subversivo” de *forças de contestação* no mundo da vida, do cotidiano das pessoas, que apenas se realiza quando se opõe, conscientemente ou não, à dominação dos valores dos sistemas e de sua pretensão de se tornar totalitária.

Mesmo em uma perspectiva bem diferente, como a de Foucault, seria possível localizar nas últimas obras essa “força” no próprio sujeito; um

sujeito *subversivo* que contesta os sistemas hegemônicos de poder que, por sua vez, representam saberes prontos e inquestionáveis. Esse sujeito ousa saber por si mesmo, busca autonomia para sua construção, reinventa-se, sem precisar de tutelas. (Silva, 2011, p. 43; grifos nossos)

Há de se considerar que, como parte existencial desse processo de produção e reprodução, o próprio quadro institucional também sofre modificações internas que podem resultar de conflitos intrínsecos a ele e, apesar de serem também resultados da colonização, não o são integralmente. Ao contrário, uma boa parte de mudanças na transmissão de tradições, formas de socialização e os resultados da formação de personalidades se deve às próprias lutas contra a colonização, como se pode observar na História. Podem significar “lutas” contra ameaças de propagação de reificação, coisificação, naturalização ou alienação, que são reflexos do mundo das mercadorias e das relações burocráticas (Feenberg, 2014, posição 5692 et seq.).

A seguir, para escapar do Tina (*There Is No Alternative*), ou seja, da aparente falta de

alternativas à lógica abstrata/instrumental, pretende-se avançar mais um passo na determinação de ações, ao serem indicadas três condicionantes fundamentais da vida social que podem ser consideradas, assim, estratégicas para iniciativas de subversão: *tempo, espaço e linguagem*.

Um primeiro debate sobre o “caráter estratégico” de tempo e espaço para ações subversivas se encontra em outro lugar (Randolph, 2017) e será retomado, brevemente, na última parte do presente texto. Anterior a isto, uma discussão sobre linguagem e racionalidade comunicativa *expandida* vai esclarecer uma (quase) anomia: como lutar contra a colonização do cotidiano por economia e burocracia sem usar suas armas (instrumentos)? Como formular uma nova ordem social (hegemonia) sem lançar mão de velhas formas de resistências, insurgências e revolução?

## Atos subversivos e racionalidade expandida da comunicação

A discussão sobre (duas) diferentes racionalidades de atos de fala será um dos pontos-chave para identificar a contribuição da linguagem para a conformação de atividades subversivas. Em um trabalho anterior (Randolph, 2015a), foi levantada a hipótese de que há um *potencial subversivo* na racionalidade comunicativa – há algo de antivalor nela que se opõe ao valor dominante da comodificação.

É importante frisar que essa hipótese não se refere à formação de *consensus* através da racionalidade comunicativa; e bom lembrar que

o próprio Habermas, em seus trabalhos mais recentes, deixa claro que há limitações para a validade da perspectiva de consenso. Mas, como se viu antes, o autor mantém a posição de que ações coletivas são importantes para a regulação e a coordenação da vida social.

Sem entrar numa diferenciação entre comunicativo e estratégico (potencialmente instrumental) de Habermas, a questão que se coloca, nesse contexto, é como ações subversivas podem conservar sua base de antivalor, caso seu uso seja estratégico (aderirem, na luta, ao valor dominante). Torna-se problemático, então, qual uma "racionalidade" da ação subversiva ou do "agir subversivo" que surge do mundo da vida (do agir comunicativo) e se opõe – combate – à lógica do valor (de troca). Será que aí se expressa alguma estratégia ou tem, de alguma forma, um "objetivo instrumental" no combate à racionalidade instrumental? Ou seja, que ela mesma se tornaria "instrumental" – e abandonaria sua base de antivalor? Quais as armas desse "combate"? Será que se opor à lógica instrumental-abstrata não exige entrar nessa mesma lógica?

Para responder ao desafio expresso por aquelas perguntas, retoma-se aqui uma reflexão (ibid.) que procura resolver esse "enigma", por meio de uma racionalidade comunicativa "expandida",<sup>2</sup> introduzida por Habermas,<sup>3</sup> a partir de *uma guinada pragmática e do abandono da "verdade" e da distinção tradicional entre "fato" e "valor"*. Já de início, essa reformulação parece afetar aquela relação entre valor (instrumental) e antivalor (da reprodução social), sem querer introduzir qualquer "mediação" entre os dois lados contraditórias, na medida em que muda o conceito de "validade".

Nessa guinada a "validade" de uma afirmação, observação, etc., não pode se referir mais apenas à relação da linguagem com o mundo objetivo (ou seja, à questão do "fato" e da "verdade"). Em outras palavras, pretensões de validez em atos de fala (comunicações) não são mais dirigidas a condições de verdade e, com isto, não dizem mais respeito à relação da linguagem com o mundo objetivo (Randolph, 1995). Isto tem profundas consequências para o planejamento (Randolph, 2015a), no qual "razões" pragmáticas não eram acessíveis a uma racionalidade orientada por objetivos. Manifestações de valores, intenções, motivos, crenças, etc. não podiam ser tratados "racionalmente" dentro de uma lógica instrumental, abstrata e positivista. São essencialmente fenômenos oriundos do mundo da vida (antivalores) e só podem ser compreendidos dentro do âmbito da sua lógica comunicativa – o que os torna de caráter profundamente "irracional" e impossível a serem acessíveis a um debate e ação racional (Brown, 1987).

Com essa "guinada pragmática" e a elaboração de uma pragmática formal, mostra Habermas que a lógica comunicativo-concreta que rege o mundo da vida não pode ser compreendida através de uma mera "semântica" da verdade dos atos de fala (relacionada à "correspondência" entre fala e mundo objetivo) que se torna estreita demais; o que está em jogo são as pretensões de validez embutidas nos atos de comunicação (falas), o que leva à introdução da *sinceridade subjetiva* e da *correção normativa* como conceitos fundamentais para o reconhecimento da sua validade. Talvez é aqui onde o autor alcança mesmo a completa dimensão do antivalor.

Uma “comunicação” – no sentido da racionalidade comunicativa – é apenas válida (merece ser chamada assim na medida de ser uma “comunicação” – e não apenas uma troca de informação) sob a presença de determinadas condições. Em princípio, essas não são tão diferentes da racionalidade comunicativa “estreita”; só o que regula a relação entre falantes e destinatários não é mais a “verdade”, mas a *sinceridade* – um antivalor em relação aos relacionamentos abstratos de meras trocas.

É que existe simultaneamente uma relação com o mundo subjetivo [do falante] configurado pela totalidade de experiências vivenciais, às quais se tem acesso de modo privilegiado, e uma relação com o mundo social [do falante, ouvinte e outros membros] configurado pela totalidade das relações interpessoais tidas como legítimas. [...]. Com suas ações de fala, os participantes da comunicação referem-se a algo no mundo subjetivo, social ou objetivo; no entanto, o modo de se referirem ao mundo subjetivo e social difere do modo como encaram o mundo objetivo. O tipo de referência revela que esses conceitos de mundo só podem ser utilizados num sentido analógico: os objetos não são identificados da mesma maneira que as experiências vivenciais que eu manifesto ou dissimulo num enfoque expressivo como sendo “especificamente minhas” como também diferem das normas reconhecidas “por nós”, que nós seguimos ou infringimos num enfoque conformista. (Habermas, 1990, p. 124 et seq.)

Portanto, a sinceridade subjetiva e a correção normativa são os dois pilares da *racionalidade comunicativa expandida*. Nessa compreensão do pragmatismo, há uma “analogia” com a verdade, mas não uma distinção entre verdadeiro e falso. Simplificando, atos de fala

são proferidos de modo sincero quando, *na perspectiva dos participantes*, o falante realmente quer dizer aquilo que diz. Ou, de modo insincero, em caso contrário.

Pode se concluir dessa rápida reflexão que, ao discutir a possibilidade de a ação subversiva ter um caráter estratégico, esse questionamento não deve ser confundido com a contradição entre agir comunicativo e agir estratégico. É necessário reafirmar que o exercício do poder pelo Estado capitalista se realiza por mecanismos que são genuinamente “estratégicos” – ou seja, por ações que não revelam suas intenções verdadeiras – e está claramente situado nos sistemas. Ações de fala proferidas nesses ambientes – como no caso do planejamento – não devem ser consideradas, em princípio, como sinceras, nem corretas, apesar de procurarem criar uma impressão de serem “verdadeiras”.

Nesse caso, a pretensão de validade normativa encolhe-se, transformando-se numa crua pretensão de poder, apoiada num potencial contingente de sanção, não mais regulado convencionalmente e não mais deduzível gramaticalmente. Como diz Habermas, a expressão “mãos ao alto!”, proferida pelo assaltante de banco, que aponta o revólver para o caixa e exige a entrega do dinheiro, mostra de modo dramático que as condições de validade normativa foram substituídas por condições de sanção. A dissolução do fundo normativo mostra-se sintomaticamente na estrutura da ameaça, que, no agir estratégico, assume o lugar da seriedade e da sinceridade do falante, pressupostas no agir comunicativo (ibid., p. 134).

Para destacar a duplo sentido do estratégico neste debate deve se observar que o acima mencionado agir estratégico (como contrário

ao agir comunicativo) possui um *status* derivado do agir instrumental, ao contrário da ação subversiva cujo caráter “estratégico” está relacionado, como será mostrado a seguir, à lógica e à ação comunicativa expandida.

## Características (da preparação) de ações subversivas

Após essa explanação e ao adotar a guinada pragmática introduzida por Habermas, será possível qualificar práticas e atividades como “subversivas” – ou não. De fato, não se trata aqui de identificar ações concretas de intervenção subversiva, mas seus condicionantes de preparação, ou seja, como estão sendo “planejadas”.

Uma primeira determinação é que nos contatos entre os agentes do mundo da vida na preparação e, posterior, execução de ações subversivas não se pode recorrer a uma pretensão de “verdade” de qualquer interpretação de uma determinada situação. Apelar a essa “verdade” (objetiva) é, aliás, uma estratégia muito comum nas tentativas de colonização – e do planejamento – quando os “especialistas” se advogam ser os “donos” da verdade, inclusive se apoiando em conhecimento científico.

A “verdade” (pragmática) de qualquer ação – também a subversiva – depende das relações de sinceridade e correção normativa entre aqueles agentes do mundo da vida que preparam uma ação subversiva – aí se percebe a importância da discussão sobre sinceridade e correção normativa, apontada acima. Sua preservação é essencial para não colocar em risco a própria força de uma subversão, que tem sua origem, em última instância,

no reconhecimento coletivo – por meio da racionalidade comunicativa expandida – da contradição entre mundo da vida e sistemas ou de determinadas (concretas) expressões dela. A falta de sinceridade subjetiva e correção normativa na decisão sobre ou na adesão a uma ação subversiva levará infalivelmente à infiltração de uma racionalidade latentemente estratégica em que certos objetivos se tornarão meio para o alcance de determinados fins. Essa forma de “instrumentalizar” relações significa trair a causa da subversão porque resulta em apoio à colonização (avanço da racionalidade instrumental).

Se, no primeiro momento de elaboração, do “planejamento”, de uma possível ação, a “verdade pragmática” da racionalidade ampliada de comunicação precisa ser assegurada; no segundo momento da execução e confronto com o sistema, a “eficácia” da ação enquanto subversiva depende, em boa parte, da impossibilidade de o sistema poder usar suas chaves de interpretação para incorporá-la na sua lógica, como mostram os exemplos que Zizek trouxe. Em princípio, essa eficácia depende da importância estratégica para o sistema que uma ação tem e da impossibilidade de neutralizá-la por meios de controle e repressão.

Uma falta de “atendimento” por parte do sistema (economia e burocracia) não se deve a falhas subjetivas de determinados agentes, mas é estruturalmente determinada com “ponto cego” porque apenas o “agente do mundo da vida” – como antigamente o proletariado – tem condições de compreender a sociedade na sua totalidade (especialmente na sua totalidade contraditória) – a relação entre valor e antivalor. O “agente do sistema” interpreta a sociedade a partir de sua perspectiva

instrumental e, assim, a entende apenas parcialmente. Nos termos de Habermas, a própria indeterminação intrínseca à linguagem permite sua apropriação “estratégica” para produzir, proposital e “comunicativa”-mente, mal-entendidos dirigidos a “subverter” ações criadas por meio de uma racionalidade instrumental.

Como já mencionado anteriormente, pressupõe-se que o cotidiano das pessoas esteja pleno desses “desvios” de “incompreensões propositais” que protegem a racionalidade comunicativa (na base do antivalor) dos avanços da racionalidade instrumental (valor). Não se trata de um combate aberto entre essas duas racionalidades, mas de uma verdadeira “subversão” diária pelo antivalor de regras, ordens e orientações, na esfera privada, que são imposições dos sistemas à vida das pessoas. Aqui, como também no caso de um agir subversivo na esfera pública, não se trata de entrar numa “luta simbólica” entre diferentes concepções ou propostas ou, eventualmente, “ganhar” tal disputa, mas apreender os jogos e suas regras para poder desobedecê-los ou desrespeitá-los.

O caráter comunicativo da subversão pode tomar a forma de um “entendimento indireto” que prepara as condições para a comunicação, como foi apontado por Habermas (1990). Não necessariamente o agir subversivo precisa surgir preparado por grandes mobilizações, movimentos de comunicação e compreensão mútua em que são asseguradas, minimamente, condições de sinceridade e correção a partir de algum núcleo. Pode-se ampliar e fortalecer quando sua base de sinceridade e correção é reconhecida – e, assim, sua “verdade pragmática” baseada numa “relação com o mundo subjetivo (do falante) configurado pela totalidade de experiências

vivenciais (*valores compartilhados*), às quais se têm acesso de modo privilegiado, e uma relação com o mundo social”, como disse Habermas (ibid.; grifos nossos).

Além das distinções, apontadas entre agir subversivo e agir comunicativo, há uma diferença fundamental entre ações colaborativas e subversivas em relação à compreensão das contradições que atravessam as sociedades capitalistas.

Em relação à perspectiva colaborativa, contradições tinham sido identificadas na relação (dialética) entre duas racionalidades que orientam e estruturam duas esferas das sociedades capitalistas. O planejamento comunicativo e colaborativo não ignora completamente essas contradições, mas vê a possibilidade de uma certa “mediação” – através da ação comunicativa – entre as duas racionalidades.

Por sua vez, o agir subversivo vale-se exatamente dessas contradições para seus propósitos de transformação da sociedade não no sentido instrumental (em termos da racionalidade estratégica), mas usando oportunidades de reverter a atuação do sistema contra si mesmo. Portanto, como já argumentado anteriormente, a “subversão” se deve dirigir às expressões concretas, mas também estratégicas dessas contradições que se expressam de uma forma variada em diferentes *contextos sociais, temporais e territoriais*. Tendo como referência a contradição, as maiores potencialidades de subversão encontram-se na vida diária e na experiência cotidiana daquelas classes ou segmentos sociais que, na sua experiência vivida, conseguem perceber as contradições. Estes se expressam, muitas vezes, através do desencontro entre discursos oficiais da burocracia (do Estado) e sua atuação concreta,



mas são permanentemente escamoteados pelo próprio sistema por meio de mecanismos de atendimentos seletivos (Offe, 1984, p. 163; Randolph, 2015b).

## Ações subversivas e transformação social

O aspecto do tempo, como acima brevemente mencionado, constitui-se – ao lado do espaço – outro elemento “estratégico” para a subversão. Veja-se sua relação com a insurreição para qual, apesar de seu caráter mais fugitivo, Bey (1984) não descarta a possibilidade de uma transformação:

Pois, estes momentos de muita intensidade dão forma e sentido à totalidade da vida. O *magô* volta – não se pode ficar no topo do telhado para sempre –, mas as coisas mudaram, deslocamentos e integrações ocorreram – uma diferença foi realizada. (Randolph, 2014, p. 43; grifos do autor)

Se a insurreição é um “momento fora do tempo”, ações subversivas não só estão “dentro do tempo”, mas contribuem, substancialmente, para a “(re)construção do tempo”, pois estão imbricadas nas e dependentes, inseparavelmente, das contradições fundamentais da sociedade. Por isso, um dos resultados mais importantes do “agir subversivo” será uma transformação mais duradora da relação entre mundo da vida e sistemas (entre antivalor e valor) e da colonização interna da sociedade (subsunção formal/real), mesmo quando não combate explícita e abertamente nem a lógica instrumental, nem o avanço do processo de

abstração (mercantilização e burocratização). Trabalhamos com a hipótese (uma “potencialidade”) de que, a médio e longo prazos, o caráter contraditório da sociedade deixa os sistemas vulneráveis. Torna inevitável que ações subversivas contra suas realizações concretas (que, apesar do seu caráter abstrato, não pode deixar de produzir) enfraquecerão a reprodução de sua lógica instrumental-abstrata (valor).

Com isso se chega a um ponto crucial que diz respeito à temporalidade e à espacialidade dessas ações. Sem poder aprofundar isto neste instante, o “tempo”, como “recurso estratégico” da sociedade capitalista, é objeto privilegiado da colonização do cotidiano e, nesse sentido, merece uma atenção privilegiada também de ações subversivas na sua fase tanto de preparação – planejamento – como da sua realização (*práxis*). O mesmo pode ser dito em relação ao “espaço” que constitui uma “arena” das mais promissoras para (preparação e *práxis* de) ações subversivas.

Em síntese, qualquer prática de subversão precisa partir da compreensão e do reconhecimento concreto, através de experiências e de práticas, das contradições da sociedade nos seus contextos particulares sociais, temporais e territoriais. E, diante do caráter real-abstrato dessas contradições, precisa encontrar formas de atuação concreta que denunciem esse caráter, desafiem-no e nele imponham mudanças que não cheguem a confrontar, diretamente, a ordem estabelecida, mas que comecem a “erodir” e, em caso melhor, “implodir” os processos de colonização interna e sua lógica instrumental-abstrata – sobrepor a antivalor ao valor.

Sem querer fazer especulações sobre o caráter de mudanças, uma referência a reflexão de Lefebvre sobre as contradições do “espaço



abstrato” e da passagem para um “espaço diferencial” (Lefebvre, 2013, p. 385 et seq.) pode ajudar a imaginar algum “futuro”. Pode-se levantar a hipótese de que uma transformação radical da sociedade capitalista levará apenas a uma inversão de hegemonia e domínio ao ponto que a lógica ou a racionalidade comunicativa-concreta ocupe o lugar da lógica instrumental-abstrata; seria uma passagem do valor a outro valor. Mas, pode surgir uma racionalidade nova que seja, de alguma maneira, “diferencial”. A discussão sobre a lógica comunicativa expandida mostra como a virada pragmática exige compreender os processos de outra maneira.

Esses processos exigem investigações mais aprofundadas; mostram exemplos dos fins dos anos de 1960 quando uma mera “revolução do cotidiano”, como diz Vaneigem e como já foi assinalado por Zizek, não foi suficiente para inaugurar uma “nova” sociedade. Passaram-se 60 anos, e os levantes que Vaneigem acompanhou em Praga, Estocolmo, Gdansk e tantos outros lugares não resultaram nas mudanças esperadas. E aí ele fica se questionando por que aquela luta não foi se intensificando, mesmo quando a miséria se mostrou universal naquela época. E, responde que

isto aconteceu porque não se superou as razões particulares das lutas – “a fome, as restrições, o tédio, a doença, a ansiedade, o isolamento, o engano. E, ao não conseguir superar a percepção dessas razões como particulares, não foi revelada ou reconhecida a profunda racionalidade dessa miséria, seu vazio omnipresente, sua chocante *abstração opressiva*. (Vaneigem, 1967, cap. 25; tradução e grifos nossos)

Como continua Vaneigem, por essa miséria precisam ser responsabilizados “o mundo do poder hierárquico, o mundo do Estado, de sacrifício, de câmbio e do quantitativo – a mercadoria como vontade e como representação do mundo”.

Mesmo assim, não se deve considerar essas experiências um “fracasso” ou uma razão para deixar de acreditar em uma “eficácia” da subversão. O raciocínio de Vaneigem mostra-se bastante parecido com aquele aqui apresentado, quando se pressupõe que a ação subversiva não deva ser corrompida nem abandonada “sua racionalidade própria que não é uma abstrata mas concreta substituição da forma universal e vazia, da mercadoria. É a realização da arte e da filosofia na vida diária de todos que permite uma objetificação não alienante” (ibid., p. 47; grifo no original).

E Vaneigem segue

A força e extensão de uma linha de racionalidade nasce do encontro deliberado de dois polos sob tensão. É a faísca que sai do golpe entre subjetividade, que extrai a vontade de ser tudo do totalitarismo de condições opressivas, e a maneira histórica fulminante do sistema generalizada de mercadorias.

Conflitos existenciais não são qualitativamente diferentes daqueles inerentes a toda a humanidade. É por isso que os homens não podem esperar controlar as leis que regem a sua história geral se eles não podem controlar simultaneamente suas próprias histórias individuais. *Se você for para a revolução e negligenciar o seu próprio eu*, então você está indo para trás, como todos os militantes. Contra o voluntarismo e a mística da revolução historicamente inevitável, devemos espalhar a ideia de um plano de ataque e meios,

tanto racional e apaixonado, nos quais *as necessidades subjetivas imediatas e as condições contemporâneas objetivas estão dialeticamente unidas*. (Vaneigem, 1967, apud Randolph, 2014, p. 7; tradução e grifos nossos)

## O movimento do pensamento e o pensamento do movimento

Propusemos, inicialmente, refletir sobre a possibilidade de novas formas de planejamento, mais radicais, desafiar as lógicas (valores) tradicionais. Propostas tradicionais que, de alguma forma, não contemplam a profundidade dos conflitos e antagonismos particularmente presentes em sociedades da "periferia capitalista" ou no assim chamado *Global South*. Como observado em outro lugar, "quanto maiores os conflitos e mais profundas suas raízes históricas, mais necessário deslocar-se em direção a abordagens mais conflituosas" (Randolph e Frey, 2019, p. 53).

Procurou-se reunir, articular e confrontar, aqui, elementos com alguma "potencialidade" de constituir um "outro" planejamento. Uma forma "radical", inclusive, capaz de incorporar abordagens diferentes que compartilham o desafio – e, de alguma maneira, o dilema – sobre

como combater os projetos hegemônicos sem acabar em nenhum antagonismo, ódio e surto de violência, nem

esgotamento e dissolução. Se descartamos a solução radical de Žižek de uma "ditadura do proletariado" como um objetivo desejável ou viável, planejadores com orientação progressista são confrontados com uma série de teorias e conceitos sobrepostos que vão desde o planejamento comunicativo ou colaborativo racionalizado e consensual até o apoio institucional, abordagens agonísticas, conceitos teóricos e empíricos que contam com contrapoderes gerados externamente por meio de planejamento insurgente ou mesmo da resistência passiva ou desobediência civil. (Ibid.)

No presente texto, não se quis oferecer nenhuma receita ou segurança de se chegar aonde, talvez, nem se quer chegar – ao "admirável mundo novo". Revoltas, insurgências ou até revoluções negligenciam, geralmente, a questão mais importante de todas: como começa essa transformação? Foi, nesse sentido – de onde pode começar uma "radicalização" do planejamento – que se propõe a apropriação de um "potencial subversivo" da vida cotidiana, do antivalor, que tem sua origem na convivência social (conflitual) entre pessoas, famílias, comunidades e outras formas de vivência coletiva. Uma vivência e seus (anti-)valores ameaçados, permanentemente, por valores dominantes que, em sociedades capitalistas, têm um caráter abstrato-instrumental e cujo combate exigirá uma luta que não vai poder ser assumida pelo Estado, o *locus* privilegiado do planejamento instrumental.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2142-9805>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Mestrado Profissional em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais. Chapecó, SC/Brasil.

rainer.randolph@gmail.com

## Notas

- (1) Processo de “Colonização”, inspirado por Habermas e Marx, compreendido como relações entre o capital e uma esfera fora do capital – mundo da vida em Habermas; outside para Marx (Fuchs, 2018, p. 464) de instrumentalização econômica de práticas, estruturas e sistemas não capitalistas que asseguram a sobrevivência do capitalismo. Trata-se de mecanismos de subsunção de relações sociais não capitalistas ao capitalismo que transforma o próprio modo de produção capitalista.
- (2) Em relação ao planejamento, essa “expansão” cria uma outra racionalidade que permite romper com seu paradigma positivista-instrumentalista – voltado para “fatos” – e incorporar nele, como prática essencial, o debate sobre valores, normas, regras, motivações, etc.
- (3) Se bem que o autor não usa essa expressão de uma “expansão” da racionalidade comunicativa.

## Referências

- BEY, H. (1984). *The temporary autonomous zone*. Disponível em: <<http://hermetic.com/bey/taz3.html#labelThePsychotopology>>. Acesso em: 15 dez 2014.
- BROWN, R. H. (1987). Social planning as symbolic practice: toward a liberating discourse for societal self-direction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v. 2, n. 1, pp. 13-37.
- FEENBERG, A. (2014). *The philosophy of praxis: Marx, Lukács and the Frankfurt School*. Londres/Nova York, Verso/Edição Kindle.
- FRIEDMANN, J. (1983). “Life Space and economic space: contradictions in regional development”. In: DUDLEY, S. e KJELL, O. (eds.). *The crisis of european regions*. Londres, Macmillan; Nova York, Routledge, Edição do Kindle 2017.
- FUCHS, C. (2018). Universal alienation, formal and real subsumption of society under capital, ongoing primitive accumulation by dispossession: reflections on the Marx@200-contributions by David Harvey and Michael Hard/Toni Negri. *TripleC*, v. 16, n. 2, pp. 454-467.

- HABERMAS, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt, Suhrkamp.
- \_\_\_\_\_. (1990). "Sobre a crítica da teoria do significado". In: HABERMAS, J. *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- \_\_\_\_\_. (1997 [1991]). *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*, Tomo I e II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HILLIER, J. (2003). Agonizing over consensus: why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory*, v. 2, n. 1, pp. 37-59.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción de le espacio*. Madri, Capitán Swing Livros S. L.
- MATTILA, H. (2016). Habermas as an agonist? Communicative action and the ideals of agonist planning theory. In: *Proceedings in IV World Planning Schools Congress*. Rio de Janeiro, UFRJ, pp. 755-757. Disponível em: [http://www.wpsc2016.com.br/pdf/WPSC2016\\_Proceedings.pdf](http://www.wpsc2016.com.br/pdf/WPSC2016_Proceedings.pdf). Acesso em: 31 jan 2018.
- MELUCCI, A. (1985). The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, v. 52, n. 4, pp. 788-816.
- MOUFFE, C. (2005). *On the Political*. Londres, Routledge.
- OFFE, C. (1984 [1973]). "Dominação de classe e sistema político". In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo.
- PAPADOPOULOS, D.; STEPHENSON, N. e TSIANOS, V. (2008). *Escape Routes – Control and subversion in the twenty-first century*. Londres, Ann Arbor, MI, Pluto Press.
- PURCELL, M. (2009). Resisting neoliberalisation: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, v. 8, n. 2, pp. 140-165.
- RANDOLPH, R. (1995). O planejamento comunicativo é possível? Indagações sobre novas formas de articulação entre espaço, Estado e sociedade. In: XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais*. Caxambu, MG.
- \_\_\_\_\_. (2014). "Subversão e planejamento como práxis – uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade". In: LIMONAD, E. e CASTRO, E. (orgs.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- \_\_\_\_\_. (2015a). "A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento". In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M. e MONTE-MÓR, R. L. M. (orgs.). *Teorias e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 3, pp. 5-26.
- \_\_\_\_\_. (2017). Subverting the present, planning the future: proposing a counter-planning. In: *Spaces of dialog for places of dignity*, Paper presented at AESOP Annual Congress, Lisbon; Portugal. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317314447\\_Subverting\\_the\\_Present\\_Planning\\_the\\_Future\\_Proposing\\_a\\_Counter-Planning](https://www.researchgate.net/publication/317314447_Subverting_the_Present_Planning_the_Future_Proposing_a_Counter-Planning). Acesso em: 31 jan 2018.
- RANDOLPH, R. e FREY, K. (2019). "Planning and governance: towards radical political approaches". In: ERAYDIN, A. e FREY, K. (eds.). *Politics and conflict in governance and planning. Theory and practice*. Nova York/Londres, Routledge.

SILVA, K. S. (2011). *A estética da existência como ética possível: Foucault e a reinvenção do sujeito*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.

VANEIGEM, R. (1967). *The revolution of everyday life: the reversal of perspective*. Disponível em: <[http://library.nothingness.org/articles/SI/en/pub\\_contents/5](http://library.nothingness.org/articles/SI/en/pub_contents/5)>. Acesso em: 7 mar 2014.

ZIZEK, S. (2007). Resistance is surrender. *London Review of Books*, v. 28, n. 22.

Texto recebido em 5/nov/2018  
Texto aprovado em 26/nov/2018



# Fatores determinantes da produção habitacional de interesse social em áreas centrais metropolitanas em tempos de financeirização

Determinants of social housing production in downtown metropolitan areas in times of financialization

Ulisses Demarchi Silva Terra [I]  
Ricardo de Sousa Moretti [II]

## Resumo

Este artigo discute, a partir de entrevistas realizadas junto a uma série de especialistas, quais os principais fatores que viabilizam/inviabilizam a produção de habitação de interesse social nas áreas centrais dos grandes centros urbanos. A influência do processo de transformação da propriedade imobiliária em ativo financeiro global e a análise da produção habitacional realizada pelo Estado em metrópoles brasileiras são referências para uma reflexão ampliada sobre o tema. A cidade de São Paulo é objeto principal das discussões, pesquisas e dados apresentados neste trabalho. Ao final do artigo é apresentada uma série de apontamentos no intuito de contribuir para o amadurecimento do debate sobre o desenvolvimento de políticas habitacionais para as áreas centrais das metrópoles brasileiras.

**Palavras-chave:** habitação de interesse social; área central; direito à moradia; financeirização imobiliária; São Paulo.

## Abstract

*This article discusses, based on interviews with several specialists, the main factors that enable/hinder the production of social housing in downtown areas of large urban centers. The transformation process of real estate into global financial assets and the analysis of housing production by the State in Brazilian metropolises are references for an extended reflection on the theme. The city of São Paulo is the main object of the discussions, researches and data presented in this work. At the end of the article, some notes are presented in order to contribute to the maturation of the debate on the development of housing policies for downtown areas of Brazilian metropolises.*

**Keywords:** social housing; downtown area; right to housing; real estate financialization; São Paulo.



## Introdução: notas sobre a moradia em tempos financeirização

Em um cenário de escalada dos processos de transformação da propriedade imobiliária em ativo financeiro global, o acesso à moradia digna é um enorme desafio para a maior parte da população que vive nos grandes centros urbanos. Para a economista Pettifor (2018), mais do que uma relação entre oferta e demanda, a propriedade habitacional tornou-se uma questão de investimento ou de especulação imobiliária. Para a socióloga Sassen (2017, p. 122), a novidade desse recente processo de financeirização não se dá em função das transações internacionais com valores vultosos para a aquisição de propriedades imobiliárias em cidades que funcionam como centros internacionais, a novidade se dá em função do uso das propriedades, ou melhor, seu não uso: muitos dos edifícios comercializados são subutilizados. Em Londres, entre os anos de 2008 e 2013, grandes investidores gastaram mais de 100 bilhões de libras na aquisição de imóveis (Crerar e Prynne, 2015), muitos dos quais com luxuosas propriedades localizadas nas áreas mais caras da cidade e que são utilizadas por seus proprietários somente algumas semanas do ano (Osborne e Rawlinson, 2017). Em São Paulo alguns distritos em áreas consolidadas da cidade receberam, na década de 2000, mais lançamentos imobiliários do que o número de moradores.<sup>1</sup> Frutos da especulação imobiliária produzem o que Nakano (2015, p. 230) chamou de "cidade oca": áreas da cidade formadas por empreendimentos que expandem a

área construída residencial sem promover o adensamento demográfico.

A transformação progressiva de propriedades imobiliárias em ativos que podem ser vendidos ou comprados em diversos mercados do mundo sem a preocupação com a existência do edifício real ganha escala até então inimagináveis. Estima-se<sup>2</sup> que os ativos imobiliários globais totalizem o valor de US\$217 trilhões entre propriedades comerciais, residenciais, áreas florestais e agrícolas. Desses ativos, 75% do valor, ou US\$162 trilhões, referem-se a propriedades residenciais. Ainda que a maior parte das propriedades do mundo seja modesta e não tenha sido financeirizada, são cada vez mais notáveis os impactos desse processo de globalização da propriedade imobiliária na vida das metrópoles.

Como coloca a arquiteta urbanista Raquel Rolnik (2015), a disseminação de um modelo hegemônico baseado na propriedade privada individual, na qual a moradia é um produto e os governos meros facilitadores da gestão habitacional, aumenta as desigualdades no território. Os avanços da visão do setor de moradias como um mercado, preconizada pelo Banco Mundial (1993), sobrepuseram a compreensão da moradia como direito, e o aprimoramento dos mecanismos de investimento do capital financeiro internacional no setor imobiliário provocou a sobrevalorização dos imóveis no mundo e fragilizou a segurança de posse de seus moradores. Entre 1997 e 2004, o preço médio para a aquisição de residências cresceu 65% nos Estados Unidos, 149% na Espanha, 139% no Reino Unido, 187% na Irlanda e 112% Austrália (Rolnik, 2015, p. 39). Entre os anos de 2009 e 2013, segundo dados do Bank



for International Settlements,<sup>3</sup> o Brasil liderou o *ranking* mundial de valorização de imóveis residenciais com o aumento de 121,6% do seu preço médio (Nakagawa, 2014).

## A recente produção habitacional de interesse social em metrópoles brasileiras

A conquista do direito à moradia pouco avançou nos últimos anos nas jovens metrópoles dos países subdesenvolvidos. O direito à cidade tornou-se um conceito disperso, inteligível apenas em sua ausência, por aqueles que se perdem diariamente em viagens intermitentes entre o local do morar e o restante da vida urbana. As metrópoles contemporâneas tornaram-se local privilegiado das contradições urbanas, concentram as maiores riquezas produzidas pelo ser humano e também as situações de maior pobreza. No Brasil, as dez maiores metrópoles concentram 41,6% do Produto Interno Bruto<sup>4</sup> e também as situações de moradias mais precárias. Utilizando dados do Censo de 2010, pesquisadores concluíram que a subnormalidade<sup>5</sup> é um fenômeno metropolitano (Nadalin, Krause, Lima Neto, 2016, p. 78): 74,83% dos 11,4 milhões de habitantes que viviam em aglomerados subnormais no Brasil estavam em regiões metropolitanas.

Locais privilegiados quanto à disponibilidade de infraestrutura, empregos, serviços e outras características que possibilitam a efetivação do direito à moradia adequada, as áreas centrais das metrópoles brasileiras são

inacessíveis, via mercado imobiliário formal, à grande parte da população brasileira. A histórica concentração de terras que formaram as cidades brasileiras – na cidade de São Paulo, por exemplo, 1% da população concentra 45% do valor dos imóveis<sup>6</sup> – e este processo global de transformação da propriedade imobiliária em ativo financeiro contribuem para tornar os imóveis ainda mais caros e menos acessíveis para a população de baixa renda. A produção habitacional via Estado e as políticas habitacionais poderiam representar uma solução a esse problema, porém a iniciativa pública de promoção de projetos habitacionais para a população de baixa renda ocorre em grande parte, mesmo quando há recursos significativos, na periferia das metrópoles. Os projetos para áreas centrais possuem escala pouco expressiva e são majoritariamente sob a forma de propriedade privada individual, o que representa restrições quanto à sustentabilidade da política habitacional e à garantia de permanência das famílias residentes.

Nos últimos anos, um dos poucos programas habitacionais que conseguiu produzir unidades em áreas centrais foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do governo federal. Entre os anos de 1999 e 2005, foram produzidas, no âmbito do Programa, 177.150 unidades habitacionais, das quais 1.425 unidades em áreas centrais de regiões metropolitanas (Bonates, 2009, p. 114). Entre as cidades que desenvolveram projetos em áreas centrais através do PAR (Tabela 1), destacam-se Porto Alegre e São Paulo, nas quais, através de parcerias com os governos locais, foi possível desenvolver empreendimentos de maior porte e contratar um maior número de unidades (ibid.).

Tabela 1 – Financiamentos para reabilitação habitacional no âmbito do PAR (1999-2005)

Cidade	Operações contratadas	Nº de unidades contratadas	Média de unidades por edifício
São Paulo	7	709	101
Rio de Janeiro	6	70	11
Salvador	5	41	8
Porto Alegre	4	309	77
São Luís	1	16	16
Peloras	1	140	140
Belem	1	66	66
Recife	1	56	56
Total	26	1.425	54

Fonte: Bonates (2009, p. 114).

No ano de 2009, mesmo com o aporte financeiro vultoso no lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), não houve mudança no caráter periférico da produção habitacional pública nas metrópoles brasileiras. Na cidade do Rio de Janeiro, das cerca de 33 mil unidades habitacionais contratadas para famílias da faixa 1<sup>7</sup> do Programa MCMV até o ano de 2014, 53% estão localizadas na zona oeste da cidade, muito distante da região central e da zona sul, onde está concentrada a maior parte da oferta de empregos formais e de serviços (Linke et al., 2016, p. 273). Estudo ampliado (Lima Neto, Krause e Furtado, 2015) sobre a localização da produção habitacional para beneficiários da faixa 1 do Programa MCMV em regiões metropolitanas revela que, mesmo com o aumento significativo no valor de referência máximo para a construção das unidades habitacionais, realizado na segunda fase do programa,<sup>8</sup> houve um aumento do

número de empreendimentos implantados em áreas ainda mais distantes da área central do núcleo metropolitano (Tabela 2).

O estudo revela, ainda, que a maior parte da produção do Programa na RM de Belém foi realizada a distâncias superiores a 20 quilômetros do centro (8.129 U.H.) e em distâncias entre 15 e 20 quilômetros (6.170 U.H.). Quanto à RM de Fortaleza, existe uma produção habitacional intensa na faixa entre 10 e 20 quilômetros do centro, revelando uma das menores médias de distância dos empreendimentos em relação ao centro entre as metrópoles analisadas (ibid., p. 24). Em Belo Horizonte, à exceção de dois empreendimentos produzidos mais próximos da área central, todos os demais estão a mais de 10 quilômetros do núcleo da metrópole, com alguns implantados a quase 60 quilômetros de distância (ibid., p. 29). Em Goiânia, ainda que a maior parte das unidades habitacionais contratadas (34,72% do total) esteja

Tabela 2 – Distância dos empreendimentos MCMV-FAR em relação ao centro das regiões metropolitanas

RMs	Período	Média	Desvio-padrão	Início	Fim	Quantidade de empreendimentos
Belém	1	21,34	6,41	ago/2009	dez/2010	11
	2	24,30	12,04	nov/2011	jun/2013	14
Fortaleza	1	18,70	12,41	nov/2009	dez/2010	18
	2	27,65	18,55	dez/2011	jun/2013	22
Belo Horizonte	1	28,35	11,19	dez/2010	dez/2010	17
	2	27,14	16,53	jun/2013	jun/2013	13
Porto Alegre	1	25,10	15,26	ago/2009	dez/2010	22
	2	31,27	14,30	ago/2011	jun/2013	18
Goiânia	1	20,83	6,35	jun/2009	dez/2010	11
	2	26,62	11,09	nov/2011	jun/2013	15

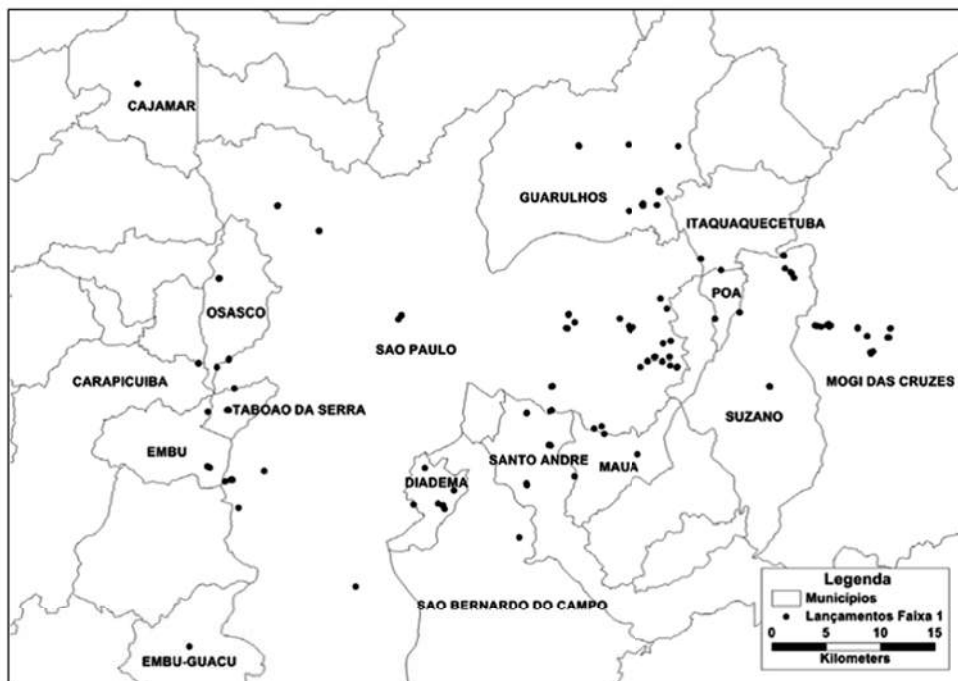
Fonte: Lima Neto, Krause, Furtado (2015, p. 19).

localizada no município-sede da metrópole, estes estão distantes da área central (ibid., p. 32). Já, na RM de Porto Alegre, mesmo apresentando valores elevados de distância média dos empreendimentos habitacionais em relação à região central, parece haver uma distribuição mais equilibrada entre as regiões com maior déficit habitacional e a localização dos empreendimentos promovidos no âmbito do PMCMV (ibid., p. 30).

Estudo recente sobre a localização territorial da produção habitacional na metrópole paulistana (Marques e Rodrigues, 2013), realizado com base nos 557 empreendimentos contratados pelo Programa MCMV até junho de 2013, revela que os empreendimentos para faixa um (34,1% das unidades contratadas) distam<sup>9</sup> em média 26km do centro da cidade e 28,2 km da região da Berrini.<sup>10</sup> Nos empreendimentos de maior faixa de renda, a distância

dessas duas centralidades diminui: são 21,3km e 23,3km de distância, respectivamente, da Sé e da Berrini, para os empreendimentos faixa dois (38,5% das unidades contratadas), e 18,7km e 19,5km, respectivamente, de distância para os empreendimentos da faixa três (27,4% das unidades contratadas). O estudo revela, ainda, a distância média de empreendimentos realizados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), no âmbito estadual e da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) em âmbito municipal. Os empreendimentos da CDHU distam, em média, 23,3km e 25,8km da Sé e da Berrini, e os da Cohab, 18,4km e 22,2km das respectivas localidades (ibid., p. 169). Como podemos observar no Mapa 1, os empreendimentos para baixa renda possuem um padrão periférico de inserção na metrópole paulistana com número extremamente reduzido de projetos em áreas centrais.

Mapa 1 – Localização dos empreendimentos Faixa um do PMCMV na RMSP



Fonte: Marques e Rodrigues (2013, p. 166).

Dados atualizados<sup>11</sup> sobre a produção de habitação social na área central da cidade de São Paulo, baseados em inventários realizados por Sanches (2015) e por Barbosa (2014), revelam que, entre 1990 e janeiro de 2018, foram concluídas 4.468 unidades habitacionais na região, sendo 1.340 unidades produzidas por programas municipais, 2.197 unidades por programas estaduais e 931 unidades por programas federais. Vale ressaltar que alguns dos empreendimentos, como o recém-inaugurado edifício Dandara, situado na avenida Ipiranga,

foram viabilizados através da articulação de programas e subsídios das três esferas de governo. Temos, assim, que nos últimos 28 anos foram produzidas, em média, 160 unidades habitacionais por ano na região central, número bastante baixo se pensamos o centro como local privilegiado para a efetivação do direito à moradia em uma região metropolitana com déficit habitacional estimado<sup>12</sup> em 561.307 domicílios (Ipea, 2013) e cuja cidade-sede possui 1,2 milhão de famílias vivendo em situação precária de moradia (Pina, 2018).

## Fatores que (in)viabilizam a produção de habitação social no centro da metrópole paulistana

A complexidade do tema habitacional e do direito à moradia na metrópole envolve uma diversidade de fatores, contextos, atores e momentos. No intuito de enriquecer essa discussão, vários especialistas de diferentes formações e áreas de atuação foram entrevistados.<sup>13</sup> Os principais elementos dessas entrevistas são colocados em discussão, tendo como referência a metrópole paulistana e uma série de pesquisas, livros, reportagens e dados sobre o assunto. O objetivo aqui é ampliar a reflexão sobre as principais dificuldades para se viabilizarem projetos de habitação de interesse social em áreas centrais e apresentar considerações que contribuam para o amadurecimento do tema no desenvolvimento de políticas públicas nacionais.

O custo dos imóveis – terrenos e edifícios – foi um dos principais fatores, e talvez o de maior discussão, nas entrevistas sobre a questão da viabilidade de projetos de habitação social na área central da cidade. Para Renata Milanesi, arquiteta da Cohab-SP atuante em projetos para as áreas centrais, o alto custo dos imóveis é um dos principais fatores a dificultar a viabilização dos projetos: "*Quando você começa a falar em um projeto e parte de uma desapropriação em que o custo do imóvel antes das obras supera 100 mil reais por unidade habitacional aí então o projeto para*". Para Débora Sanches o alto custo dos imóveis acaba por interferir, inclusive, na arquitetura e nas dimensões das unidades

habitacionais: "*No Par Reforma,<sup>14</sup> os valores máximos para viabilizar uma U.H. eram muito pequenos, assim, tiveram que reduzir muito o tamanho do imóvel para se adequar à verba existente*". Para o professor Joel Felipe, com ampla experiência em obras públicas e projetos habitacionais populares, o preço da terra é resultado de processos especulativos e de sucessivas extensões para a periferia das cidades, configurando-se como um dos principais fatores que inviabilizam a promoção de habitação social na área central.

Para Claudio Bernardes, ex-presidente do Secovi<sup>15</sup> e presidente da Ingai Incorporadora S/A, envolvido em projetos de reabilitação de edifícios na área central da cidade de São Paulo desde o final da década de 1990, a terra é um dos principais fatores para se viabilizar a produção de habitação social na área central, mas não tanto pelo custo, que em sua visão é mais convidativo que em algumas outras áreas da cidade, e sim pela falta de terrenos disponíveis. É interessante destacar, aqui, a necessidade de estabelecermos certa dissociação entre a questão do custo da terra e do custo das edificações existentes. Isto porque as áreas centrais dos grandes centros urbanos apresentam grande número de edifícios vazios ou subutilizados, porém poucos terrenos vagos disponíveis. Dados do Censo Demográfico (IBGE, 2012) revelam que o centro<sup>16</sup> da cidade de São Paulo possuía 431.106 habitantes em 2010 e um total de 208.643 domicílios particulares permanentes, dos quais 9,5% ou 19.744 estavam vagos. No final do século XX, houve uma redução de quase 30% da população na região que passou de 526.170 habitantes, em 1980, para 373.914 habitantes nos anos 2000 (IBGE apud Prefeitura de São Paulo, 2009). Porém, na década de

2000, o centro voltou a atrair moradores com um crescimento populacional de 15,3%.

A questão da vacância é outro elemento com mudanças significativas na última década. Do ano 2000 para o ano de 2010, mesmo com um aumento de 10,7% no total de domicílios na cidade, a taxa média de vacância no município baixou de 11,8% para 7,5%. As maiores quedas, na década de 2000, ocorreram nos distritos da região central, onde a taxa de vacância passou em média de 24,7% para 9,5% (IBGE, 2003 e 2012). Nos distritos da Sé, República e Santa Cecília, as taxas caíram de maneira ainda mais significativa, passando respectivamente de 39,8% para 11,7%, de 33,7% para 11,6% e de 24,2% para 7,5% (ibid.). Os valores ainda são significativamente superiores à faixa entre 5% e 7% considerada aceitável para a dinâmica imobiliária, segundo estudos realizados por especialistas (Bomfim, 2004). São diversos os elementos e as justificativas para a queda significativa do número de imóveis vazios na cidade de São Paulo como um todo e de sua área central em específico. Nadalin (2010) desenvolve tese na qual procura integrar diferentes áreas de estudo para a compreensão da questão da vacância no âmbito dos mercados imobiliários. Dentre os principais elementos, Nadalin destaca: a questão da localidade, tanto devido aos custos de deslocamento quanto à disponibilidade de serviços e de infraestrutura; as características físicas das unidades habitacionais; a questão da oferta e da demanda do mercado imobiliário; e as mudanças nas atividades macroeconômicas.

Para o arquiteto Renato Cymbalista, a maior queda nas taxas de vacância na área central da cidade de São Paulo se deve ao fato de esta ser uma região na qual havia mais

imóveis desocupados e pela qual o mercado imobiliário voltou a se interessar (Felitti e Correa, 2015). Para o economista Paulo Sandroni (ibid.), a melhora do nível de emprego, a valorização salarial e as políticas sociais são um dos principais responsáveis pela redução da taxa de vacância. De fato, o fator econômico provocou uma nova dinâmica no mercado habitacional brasileiro com possíveis reflexos nas taxas de vacância habitacional. Shimbo (2013) destaca que o aquecimento imobiliário ocorrido no Brasil após o ano de 2006 abrangeu uma nova faixa de consumidores e áreas no território até então pouco valorizada pelo mercado. O aquecimento deu-se em grande parte pelo vultoso aumento de recursos de fundos públicos e semipúblicos para os financiamentos habitacionais em nível federal e pelo lançamento do PMCMV, com a produção massiva de unidades habitacionais. O valor total contratado pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH)<sup>17</sup> saltou de aproximadamente cinco bilhões de reais no início de 2003 para mais de quarenta bilhões no ano de 2008 (ibid.).

Para a professora Regina Meyer, o fenômeno é explicado em parte pela mudança do poder público para a área central da cidade, a partir do ano de 2000, trazendo quantidade expressiva de funcionários de órgãos administrativos para a região (Felitti e Correa, 2015). Para Vanessa Nadalin, a queda da vacância no centro pode ser também explicada pela questão da piora do trânsito na cidade e pela facilidade de mobilidade da região central (ibid.). Uma análise mais ampla sobre o fato leva-nos a notar que a redução da vacância habitacional atingiu o município como um todo e não só a região central. Dados do Censo Demográfico (IBGE, 2003) revelam que, no ano de 2000,

havia 420.327 imóveis vazios no município, sendo 8,23% destes, ou 34.592, na área central. Já, no ano de 2010 (IBGE, 2012), o número de imóveis vazios na cidade caiu para 293.621, sendo 6,72% destes, ou 19.744 unidades, no centro. Se analisarmos dados do Brasil como um todo, constatamos que, entre os anos de 2000 e 2010, também houve queda no percentual de domicílios particulares vagos. Ainda que esse número tenha aumentado, de 6.029.756 no ano 2000 para 6.097.778 em 2010, o percentual dos domicílios particulares nessa categoria para o País caiu de 11,11%, em 2000, para 9,04% em 2010 (IBGE, 2003 e 2012).

Outro elemento relevante, nesta análise, é a recentemente proliferação de imóveis de dimensões super-reduzidas<sup>18</sup> na área central da cidade com apartamentos de até 10m<sup>2</sup>. Para o professor João Lima Júnior, quanto menor for o apartamento, mais ele atrairá investidores, mesmo que o valor do m<sup>2</sup> seja superior em relação ao de outras unidades (Felitti e Correa, 2015). O imóvel, nesse caso, é mais um investimento do proprietário do que uma aquisição para fins de moradia própria.

Quanto à disponibilidade de terrenos, dados do ano de 2015, fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano do município,<sup>19</sup> revelam que 3,26% da área de terrenos dos imóveis cadastrados no centro de São Paulo estavam vagos. O número é relativamente baixo se comparado aos 13,17% de área total de terrenos vagos do município como um todo, mas é bastante significativo em termos quantitativos: são 1.643 imóveis com um total de 581.174 metros quadrados de terreno vago. Para Claudio Bernardes, o subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>20</sup> do governo federal somado ao subsídio do Programa Casa

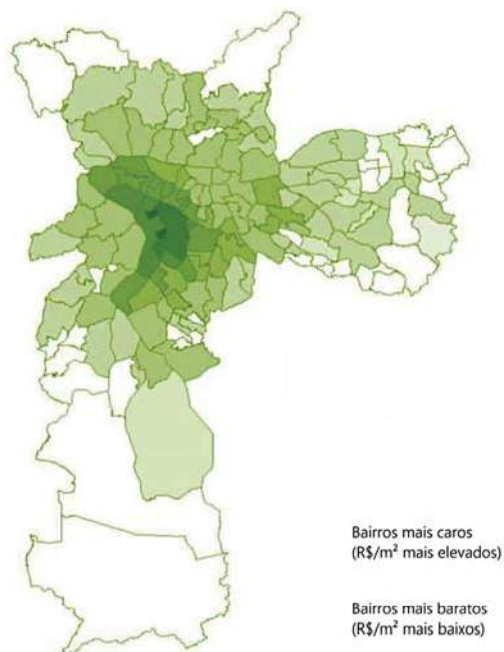
Paulista<sup>21</sup> do governo do estado de São Paulo são suficientes para construir as unidades habitacionais, o problema é o custo da terra. De fato, se consideramos o preço médio do metro quadrado dos imóveis nos diversos bairros da cidade, verificaremos que a região central está longe de ser a mais cara, porém, tão pouco de ser a mais barata. Dados de outubro de 2016<sup>22</sup> revelam que o preço médio do metro quadrado de um apartamento em bairros do quadrante sudoeste,<sup>23</sup> como Vila Nova Conceição e Jardim Europa, é de 12 mil reais, enquanto nos bairros centrais, da Sé e República, é de 6,3 mil reais e, em bairros periféricos, como Cidade Tiradentes, na extrema zona leste, e Capão Redondo, na zona sul, são respectivamente de 2,5 mil e 3,9 mil reais. Esses valores revelam um mapa de preço de imóveis na cidade bastante desigual (Figura 1).

Para Joel Felipe, é barato para a sociedade produzir novas unidades ou reabilitar edifícios nas áreas centrais das cidades. Para o arquiteto urbanista, há um grande custo social, ambiental e financeiro, na forma de impostos e taxas, que é pago por toda sociedade e que deve ser considerado, quando se produz distante da área central. São os custos dos deslocamentos pendulares, da manutenção da malha viária e de subsídios ao transporte público, do congestionamento, da poluição, do aumento das áreas impermeabilizadas, do espraiamento das cidades, das despesas com saúde, etc., que são muitas vezes desconsiderados quando da formulação da política habitacional.

Na prática, porém, parece faltar recursos ou vontade política para viabilizar projetos habitacionais na área central em larga escala. No ano de 2009, a Prefeitura Municipal contratou a Fundação para a Pesquisa Ambiental



Figura 1 – Mapa de valor de R\$/m<sup>2</sup> da cidade de São Paulo



Fonte: Fipezap (2017).

(Fupam) para a realização de um amplo diagnóstico sobre os imóveis da área central. A Fupam, conjuntamente com a prefeitura municipal, desenvolveu uma série de estudos preliminares para a reabilitação de 52 imóveis. Com os estudos em mãos, a prefeitura lançou, em fevereiro de 2010, o programa Renova Centro com a previsão de investimentos da ordem de 400 milhões de reais, e a meta de viabilizar 2.500 unidades habitacionais. O Renova Centro, nas palavras do secretário de habitação municipal à época, seria "[...] o maior programa de reforma de prédios para fins habitacionais, sem

precedentes na história do país, pela escala e compromissos assumidos" (Leite e Gonçalves, 2010). Renata Milanesi relata que os 52 imóveis do estudo foram decretados como de interesse social sem que, no entanto, houvesse recurso para compra. Passados quase oito anos do programa, apenas um empreendimento foi viabilizado. Para Alejandra Devecchi, que foi coordenadora do talvez maior e mais polêmico projeto para a área central – o Projeto Nova Luz–, a requalificação na área central não acontece porque não é possível mobilizar todos os recursos necessários.



## Habitação social em área central para além dos custos iniciais

Os altos custos relativos à aquisição de terrenos ou de edifícios para reforma em áreas centrais é questão-chave para as políticas habitacionais, mas não é a única. As discussões sobre o tema envolvem ainda uma complexa trama de fatores, dentre os quais destacaremos: a questão das formas de posse e propriedade; o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas e da necessidade de vontade política; a questão dos processos de desapropriação e das longas cadeias dominiais; as dificuldades e a falta de conhecimento para a reabilitação de edifícios; e o trabalho social e a gestão condominial dos edifícios.

### Forma de propriedade e posse

Para Helena M. B. Silva, referência em pesquisas sobre áreas centrais, a questão da forma de propriedade é um dos elementos principais que se deveria avaliar em programas habitacionais em áreas centrais. Helena questiona se a propriedade é de fato fundamental para as políticas habitacionais e, de maneira crítica, cita o fato de o programa Minha Casa Minha Vida não ter colocado em pauta a questão da propriedade e de ser mais uma política de alto subsídio para a produção habitacional na periferia. Especialistas ressaltam que a produção massiva de moradia social com finalidade de compra e na forma de propriedade individual acaba por dinamizar o mercado imobiliário, dificultando o acesso aos imóveis pela população

de baixa renda e beneficiando os investidores e os grandes proprietários (Kohara, Comaru e Ferro, 2015).

Para a arquiteta Renata Milanesi, na promoção de habitação social em áreas centrais, deve ser pensada outra relação entre direito de posse e propriedade. Milanesi afirma que as relações de uso e posse deveriam ter maior importância do que a propriedade: "Um apartamento no centro vale 250/350 mil reais. Se o morador de baixa renda, entre 0 e 3 salários, tiver a propriedade, ele provavelmente irá vender". Helena M. B. Silva sugere um programa massivo de locação social, maneira pela qual teríamos uma grande evolução das políticas habitacionais para as áreas centrais. São Paulo possui, desde 2002, um programa de locação social com 903 U.H. na área central do município. O programa, que precisa ser ampliado, ainda que considerado por especialistas como um grande avanço da política de habitação social, possui uma série de gargalos estruturais que necessitam ser melhorados (Gatti, 2015).

Em publicação de avaliação do PMCMV, pesquisadores enfatizam que uma política habitacional de abrangência nacional não pode ter como únicas formas de atuação a construção e a transferência de novas unidades habitacionais. Para eles, a questão da forma de propriedade deve ser parte do amadurecimento do debate que desloca a questão do déficit habitacional para a questão das necessidades habitacionais:

O direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual – isto é, à casa própria. Essa questão se apresenta como um grande entrave por não permitir que o sistema funcione para atender as necessidades de moradia.

Vários fatores concorrem para isto, embora modalidades como a propriedade coletiva e a locação/arrendamento as-sinalem potencial para facilitar tal rearranjo. Não surpreende, portanto, que a "solução" físico-espacial dos empreendimentos do PMCMV tenha nascido condenada ao fracasso arquitetônico-urbanístico, a despeito das inúmeras críticas que já tenham sido realizadas a esse tipo de solução. (Santo Amore, Shimbo e Rufino, 2015, p. 420)

## Desapropriação e cadeias dominiais

Outro fator considerado determinante na promoção da habitação social na área central é a complexidade das cadeias dominiais.<sup>24</sup> Para a arquiteta Alejandra Devecchi, que esteve diretamente envolvida em diferentes programas de reabilitação da área central da cidade de São Paulo, a complexidade das cadeias dominiais é um dos principais fatores que inviabiliza a produção de habitação social. Devecchi coloca que 60% dos imóveis possuem matrícula única no centro, o que simplifica o processo, porém os imóveis possuem muitos donos e muitos herdeiros "[...] são 20, 30 pessoas donas de um mesmo imóvel", comenta.

Além disso, na visão da arquiteta Renata Milanesi, há um aspecto favorável à produção de habitação social pelo município nessas situações, pois a prefeitura, em um processo de desapropriação, possui certas facilidades que o proprietário particular não possui. Para ela, casos de inventário ou dívida de IPTU podem ser mais facilmente solucionados: "A desapropriação 'limpa' a matrícula do imóvel. A prefeitura consegue regularizar o imóvel porque pode criar um novo registro. O proprietário deixa de

ter um custo alto e trabalhoso caso fosse regularizar o imóvel como particular".

Para Débora Sanches, para além das cadeias dominiais, um dos principais fatores na viabilidade dos projetos habitacionais na área central é a resolução de toda a documentação jurídica necessária. Para o professor Joel Felipe, as questões relativas aos processos de aquisição e desapropriação de edificações e terrenos na área central podem ser mais trabalhosas e exigir maior negociação, mas são solucionáveis com uma boa gestão e uma legislação adequada. Em sua visão, as leis de dação em pagamento, por exemplo, se utilizadas com competência, poderiam agilizar os processos de negociação de proprietários com dívidas municipais. O instrumento citado poderia muito bem ser aplicado no centro de São Paulo onde, como lembra Débora Sanches, existem casos de dívidas de IPTU maiores do que o valor venal do imóvel. Para Joel Felipe, com tantas possibilidades fundiárias e com o tamanho estoque de imóveis disponíveis na cidade, as dificuldades relacionadas à questão de documentação são uma questão jurídica de importância menor para a política habitacional.

Para o advogado da União dos Movimentos de Moradia (UMM), Benedito Barbosa, são os processos de desapropriação que travam a política habitacional no centro. Para ele, as desapropriações são muito caras porque os governos e o judiciário não consideram para fins de desapropriação uma série de variáveis, como o fato de o imóvel estar ocupado, de descumprir a função social da propriedade, de ter um uso habitacional social. O juiz, conforme relatado por Barbosa, aplica invariavelmente o preço do mercado. Como exemplo de controverso processo de desapropriação,

o autor cita o emblemático caso da Ocupação Mauá. No início do processo de negociação pelo movimento junto ao proprietário, no final da década de 2000, o imóvel custava 2 milhões de reais. Em 2013, a prefeitura decretou o imóvel como de interesse social e o avaliou em 13 milhões de reais. Em 2014 a prefeitura depositou R\$11 milhões em juízo para a aquisição do imóvel. Os proprietários entraram com recursos, exigiram nova perícia, e o valor subiu para 23 milhões de reais. Em novembro de 2017, o imóvel de aproximadamente 5.600m<sup>2</sup>, onde funcionou um hotel desativado na década de 1970 (Souza, 2017), teve a proposta de cerca de 20 milhões de reais aceita pelos proprietários (Adorno, 2017). Por fim o imóvel, que ficou desocupado por mais de 20 anos, com uma grande dívida de IPTU e em péssimas condições de manutenção, será adquirido pela prefeitura por esse altíssimo valor. A reabilitação do imóvel deve atender cerca de 160 famílias com um custo de desapropriação de cerca de 125 mil reais por unidade habitacional, valor superior aos 100 mil reais relatados por Renata Milanesi como limite, em termos da dificuldade para viabilizar os projetos habitacionais na área central.

Em estudo específico sobre habitação social em áreas centrais, Helena M. B. Silva, ex-coordenadora do programa Morar no Centro,<sup>25</sup> afirma que a "justa indenização", determinada pela Constituição de 1988 (parágrafo terceiro do art. 182), se configura na prática com valores ainda superiores ao valor de mercado (Silva, 2007, p. 14). Para ela, é clara a desvantagem do setor público diante do setor privado na oportunidade de aquisição de imóveis. Cita, como exemplo, a utilização da permuta,

na qual o valor do terreno é trocado por unidades do futuro empreendimento, que é prática amplamente utilizada pelas incorporadoras, mas vedada aos agentes do poder público. No estudo, faz menção ao projeto do edifício Ana Cintra, na região central, onde o processo judicial fez triplicar o preço do imóvel. Ainda assim, Silva pondera que "[...] a desapropriação seria o mecanismo adequado para resolver questões de espólios, proprietários ausentes, dívidas, etc." (ibid.).

Embora se tenha utilizado a desapropriação em vários programas, existe uma grande diferença entre as que se concluem por acordo e as que resultam de condenação judicial. Quanto ao custo do imóvel, ter a desapropriação concluída ou não faz toda a diferença, pois nos processos judiciais não existe nenhum controle sobre os valores a pagar. (Ibid., p. 41)

Infelizmente os altos custos e os muitas vezes escusos processos de desapropriação são, de longa data, grandes limitantes para a implementação de diversas políticas públicas. Alguns processos de desapropriação de terras das décadas de 1980 e 1990 no estado de São Paulo revelavam casos de indenizações equivalentes "[...] ao orçamento geral de um ou mais mandatos políticos de uma instância de governo" (Maricato et al., 2001). Para o advogado da UMM, o judiciário e os cartórios deveriam ter outro posicionamento para facilitar os processos de desapropriação.<sup>26</sup> A abertura de uma nova matrícula e a possibilidade de se depositar em juízo o valor do imóvel até que houvesse a resolução de todos os problemas de matrícula, herdeiros, etc., seriam uma saída na visão de Barbosa.

## Reabilitação de edifícios

Enquanto no Brasil a reabilitação de edifícios passou a ser pauta mais frequente nas discussões do setor da construção, a partir dos anos 2000, na Europa a atividade possui expressiva envergadura há bastante tempo. Segundo dados de 2006, a reabilitação de edifícios residenciais consome aproximadamente 47% dos recursos do mercado de construção residencial e 36% de todo o setor da construção civil (Euroconstruct, 2006 apud Croitor e Melhado, 2009). Em países como Holanda e Inglaterra, a reabilitação de edifícios para habitação chega a aproximadamente 70% da produção imobiliária (Devecchi, 2010, p. 226).

As restritas experiências em programas de reabilitação de edifícios no Brasil evidenciam uma série de elementos determinantes na viabilização de projetos de habitação social em áreas centrais. Em 2001, a gestão municipal da cidade de São Paulo criou o Programa de Reabilitação da Área Central (Procentro)<sup>27</sup> com o intuito de promover o desenvolvimento social e econômico da região central e de realizar a reabilitação urbanística e ambiental da área. À época do programa, o custo dos imóveis era mais atrativo do que os custos atuais, porém o problema, como coloca Alejandra Devecchi em entrevista, era o "[...] *desconhecimento dos entraves e dificuldades técnicas, jurídicas e burocráticas para viabilizar as reformas*". Para ela, as dificuldades técnicas relativas a obras e projetos de arquitetura e construção estão entre os principais fatores para a viabilização de projetos habitacionais nas áreas centrais.

No início do desenvolvimento do programa Procentro, havia uma grande dificuldade de se analisar a viabilidade das reformas e de

se calcular os gastos necessários para a reabilitação dos edifícios. A prefeitura, então, estabeleceu um termo de cooperação técnica com especialistas franceses que apresentaram um método pelo qual era possível estabelecer rapidamente os gastos necessários para a reforma e as estratégias para realizá-la. "*Em geral tínhamos cinco plantas que se repetiam em seu layout e em sua estrutura*", coloca Devecchi. À época, a prefeitura criou o Gtai, Grupo Técnico de Avaliação de Imóveis, coordenador por Débora Sanches, que, após uma análise que envolveu 400 imóveis, selecionou 54 edifícios como adequados para reabilitação (Devecchi, 2010, p. 230).

Para a arquiteta, era necessário ter maior conhecimento sobre a questão da reforma. Muitos edifícios eram inviáveis para a reforma para fins habitacionais, e uma das causas principais era o aumento da sobrecarga devido à necessidade de instalação de caixas d'água maiores. No caso do centro de São Paulo, a maioria dos edifícios disponíveis é comercial,<sup>28</sup> o que gera, como afirma Renata Milanese, uma série de outras dificuldades relativas às necessidades de iluminação natural, ventilação e exigências do corpo de bombeiros. Para o professor Joel Felipe, o que mais afeta os projetos, no caso das reformas, são as exigências do corpo de bombeiros principalmente quanto à necessidade de criação de novas circulações verticais, que no passado não eram exigidas.

Além das questões relativas à avaliação dos edifícios e aos aspectos projetuais, a realização das obras de reabilitação colocam como outro elemento determinante no processo. Para Alejandra Devecchi, há carência de materiais e tecnologias específicas para realizar as reformas. A arquiteta coloca que materiais *plug and*

*play*<sup>29</sup> e métodos mais precisos e menos invasivos, bastante comuns no mercado da construção civil europeu, são restritos no Brasil. Além disso, como coloca Milanesi, existe certa restrição por parte das construtoras que preferem o ganho de escala da construção de grandes conjuntos na periferia: "*a reforma de um edifício dá mais trabalho e viabiliza poucas unidades*".

Para os profissionais envolvidos na reabilitação dos edifícios, existe mais um elemento crítico que deve ser repensado nesse processo, a legislação relativa à construção. Em entrevista, o engenheiro Claudio Bernardes apontou que falta uma legislação específica para situações de *retrofit*, e a arquiteta Alejandra Devecchi disse que deveríamos pensar um novo código de obras para viabilizar as reformas. A preocupação dos dois profissionais parece consonante aos argumentos apresentados em recente debate no seminário Revitalização do Centro<sup>30</sup> promovido pelo jornal Folha de S.Paulo. No evento, Nabil Bonduki, especialista em habitação social e ex-secretário de cultura do município, afirmou que a maioria dos edifícios do centro foi construída em uma época em que uma série de preocupações com segurança e acessibilidade não existia (Batista e Leite, 2017). No mesmo evento, a secretária municipal de desenvolvimento urbano ressaltou que pela primeira vez o novo código de obras do município possui elementos específicos para casos de reabilitação de edifícios. De fato, o atual Código de Obras, lei n. 16.642, de 9 de maio de 2017 (São Paulo, 2017), estabelece que, em edifícios construídos antes do ano de 1992 e em que a requalificação resolva as alterações de caráter estrutural do edifício, serão aceitas soluções alternativas às demais exigências vigentes, desde que não se comprometam

os aspectos de salubridade, acessibilidade e segurança no uso da edificação.

## Vontade política e políticas públicas direcionadas

Para Helena M. B. Silva, as experiências exitosas de habitação social em áreas centrais demonstram que é possível viabilizar os projetos tecnologicamente e monetariamente, mas que se deve haver grande vontade política para fazê-los. Débora Sanches afirma que, no período de 2001 a 2004, houve um grande empenho para viabilizar os projetos de habitação no centro, com mobilização nos diversos níveis da política pública. A arquiteta lembra que havia, entre outras coisas: trabalho das três esferas de governo; engajamento dos movimentos sociais apoiados por assessorias técnicas; posicionamento proativo dos técnicos da prefeitura e da Cohab com casos em que os eles chegavam a ir à casa dos proprietários dos imóveis para realizar a negociação; e o envolvimento do setor jurídico, pelo qual conseguiram, por exemplo, criar uma jurisprudência que separou o pavimento térreo do restante do edifício, deixando sob posse da prefeitura o pavimento térreo do edifício Hotel São Paulo, viabilizando o restante do edifício para o projeto habitacional.

Outro fator importante relacionado pelos entrevistados foi a necessidade da existência de políticas públicas específicas. O PAR Reforma, por exemplo, foi mencionado por Alejandra Devecchi e Helena M. B. Silva como uma experiência positiva no processo de reabilitação de imóveis para fins habitacionais na área central. Já, para a arquiteta Débora Sanches, ainda que grande parte dos projetos tenha sido realizada

no âmbito do programa, este era inadequado para reformas e reabilitações: "*Ele foi construído tendo como base o PAR e não dentro de uma lógica específica para reformas*".

Helena M. B. Silva destacou que a experiência do PAR Reforma provocou mudanças até mesmo na lógica da produção habitacional com construtoras tradicionalmente voltadas para projetos de edifícios novos e, em maior escala, realizando obras de reforma. Renata Milanesi também exaltou o programa, colocando que, nesse processo, projetos interessantes haviam sido iniciados dentro da Cohab e da prefeitura e que muitos não evoluíram pelo fato de a gestão do projeto ficar nas mãos da Caixa Econômica Federal. A inexistência ou mesmo descontinuidade de políticas públicas também é um fator determinante. Para Milanesi, programas como o Morar no Centro, por exemplo, foram abandonados, e hoje não há mais uma política habitacional no município, somente uma meta de se construir 55 mil unidades.<sup>31</sup> Para Joel Felipe, faltam vontade e coragem por parte dos dirigentes públicos do executivo, legislativo e judiciário de contrariar os interesses do mercado imobiliário. Para Felipe, os dirigentes beneficiam-se do mercado imobiliário e, por esse motivo, não os contrariam. Os raríssimos casos de efetiva aplicação dos instrumentos de controle dos processos de especulação urbana nos municípios brasileiros, como o caso do IPTU Progressivo, por exemplo, evidenciam os argumentos do professor. O posicionamento por parte do judiciário nos processos de desapropriação também vai ao encontro de sua visão sobre o assunto.

## Trabalho social e gestão condominial

Não exclusivamente a projetos para áreas centrais, o trabalho social aparece como um dos fatores determinantes da viabilidade dos empreendimentos. Para Renata Milanesi, a demanda deve ser muito bem trabalhada, e o trabalho social constante. Para a arquiteta, a interrupção do trabalho social e o não envolvimento de movimentos sociais provocam muitos problemas e dificuldades no funcionamento dos conjuntos habitacionais. Para Helena M. B. Silva, os custos de condomínio e de conservação dos edifícios são muito altos para a população moradora dos edifícios e se tornam um dos fatores-chave a dificultar a viabilização dos projetos habitacionais em áreas centrais. Milanesi relata problemas graves de funcionamento de alguns conjuntos habitacionais do programa de locação social, quando o trabalho social não consegue ser muito efetivo e/ou a ocupação não foi previamente trabalhada, como o caso de restrição de funcionamento do elevador por cobrança de pedágio para sua utilização.

Em ampla pesquisa sobre a questão da gestão condominial em edifícios de habitação social na cidade, Débora Sanches identificou que, entre as quatro formas de gestão existentes,<sup>32</sup> a autogestão foi a que teve menor número de conflitos, menor valor de condomínio, menor inadimplência e menor número de problemas (Sanches, 2008, p. 201). Em sua dissertação, Sanches ressalta ser fundamental a realização do trabalho social da mobilização até a fase de pós-ocupação, para que a gestão condominial tenha sucesso.

## Considerações finais

Mesmo que a maior parte das propriedades do mundo seja modesta e não tenha sido financeirizada, sua progressiva transformação em ativos financeiros internacionais influenciará cada vez mais as possibilidades de acesso à moradia adequada nos grandes centros urbanos. Repensar a provisão habitacional de interesse social nas áreas centrais dos grandes centros urbanos parece uma importante tentativa de efetivação do direito à moradia adequada em um mundo em que 16 das 20 maiores metrópoles estão localizadas em países subdesenvolvidos (ONU, 2015). Para se efetivar a promoção de habitação de interesse social em áreas centrais, faz-se necessário que se consiga assegurar à propriedade urbana sua função social. Os processos de desapropriação para fins habitacionais, a cobrança de IPTU progressivo pelo não uso da propriedade e a formação de um banco de terras públicas são estratégias importantes para que possa fazer frente ao massivo capital imobiliário que sobrevaloriza os imóveis bem-localizados, tornando as áreas mais dotadas de infraestrutura inacessível para a maior parte dos cidadãos.

É urgente pensar políticas habitacionais que superem a ideologia da casa própria e os ditames do Banco Mundial, para que os governos se tornem meros facilitadores do processo de aquisição, financiamento e subsídios ao consumo do produto moradia (Rolnik, 2015, p. 79). Se o objetivo é garantir o direito à moradia e à cidade, devemos promover outras formas de propriedade que não a privada e individual. Como coloca Maricato (2000, p. 15) se a própria classe média tem dificuldades de

acesso ao mercado residencial privado, a população de baixa renda dificilmente conseguirá reter o imóvel.

Considera-se necessário pensar a moradia como um serviço social,<sup>33</sup> com distintas formas de acesso, de propriedade, de financiamento, de subsídio, etc. Isto envolve o desenvolvimento de políticas públicas que contemplem a inserção da moradia no território, com acesso à oferta de empregos e serviços, levando-se em conta, ainda, os custos condominiais, as relações sociais, etc. E, para o desenvolvimento de uma política pública nesses moldes, faz-se necessário pensar formas de gestão menos centralizada, com estruturas de maior capilaridade, que possam estar inseridas nas lógicas locais, assim como acontece em países como França e Inglaterra, por exemplo. A construção de um amplo parque habitacional de interesse social nas áreas centrais, que seja destinado aos usuários através de procedimentos, tais como a locação social, o usufruto vitalício e formas associativas de propriedade, deve ser uma das diversas iniciativas de uma política pública estrutural.

Para a reabilitação de áreas centrais com habitação para população de baixa renda, é necessário viabilizar políticas públicas e preparar legislações específicas que facilitem e incentivem a reforma das edificações para fins sociais. O Estado pode ter um importante papel como promotor desse processo, o que ajudaria a alavancar o desenvolvimento de uma área importante da indústria da construção civil no Brasil. Esse desenvolvimento possibilitaria reduzir os custos e os tempos de reforma, o que contribuiria para viabilizar um maior número de projetos de habitação de interesse social nos centros históricos.



Quanto aos processos de desapropriação, considera-se que o Estado, pela possibilidade de criação de nova matrícula para o imóvel e de resolução das longas cadeias dominiais, poderia ser um agente facilitador. Há que se conseguir superar o descumprimento da função social da propriedade e os processos de supervalorização dos imóveis, que hoje dificultam sobremaneira os processos de desapropriação. O acesso à habitação formal para população de baixa renda nas áreas centrais das metrópoles brasileiras é muito promissor, quando se leva em conta a perspectiva de efetivação do direito à moradia e do direito à cidade – considera-se fundamental avançar para superação das dificuldades identificadas. Quando se analisam os casos em que foi possível a produção, não se encontra um único conjunto de fatores que tornou viável a sua concretização. As especificidades de cada projeto, situação, local, momento e do papel de cada um dos atores envolvidos no processo dificultam a definição de uma única forma para a viabilização de projetos de habitação social em área central. As entrevistas,

dados e reflexões aqui apresentados buscam, porém, arrolar e analisar os fatores que estão envolvidos nesse processo.

A região central da cidade de São Paulo concentrava, em 2015, 17,8% dos empregos formais do município<sup>34</sup> e apenas 3,8% de seus habitantes (IBGE, 2011). Eram 911.360 empregos formais para uma região em que habitavam 431.106 pessoas. Ainda que na década de 2000 a vacância na área central tenha se reduzido de 24,7% para 9,5%, ainda existiam, no ano de 2010, 19.744 domicílios particulares permanentes vagos (ibid.). O preço do metro quadro do imóvel, na área central da cidade de São Paulo, subiu 189% na década de 2000, e, em 2015, o ônus excessivo com aluguel atingiu, pela primeira vez, valores superiores a 50% do componente do déficit habitacional (Fundação João Pinheiro, 2018). Se não for possível intensificar as políticas públicas de cumprimento da função social da propriedade, do direito à moradia e do direito à cidade, as metrópoles poderão se tornar “cidades ocas”, inacessíveis para a moradia da maioria de seus habitantes.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6899-6914>

Universidade Federal do ABC, Programa de Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
ulisses.terra@ufabc.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-3807-4684>

Universidade Federal do ABC, Programa de Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Arquitetura. Natal, RN/Brasil.  
ricardo.moretti@ufabc.edu.br



## Notas

- (1) O distrito da Barra Funda recebeu 3.198 novos apartamentos e um incremento populacional de 2.680 habitantes. No distrito de Vila Mariana, foram 9.820 novos apartamentos e um incremento populacional de 6.801 habitantes.
- (2) Dados de 2015 de levantamento realizado pela Savills, uma das maiores empresas do setor imobiliário do mundo. Disponível em: <http://www.savills.co.uk/insight-and-opinion/savills-news/198559-0/world-real-estate-accounts-for-60-of-all-mainstream-assets>. Acesso em: 2 abr 2018.
- (3) Em 2009, o G20, em uma das ações pós-crise de 2008, solicitou que o Bank for International Settlements produzisse e publicasse, a partir de dados oficiais de mais de 50 países, os preços dos imóveis residenciais no mundo. Após a crise do subprime, os preços dos imóveis passaram a ser considerados indicadores-chave dos riscos de estabilidade financeira global (Scatigna, Szemere e Tsatsaronis, 2014).
- (4) As dez mais populosas regiões metropolitanas do País – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador, Curitiba, Campinas e Belém – concentravam, em 2010, mais de 59 milhões de habitantes (31,3% da população) com um PIB a preços correntes de 1,618 trilhão de reais (IBGE, 2012).
- (5) Aglomerados subnormais é uma classificação do IBGE para um conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: 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 (IBGE, 2012).
- (6) Jornal *O Estado de S.Paulo*, de 13 ago 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>. Acesso em: 10 out 2017.
- (7) O Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal divide a forma de atendimento habitacional em faixas de renda familiar: Faixa 1 – Famílias com renda mensal bruta de até R\$1.600,00; Faixa 2 – Famílias com renda mensal bruta de até R\$3.275,00; Faixa 3 – Famílias com renda mensal bruta acima de R\$3.275,00 até R\$5 mil. Estimativa da Fundação João Pinheiro (2016) revela que, no ano de 2014, 83,9% do total do déficit habitacional urbano no Brasil estava concentrado na faixa de rendimento familiar de até três salários mínimos. O déficit habitacional concentra-se, portanto, dentro da faixa 1 do PMCMV.
- (8) Iniciada em 16 de junho de 2011 (Lei federal n. 12.424).
- (9) A distância aqui é definida por uma linha reta hipotética entre a centralidade e o empreendimento.
- (10) O estudo definiu duas centralidades como mais importantes para a análise: a praça da Sé, como centro histórico da cidade, e avenida Berrini, como atual centro de negócios (Marques e Rodrigues, 2013).
- (11) As atualizações foram feitas a partir de diversas fontes: publicações jornalísticas, *Diário Oficial do Município*, artigos científicos, sites das secretárias de habitação, etc.
- (12) Estimativa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o ano de 2012 com base na pesquisa IBGE/Pnad.

- (13) As entrevistas ocorreram nos anos de 2015 e 2016 e abordaram sete especialistas no tema: Claudio Bernardes, engenheiro civil e empresário do setor da construção civil; Benedito Roberto Barbosa, advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, entidade ligada à defesa dos direitos humanos e à construção de políticas públicas; Renata Milanesi, arquiteta da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo; Alejandra Devecchi, arquiteta urbanista e ex-coordenadora do projeto Nova Luz; Débora Sanches, arquiteta, professora universitária e coordenadora do GTAI (Grupo Técnico de Análise de Imóveis) no Procentro, Sehab de 2002 a 2004; Helena Menna Barreto Silva, pesquisadora associada ao Labhab/FAU-USP e ex-coordenadora do programa *Morar no Centro*; e Joel Pereira Felipe, arquiteto, professor da Universidade Federal do Sul da Bahia.
- (14) O PAR – Programa de Arrendamento Residencial – foi um programa federal criado em 1999 e operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que tinha como objetivos aquisição, construção e reforma de unidades residências para fins de arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo contratado. No momento de consolidação do programa em âmbito federal, os movimentos sociais mobilizaram-se e iniciaram uma série de negociações junto à CEF com o objetivo de flexibilizar o Programa e criar uma nova modalidade que possibilitasse a reforma de edifícios em áreas centrais (Maleronka, 2005). Após uma série de reuniões e tratativas, foi criada a modalidade PAR Reforma, com o objetivo de reabilitar edifícios obsoletos nas áreas centrais dos municípios.
- (15) O Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, também denominado Sindicato da Habitação, congrega mais de 90 mil empresas do setor de construção civil do estado de São Paulo.
- (16) Sem entrar no mérito sobre a definição de centro e centralidade urbana, utilizaremos como referência de centro para a cidade de São Paulo a região sob administração da subprefeitura da Sé formada pelos distritos da Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Sé e Santa Cecília.
- (17) O SFH conta com recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).
- (18) A construtora Vitacon anunciou, em 2017, o lançamento do projeto de um edifício na região central com apartamentos de 10m<sup>2</sup>. Em 2015, a construtora já havia anunciado a construção em um edifício com apartamentos de 14m<sup>2</sup> (*Folha de S. Paulo*, 2017).
- (19) A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) utiliza o Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL) – cadastro de base fiscal mantido pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança – para o desenvolvimento de um relatório anual da evolução do uso do solo urbano do município com valores de uso e classificação do tipo de imóvel cadastrado (Schevz e Paulino, 2015).
- (20) O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal entregou 2,6 milhões de unidades habitacionais das mais de 4,2 milhões contratadas desde seu lançamento em março de 2009 (Portal Brasil, 2016). É o maior programa de produção habitacional do País desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). O programa foi capaz de gerar empregos e movimentar a cadeia produtiva da construção, mas recebeu inúmeras críticas de especialistas do assunto por desconsiderar uma série de elementos relativos à política urbana e habitacional. Muitas publicações avaliam o Programa dentre as quais recomendamos o livro *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros?*, disponível para *download* no portal eletrônico do Observatório das Metrôpoles ([www.observatoriodasmetrolopes.net](http://www.observatoriodasmetrolopes.net)).

- (21) O Programa Casa Paulista do governo do Estado de São Paulo, criado em setembro de 2011, tem como função fomentar a política de habitação social do governo do estado. Entre seus principais objetivos está o de "[...]mobilizar a iniciativa privada, agentes públicos de todas as esferas, associações e cooperativas habitacionais e sindicatos para a produção de moradias de interesse social" (São Paulo, 2011).
- (22) Estatísticas do índice Fipezap, disponível em: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>.
- (23) O chamado quadrante sudoeste é a mais privilegiada área da metrópole paulistana. Concentrou, nas últimas décadas os maiores investimentos públicos e privados da cidade de São Paulo e é a região que, como coloca o professor Flávio Villaça, apresenta a "tripla segregação dos mais ricos", com suas moradias, seus empregos e seu comércio e serviços (Villaça, 2011).
- (24) Cadeia dominial é basicamente a relação de proprietários de determinado imóvel da titulação inicial junto ao poder público até o atual proprietário.
- (25) Durante a gestão municipal do período de 2001 a 2004, a prefeitura criou um programa coordenado pela Secretaria de Habitação que tinha como objetivo a promoção do acesso à moradia na área central, tendo como diretrizes priorizar a reforma de prédios vazios, combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de rendas e buscar a diversidade social nos bairros centrais. O plano envolvia uma área aproximada de 52Km<sup>2</sup> e 13 distritos: Brás, Cambuci, Liberdade, Barra Funda, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Belém, Sé, República e Mooca.
- (26) Em 2015 o governo federal editou a medida provisória n. 700 com grandes alterações nas disposições legais sobre os processos de desapropriação por interesse público. A MP foi fortemente criticada por especialistas e, não sendo votada nem no Senado nem na Câmara, perdeu a vigência em maio de 2016 (Agência Senado, 2016).
- (27) O Procentro teve financiamento do BID e possuía como perímetro de intervenções os distritos da Sé e da República.
- (28) Pesquisa concluída em 2008, sob coordenação da professora Helena Menna Barreto Silva, apontava um universo de 158 edifícios verticais com andares superiores vazios. Destes, 69 estavam totalmente desocupados, sendo 39 comerciais, 16 hotéis, 7 de uso misto e 7 residenciais. Pesquisa realizada por Alejandra Devecchi, em dezembro de 2008, constatou 175 edifícios vazios em um universo de 354 imóveis com algum grau de subutilização. Nessa pesquisa, a maioria dos edifícios vagos era não residencial (Devecchi, 2010, p. 121). Renata Milanese relata, em entrevista, que um cuidadoso levantamento realizado pela Cohab, no ano de 2009, conjuntamente com a Fupam, revelou que a maioria dos imóveis vazios no centro era comercial.
- (29) O termo *plug and play* refere-se, aqui, a uma série de materiais para construção pensados para serem instalados e usados rapidamente. Vão de kits de iluminação led a módulos de banheiros inteiros que chegam prontos para serem instalados dentro do edifício.
- (30) Nos dias 19 e 20 de setembro de 2017, a *Folha de S.Paulo* organizou o Fórum Revitalização do Centro, com a realização de mesas de debates que abordaram diversos aspectos relacionados ao centro da cidade.

- (31) No Programa de Metas da gestão municipal 2013-2016, estavam previstas a construção de 55 mil unidades habitacionais. Apesar das críticas e pressão dos movimentos sociais e de uma série de urbanistas à época da entrevista feita a arquiteta Renata Milanesi, a secretaria municipal de habitação estava na cota do Partido Progressista que indicou o engenheiro e empresário do setor imobiliário José Floriano de Azevedo como secretário.
- (32) Gestão dos condomínios realizada pelo poder público (Cohab), por administradora com e sem síndico e por autogestão.
- (33) A resolução recomendada n. 75, de 2 de julho de 2009 (Balbim, 2015) coloca, entre os objetivos do Serviço de Moradia Social: viabilizar solução de moradia para baixa renda em áreas urbanas centrais; o combate ao mercado informal de aluguel (cortiços e favelas); a redução do número de imóveis vazios e subutilizados; a reabilitação de edifícios, otimizando o uso do estoque edificado existente; e o combate à expansão urbana periférica. Quanto aos princípios do Serviço de Moradia Social que o diferencia das demais políticas habitacionais no País, estão o de garantir: o direito à moradia digna e integrada à cidade; o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; e a oferta de moradia como serviço público permanente, orientado às características do beneficiário.
- (34) Os dados relativos a emprego são de 2015 da Fundação Seade (2017), e os dados populacionais relativos ao ano de 2010 do Censo Demográfico do IBGE (2011).

## Referências

- ADORNO, L. (2017). *Donos aceitam oferta da prefeitura, e prédio ocupado em SP deve virar moradia popular*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimasnoticias/2017/11/18/donos-de-predio-ocupado-em-sp-aceitam-proposta-da-prefeitura-e-local-deve-ser-moradiapopular.htm>. Acesso em: 12 dez 2017.
- AGÊNCIA SENADO (2016). *MP da desapropriação entrega as cidades aos interesses privados, dizem debatedores*. Distrito Federal: 12/4/2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/12/mp-da-desapropriacao-entrega-as-cidades-aos-interesses-privados-dizem-debatedores>. Acesso em: 10 dez 2017.
- AMÂNCIO, T. e MARIANI, D. (2018). Quase metade dos prédios de SP são de antes das regras duras anti-incêndio. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/quase-metade-dos-predios-de-sp-sao-antiores-as-regras-duras-anti-incendio.shtml>. Acesso em: 22 maio 2018.
- BALBIM, R. (2015). *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26335](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26335). Acesso em: 15 jul 2017.
- BANCO MUNDIAL (1993). *Housing Enabling Markets to Work*. Washington-DC, Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>. Acesso em: 10 ago 2017.

- BARBOSA, B. R. (2014). *Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais*. Dissertação de Mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC. Disponível em <https://sites.google.com/site/pospgt2/benedito-roberto-barbosa>. Acesso em: 10 jan 2018.
- BATISTA, E. L. e LEITE, L. (2017). *Para especialistas, lei trava reforma de prédio antigo no centro*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2017/09/1920900-para-especialistas-lei-trava-reforma-de-predio-antigo-no-centro.shtml>. Acesso em: 10 out 2017.
- BOMFIM, V. C. (2004). O Centro Histórico de São Paulo: a vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 12. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/8808/6529>. Acesso em: 10 nov 2017.
- BONATES, M. F. (2009). Política de habitação nas áreas centrais: retórica versus prática. São Paulo, *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 21. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5958>. Acesso em: 22 fev 2017.
- CRERAR, P. e PRYNN, J. (2015). *Revealed: Howforeignbuyershavebought £100bn of London property in sixyears*. Londres, 21 out. Disponível em <https://www.standard.co.uk/news/london/revealed-how-foreign-buyers-have-bought-100bn-of-london-property-in-six-years-a3095936.html>. Acesso em: 12 nov 2017.
- CROITOR, E. P. N. e MELHADO, S. (2009). *A gestão de projetos aplicada à reabilitação de edifícios: estudo da interface entre projeto e obra*. São Paulo, EPUSP. Disponível em: [http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT\\_00529.pdf](http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00529.pdf). Acesso em: 10 nov 2017.
- DEVECCHI, A. M. (2010). *Reformar não é construir. A reabilitação de edifícios verticais: novas formas de morar em São Paulo no século XXI*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FELITTI, C. e CORREA, V. (2015). *Centro de SP tem queda de 70% no número de apartamentos vazios*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/02/1592340-centro-de-sp-tem-queda-de-70-no-numero-deapartamentos-vazios.shtml>. Acesso em: 15 jan 2018.
- FOLHA DE S.PAULO (2017). Centro de São Paulo terá apartamento de 10 metros quadrados por R\$ 100 mil. *Folha de S.Paulo*, 16/8. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2017/08/1910409-centro-de-sao-paulo-tera-apartamento-de-10-metros-quadrados-por-r-100-mil.shtml>. Acesso em: 10 fev 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2018). *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/785-serie-estatistica-e-informacoes-n06-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 30 abr 2018.
- FUNDAÇÃO SEADE (2017). *Município de São Paulo e o mercado de trabalho*. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP\\_Indicadores\\_25jan\\_2.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP_Indicadores_25jan_2.pdf). Acesso em: 15 nov 2017.
- GATTI, S. (2015). O programa de Locação Social em SP: uma revisão necessária. *ObservaSP*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/22/o-programa-de-locacao-social-em-sp-uma-revisaonecessaria/>. Acesso em: 15 fev 2016.
- IBGE (2003). *Censo Demográfico 2000. Agregados por Setores Censitários*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=10192&t=sobre>. Acesso em: 27 out 2017.

- IBGE (2011). *Censo Demográfico 2010. Resultados da Sinopse por setor censitário*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 out 2017.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Censo Demográfico 2010. Resultados da Sinopse por setor censitário*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 out 2017.
- IPEA (2013). *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5668/1/NT\\_n05\\_estimativas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5668/1/NT_n05_estimativas.pdf). Acesso em: 10 nov 2017.
- KOHARA, L. COMARU, F. e FERRO, M. C. (2015). *Pela retomada dos programas de locação social*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-delocacao-social/>. Acesso em: 14 mar 2016.
- LEITE, R. P. e GONÇALVES, F. M. (2010). *Morar no centro: discurso e prática*. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/artigo\\_morar\\_no\\_centro\\_ricardo\\_leite\\_1290625875.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/artigo_morar_no_centro_ricardo_leite_1290625875.pdf). Acesso em: 12 jan 2018.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. e FURTADO, B. A. (2015). *O Déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento*. Rio de Janeiro, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24563:td-2044-o-deficithabitacional-intrametropolitano-e-a-localizacao-de-empreendimentos-do-programa-minha-casa-minha-vidamensurando-possibilidades-de-atendimento&catid=344:2015&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24563:td-2044-o-deficithabitacional-intrametropolitano-e-a-localizacao-de-empreendimentos-do-programa-minha-casa-minha-vidamensurando-possibilidades-de-atendimento&catid=344:2015&directory=1). Acesso em: 10 out 2017.
- LINKE, C.; SERRA, B.; GARREFA, F.; ARAUJO, D. C.; VILLA, S. B.; NADALIN, V. G. e KRAUSE, C. H. (2016). *Inserção Urbana de Habitação de Interesse Social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905\\_livro\\_cidade\\_movimento\\_cap12.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap12.pdf). Acesso em: 28 fev 2018.
- MARICATO, E. (2001). Habitação social em áreas centrais. Campinas, *Revista Oculum Ensaios*, FAU/PucCamp, n. 1, pp. 13-24. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1744/1685>. Acesso em: 10 out 2016.
- MARICATO, E. et al. (2001). *Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*. São Paulo, Lincoln Institute Research Report e Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. Disponível em: [http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/relatorio\\_preco\\_desaprop.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/relatorio_preco_desaprop.pdf). Acesso em: 3 jan 2018.
- MARQUES, E. e RODRIGUES, L. (2013). O programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, pp. 159-177. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4740>. Acesso em: 28 fev 2018.
- NADALIN, V. G. (2010). *Três ensaios sobre economia urbana e mercado de habitação em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-10052010-140932/en.php>. Acesso em: 10 maio 2017.
- NADALIN, V. G.; KRAUSE, C. e LIMA NETO, V. C. (2016). "Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras". In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C. e LIMA NETO, V. C. (orgs.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160718\\_caracterizacao\\_tipologia.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf). Acesso em: 5 fev 2018.

- NAKAGAWA, F. (2014). Valorização de imóvel no Brasil foi a maior do mundo nos últimos 5 anos. *O Estado de S.Paulo*, 17 jan. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663e>. Acesso em: 12 dez 2017.
- NAKANO, A. K. (2015). *Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?* Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- ONU (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>. Acesso em: 7 jul 2017.
- OSBORNE, H. e RAWLINSON, K. (2017). Empty homes: normal rules do not apply to super-rich in London. *The Guardian*, 1º ago. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2017/aug/01/empty-homes-normal-rules-do-not-apply-to-super-rich-in-london>. Acesso em: 12 nov 2017.
- PETTIFOR, A. (2018). *Why building more homes will not solve Britain's housing crisis*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/27/building-homes-britain-housing-crisis>. Acesso em: 10 fev 2018.
- PINA, R. (2018). *Necessidade habitacional impacta a vida de 1,2 milhão de famílias em São Paulo*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/29/necessidade-habitacional-impacta-a-vida-de-12-milhao-de-familias-em-sao-paulo/>. Acesso em: 29 maio 2018.
- PORTAL BRASIL (2016). *Fundação Palmares certifica 29 comunidades quilombolas*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/01/fundacao-palmares-certifica-29-comunidades-quilombolas>. Acesso em: 19 set 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO (2009). *População nos anos de levantamento censitário: município de São Paulo, subprefeituras e distritos municipais*. Disponível em: [http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/tabelas/pop\\_dist.php](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas/pop_dist.php). Acesso em: 5 out 2016.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANCHES, D. (2008). *Gestão condominial de habitação de interesse social: estudo na área central de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Instituto de Pesquisas Tecnológica – IPT. Disponível em: <http://gaspargarcia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/GestaoCondominialDeHabitacaoDeInteresseSocial-1.pdf>. Acesso em: 12 out 2016.
- SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z. e RUFINO, M. B. C. (orgs.). (2015). *Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_aobook&view=book&catid=1%3AAlivros&id=154%3Aminha-casa-e-acidade&Itemid=123&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_aobook&view=book&catid=1%3AAlivros&id=154%3Aminha-casa-e-acidade&Itemid=123&lang=pt). Acesso em: 15 ago 2016.
- SÃO PAULO – Estado (2011). Agência Paulista de Habitação Social. Portas abertas para o desenvolvimento habitacional. Portal do Governo, 5/12. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/agencia-paulista-de-habitacao-social/>. Acesso em: 1º fev 2019.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal (2017). *Lei municipal n. 16.642, de 9 de maio de 2017. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-sao-paulo-sp>. Acesso em: 10 dez 2017.



- SASSEN, S. (2016). Seminário internacional Cidades e Territórios: Encontros e Fronteiras na Busca da Equidade – São Paulo, 14 jun. Conferência SaskiaSassen. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=butebn7Ub7E>. Acesso em: 10 nov 2016.
- \_\_\_\_\_. (2017). The City: A Collective Good? *The brown journal of world affairs*, v. XXIII, issue II. Disponível em: <http://saskiasassen.com/PDFs/BrownJnl2017%20City%20Colectv%20good%20copy.pdf>. Acesso em: 10 fev 2018.
- SCATIGNA, M., SZEMERE, R. e TSATSARONIS, K. (2014). Residential property price statistics across the globe. *BIS Quarterly Review*, september, pp. 61-76. Disponível em: [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1409h.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1409h.htm). Acesso em: 5 out 2017.
- SCHEVZ, L. L. e PAULINO, M. I. R. (2015). *Evolução do Uso do Solo Urbano*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU. Departamento de Produção e Análise de Informação/Deinfo. Disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?sub=notas&cat=17>. Acesso em: 10 dez 2017.
- SHIMBO, L. (2013). O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010). *EURE*. Santiago, v. 39, n. 117. Disponível em: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612013000200010](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000200010). Acesso em: 25 fev 2018.
- SILVA, H. M. B. (coords.). (2007). *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: [http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva\\_oportlimites\\_prodhabsocial.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf). Acesso em: 10 out 2016.
- SOUZA, R. V. (2017). Questão de moradia: ocupações como experiência autogestionária. *Cadernos NAUI*, v. 6, n. 10. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/181282?show=full>. Acesso em: 10 out 2017.
- VILLAÇA, F. (2011). São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 25, n. 71, pp. 37-58. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 dez 2017.

Texto recebido em 10/jun/2018  
Texto aprovado em 12/jul/2018



# Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas

Paths and detours of the São Paulo Macrometropolis:  
economic dynamics, external determinants and perspectives

Alexandre Abdal [I]  
Caio César Ferreira de Macedo [II]  
Gabriel Almeida Antunes Rossini [III]  
Ricardo Carlos Gaspar [IV]

## Resumo

O presente artigo aborda aspectos econômicos relevantes do aglomerado urbano que constitui a Macrometrópole Paulista (MMP). Primeiramente, identificamos as principais dinâmicas associadas à globalização e as suas manifestações em São Paulo. Em seguida, discutimos o acidentado percurso do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas, com ênfase nas pressões que pesam sobre a indústria nacional, o que significa caracterizar o contexto mais geral no qual a MMP está inscrita. Posteriormente, situamos a MMP na trajetória recente da economia brasileira e analisamos o seu desempenho industrial com os decorrentes impactos territoriais. Concluímos avaliando a economia paulista em face dos desafios contemporâneos, salientando o papel do Estado nacional na implementação de políticas regionais capazes de estimular um desenvolvimento mais equilibrado no conjunto do território do País.

**Palavras-chave:** Macrometrópole Paulista; Região Metropolitana de São Paulo; indústria; desindustrialização.

## Abstract

*The present article discusses relevant economic aspects of the urban agglomerate that constitutes the so-called Macrometrópole Paulista - MMP (São Paulo Macrometropolis). First, we identify the main dynamics associated with globalization and its manifestations in São Paulo. Then, we analyze the problematic route of Brazilian growth in the last decades emphasizing pressures on the national industry, which means we characterize the more general context where the MMP is inserted. Subsequently, we situate the MMP in the recent trajectory of the Brazilian economy and analyze its industrial performance and the consequent territorial impacts. Finally, the concluding remarks evaluate São Paulo's economy in view of contemporary challenges, highlighting the national State's role of implementing regional policies in order to stimulate a more balanced territorial development in the whole country.*

**Keywords:** São Paulo Macrometropolis (MMP); Metropolitan Region of São Paulo; industry; deindustrialization.



"Nunca foi tão grande a distância entre o que somos  
e o que pretendíamos ser"  
(Celso Furtado)

"Não, não... São Paulo é outra coisa,  
Não é exatamente amor  
[...]"

Eu não me amo, mas me persigo  
Bonita palavra, perseguir  
Eu persigo São Paulo"  
(Itamar Assumpção)

## Introdução

A contínua regionalização das grandes urbanizações contemporâneas acompanha as profundas mudanças da economia mundial, sobrepondo, quando não substituindo, o papel industrial originário das cidades pelo aprofundamento de suas características terciárias. Em um contexto de economia aberta, cada vez mais, as cidades competem entre si, em todo o mundo, pela atração de investimentos públicos e privados, capitais e trabalhadores qualificados. Muitas delas têm logrado êxito nesse mister, absorvendo parcela significativa de excedentes financeiros na forma de capital de risco, de investimento imobiliário-financeiro, de inversões puramente especulativas e, até, aquelas provenientes de origem ilícita.

A metrópole de São Paulo é um bom exemplo das tendências atuais da economia globalizada e de seus impactos em urbanidades compactas, historicamente constituídas em função da indústria nos países em desenvolvimento. Mais precisamente, em São Paulo se observa uma profunda reestruturação da economia urbana, reconfigurada e realocada majoritariamente no espaço regional do entorno ao município de São Paulo

e de seus limites metropolitanos originários. Constitui uma nova espacialidade urbana, conectada aos processos de reestruturação produtiva, à disseminação das tecnologias de informação e comunicação e à hegemonia do capital financeiro e de suas interações com o capital imobiliário.

Não obstante, é preciso sublinhar que o contexto mais geral sob o qual tais mudanças na economia da metrópole paulista acontecem é o da reestruturação da indústria brasileira. O parque industrial sofre, já há alguns anos, os efeitos prejudiciais da sobrevalorização cambial e dos juros altos, ao mesmo tempo que é desafiado pelo acirramento da competição internacional, com o conseqüente aumento das importações e um insuficiente dinamismo na incorporação de inovações e de novas tecnologias. O presente artigo não desconsidera esse pano de fundo e reconhece que tal situação exerce uma influência duradoura e negativa sobre a configuração produtiva regional e nacional. Ou seja, é nesse contexto adverso, de pressões sobre a indústria nacional, que as regiões brasileiras estão sendo inseridas nas tendências atuais da economia global.

Com a adoção das premissas anteriores como tela de fundo, este texto aborda aspectos econômicos e políticos relevantes derivados da nova morfologia do grande aglomerado urbano que constitui a Macrometrópole Paulista (MMP), cuja configuração atual adquiriu expressão a partir do último quartel do século passado. Após esta introdução, na próxima seção identificamos algumas das principais dinâmicas metropolitanas associadas à globalização e a suas manifestações em São Paulo. Na seção terceira, discutimos o acidentado percurso do desenvolvimento nacional nas últimas décadas, com ênfase nas dificuldades e nas pressões que pesam sobre a indústria brasileira, o que implica caracterizar o contexto no qual a MMP está inscrita. Na quarta seção, situamos a MMP na trajetória recente da economia brasileira e, a partir da mobilização de evidência empírica, analisamos o seu desempenho, com especial atenção para a divisão espacial de trabalho entre as suas componentes: Município de São Paulo (MSP), Anel Metropolitano e Entorno Macrometropolitano. Finalmente, nas considerações finais, analisamos mais de perto as novas determinações que se desenham para a indústria paulista em face dos impasses e dos desafios da sociedade brasileira no final da segunda década do século XXI.

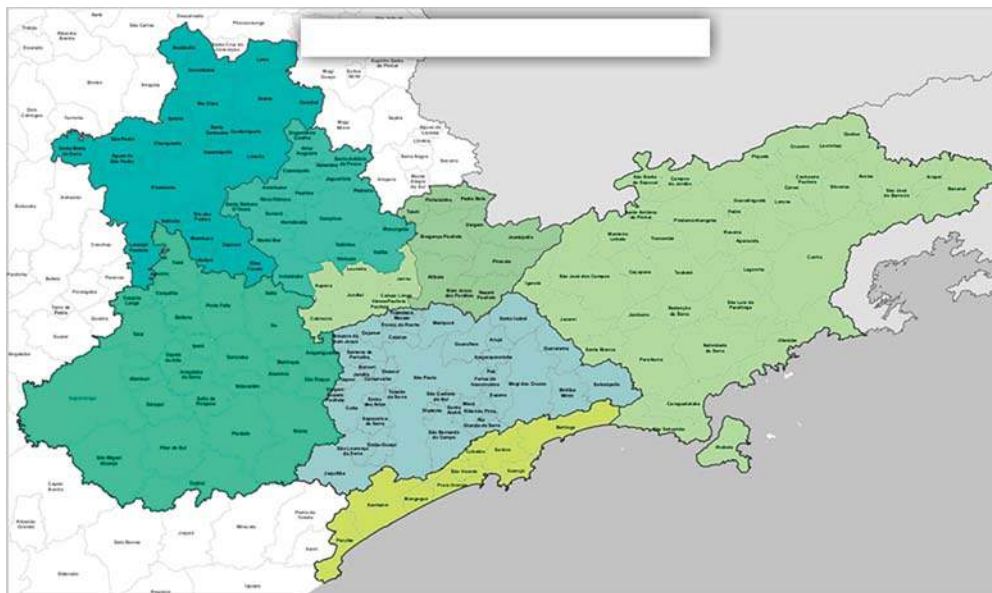
## Metrópoles brasileiras e globalização: o caso de São Paulo

No Brasil, como no mundo, o fenômeno da agregação territorial de amplos espaços urbanos extrapola os limites das antigas

delimitações metropolitanas, provoca o transbordamento da periferia pobre e agrava a segregação socioespacial. Em especial, a metrópole de São Paulo assistiu a uma transformação acelerada de seu tradicional *status* econômico-industrial na direção de uma polaridade não somente econômica, mas marcadamente política, administrativa e cultural. Seu crescimento vertiginoso, ao longo do século XX, resultado da intensa acumulação fordista (em seguida ao auge do café) que caracterizou boa parte do período, traduziu-se nos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 1940. E, depois, na implantação da indústria automobilística, na segunda metade da década seguinte. Ambos representaram decisivos pontos de inflexão na trajetória da RMSP rumo à liderança na industrialização do País.

Contudo, a capital paulista, desde os anos 1990, consolidou-se como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros, sobrepondo novas funções às funções anteriores (Diniz e Diniz, 2004; Comin et al., 2012). O estado de São Paulo caracteriza-se precisamente pela presença do mais amplo e complexo sistema de cidades do Brasil, conformando-se em seu território uma intensa rede de articulações funcionais, nucleada pelo espaço de fluxos e relações que se estabelece no entorno da RMSP (IBGE, 2008). Esse espaço, denominado Macrometrópole Paulista (MMP), é composto pelas três metrópoles do Estado com dinâmica efetivamente metropolitana (Observatório das Metrôpoles, 2009): São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e por aglomerações urbanas, como São José dos Campos, Sorocaba e Jundiaí, situadas em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital. Fortemente polarizadas pela capital paulista, a MMP congrega os centros

Figura 1 – A Macrometrópole Paulista



Fonte: Emplasa (Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>). Acesso em: 17 set 2018.

urbanos que mais se beneficiaram da desconcentração produtiva e populacional da RMSP (Seade e Emplasa, 2011; Lencioni, 2011).

O espaço regional ampliado da MMP referencia parcela importante dos processos geoeconômicos em curso, desencadeados a partir do município de São Paulo. A MMP constitui, assim, o polo hegemônico de uma rede urbana estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais em áreas nas quais a metrópole dominante não mais possui condições de capitalizar para si. Esse espaço urbanizado constitui uma área de enorme importância estratégica. Nele, estão superpostas realidades

distintas, que se distanciam da espacialização eminentemente industrial que caracterizava a RMSP até os anos 1980, e concentram agudas contradições. As metrópoles contemporâneas são poderosos entroncamentos de redes múltiplas, policêntricas, transfronteiriças, de caráter difuso, articuladas e integradas ao redor de certos polos hegemônicos (Mattos, 2008; Gaspar, 2009 e 2011).

As cidades-regiões globais constituídas são marcadas por aspectos distintivos quanto a organização social, estrutura espacial interna e ambiente construído (Scott, 2012). Contudo, a direção central do movimento de urbanização é hegemônica pelo setor financeiro e pelas atividades a ele agregadas no

conjunto do sistema econômico. Tal fenômeno, por sua vez, está correlacionado à desregulação geral, à concentração da renda e ao consumo de luxo que lhe é inerente, bem como à informalidade e à precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. Trata-se do conjunto de atividades de gestão do capital, que envolve tarefas materiais e simbólicas, cujo epicentro, no Brasil, está na municipalidade de São Paulo. Do ponto de vista regional, é nesse contexto de integração internacional, cuja contrapartida foi a retração das políticas regionais orientadas para diminuição das desigualdades territoriais, que uma crescente competição entre cidades por investimentos públicos e privados, capitais e mão de obra qualificada se impôs (Brenner, 2004; Markusen e Schrock, 2006).

Além do componente financeiro e das políticas recessivas aplicadas pelo governo brasileiro nos anos 1980 e 1990, a recente trajetória da MMP reflete a opção das empresas tecnologicamente mais avançadas, com maior coeficiente de agregação de valor, de fortalecer a concentração de empregos e da produção nas regiões sul e sudeste do Brasil. Referimo-nos a indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química e de informática, entre outras. Para elas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso à melhor infraestrutura e à mais alta qualificação da mão de obra, por isso a preferência da maioria por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Isso serve também para o setor de serviços, sobretudo para os segmentos de serviços especializados e que lidam mais intensamente com o conhecimento e o comércio atacadista.

Já os empreendimentos produtivos mais tradicionais, trabalho-intensivos e/ou muito dependentes de custos, como a indústria têxtil, de alimentos e de calçados, percorreram o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do estado ou do País. O evidente processo de terciarização de São Paulo (também presente em outras metrópoles mundiais, associado ao processo de financeirização do desenvolvimento urbano) não pode aqui ser tomado como sinônimo simples de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, os de natureza empresarial ligados à esfera produtiva adquirem importância decisiva. O crescimento do terciário avançado na capital paulista está associado, em alguma medida, à base industrial dos entornos metropolitano e macrometropolitano e aos vínculos que a economia de conhecimento estabelece com a chamada economia real (Comin e Amitrano, 2003).

São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos núcleos (lugares) mais avançados do sistema. A desconcentração industrial relativa ocorrida nas últimas décadas no Brasil e que causou forte impacto à RMSPP seguiu um padrão hierárquico fundado no grau de inovação e dinamismo. Isto é, "quanto mais moderna e dinâmica a atividade em questão, maior sua probabilidade de permanecer – ou mesmo se reconcentrar – na região correspondente à Macrometrópole Paulista" (Abdal, 2009, p. 55). A integração da indústria com os serviços e o mencionado reforço, em São Paulo, de um terciário avançado, suporte da estrutura de controle econômico exercido a partir metrópole paulistana, seguem a mesma direção. Tais reforço e ampliação da concentração desse terciário avançado configuram a interpretação da cidade de São Paulo

como buraco negro de serviços especializados (Abdal et al., 2014).

Agora, o contexto mais geral no qual ocorrem os processos de desconcentração produtiva e de formação e consolidação da MMP é um contexto de reestruturação da indústria brasileira. Embora ele não seja determinante da dinâmica econômica que toma forma na MMP, condiciona as possibilidades e os limites dessa região, industrialmente intensiva e diversificada. Vejamos, então, os rumos e os descaminhos da indústria nacional para, depois, investigarmos, mais de perto, as características e as tendências produtivas da MMP.

## Trajatória recente da economia brasileira: crise e desindustrialização

A dinâmica do nexos existente entre o setor industrial e o desenvolvimento econômico ocupa parte relevante das discussões das ciências sociais, no limite, desde o advento da manufatura moderna. Os resultados dessas investigações afirmam que a alocação dos recursos produtivos entre os diferentes setores econômicos de um país, pertencentes ao centro do sistema, passa por modificações conforme o país se desenvolve e incrementa a sua renda *per capita*. Assim, após certo desenvolvimento, verifica-se a tendência de aumento da participação das atividades industriais e contração relativa da agricultura. Essa alteração resulta da mudança do padrão de consumo das famílias, decorrente de alterações no seu nível de renda, o que redireciona os investimentos produtivos, aumentando a capacidade de produção e aperfeiçoando

as forças produtivas. Esse processo acaba por promover o seguinte encadeamento: (1) rendimentos crescentes de escala; (2) estímulos à procura de manufaturados (em virtude da baixa dos preços); (3) aumento da eficiência marginal do capital; e (4) novas inversões na indústria, ocasionando uma estrutura produtiva mais diversificada (Marconi e Rocha, 2011).

Tregenna (2009 e 2011) reformulou e ampliou a concepção tradicional de desindustrialização. Com as suas formulações, a desindustrialização passou também a ser entendida como procedente da redução tanto do emprego industrial quanto do valor adicionado pela indústria, como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Desse ponto de vista, não há desindustrialização quando a produção industrial está em declínio ou sem dinamismo, mas, sim, quando a indústria diminui a sua importância no provimento de empregos e/ou de valor adicionado.

Tendo as formulações anteriores em vista, recuperamos parte dos contornos mais marcantes da trajetória recente da indústria brasileira. Julgamos necessário resgatar o curso do nosso desenvolvimento industrial para restaurar o fio corrente da história e abordar, dessa perspectiva, os problemas crescentes enfrentados pela indústria brasileira, ou seja, o contexto mais amplo no qual a trajetória recente da MMP se insere.

A indústria torna-se preponderante no Brasil quando se processou, ao longo da década de 1930, o que Furtado (2009[1959]) chamou de "deslocamento do centro dinâmico" da economia brasileira. Com o "deslocamento", a dinâmica do mercado interno, e não mais a atividade agroexportadora, passou a determinar a trajetória dos investimentos da economia.

Para além da industrialização restringida ocorrida entre o governo Dutra e o segundo governo Vargas (1945 e 1955),<sup>1</sup> ao longo, sobretudo, da segunda metade da década de 1950, teve lugar a instalação de indústrias, como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e de outras indústrias mecânicas de bens de capital. Outrossim, expandiram-se as indústrias básicas (siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não ferrosos, celulose e papel, química pesada) (Tavares, 1963). A partir dos anos 1950, o capital dos países desenvolvidos encontrou, na economia brasileira (assim como em proporções diferentes no restante da América Latina), o mercado que começava a escassear no mundo desenvolvido. O País passou, então, a figurar como destino do deslocamento espacial do capital do centro, engendrando um processo de acumulação que, a despeito de ser determinado a partir de dentro, tinha os seus setores mais dinâmicos conduzidos pelos imperativos do capital de fora.

A partir de 1974, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as prioridades mudaram. Esse Plano buscou enfrentar a crise internacional da época sem levar o País à recessão. Para tanto, direcionou investimentos para setores considerados chave. A estratégia de 1974 completa e integra a estrutura industrial brasileira, possibilitando, ao País – a despeito da dependência tecnológica –, acessar os elementos que pautaram a II Revolução Industrial. Ao final da década de 1970, o Brasil tinha uma indústria de transformação cujo produto representava cerca de 33% do PIB (Cano, 2012). Ademais, a elevação da oferta e o crescimento em “marcha forçada”, porque sustentado por investimentos públicos via estatais, apareciam como solução para o Brasil se tornar a

potência média com que os militares sonhavam (Tavares et al., 2007).

Ao longo dos anos 1980, a maior parte do acréscimo de capacidade produtiva provém da maturação das inversões decorrentes do II PND, o que provocou importantes aumentos de oferta em um cenário no qual o setor externo novamente enfrentava severas restrições. A década de 1980 representou período de crise e indefinições associadas ao passivo acumulado pelo setor público, notadamente o endividamento externo ocorrido após 1964. Ademais, havia um rápido, forte e sustentado processo inflacionário (Lopes, 1985).

Diante desse cenário, optou-se pela implementação de políticas heterodoxas que almejavam maior estabilidade de preços, em detrimento à usual recessão decorrente da receita ortodoxa de estabilização. As consequências desse período para a indústria brasileira foram severas e resultaram em um desempenho atípico no âmbito da sua tendência de crescimento de longo prazo e em um movimento contrário ao do avanço industrial experimentado pelos países do centro do sistema e, principalmente, pelos países de industrialização mais recente da Ásia. Entre 1980 e 1990, a produção industrial caiu cerca de 2%.

Ao mesmo tempo, o setor de serviços ampliou-se a uma taxa média anual de 2,8%, revelando desempenho mais próspero que o da indústria (Bonelli e Gonçalves, 1998). Como resultado, o hiato tecnológico, que havia sido atenuado pela estratégia de 1974, voltou a aumentar. Mesmo o parque produtivo industrial brasileiro tendo passado pela “década perdida”, mantendo uma estrutura relativamente complexa e integrada, chega ao fim da década de 1980 defasado quanto às tecnologias de



processo e de produto e, sobretudo, de organização da produção (Kupfer, 2003).

A década de 1990 foi distinguida pela liberalização econômica, pela estabilização dos preços, pelo crescente movimento de financeirização que incorporou o Brasil à economia internacional como plataforma internacional de valorização financeira e pelas consequências das sucessivas crises externas (México em 1993, Ásia em 1997 e Rússia em 1998). As reformas liberalizantes, implementadas desde a presidência de Collor, buscaram (1) a redução escalonada das barreiras não tarifárias e do imposto de importação (pilares da proteção da indústria nacional); (2) a abertura da conta de capital; (3) a internacionalização do mercado brasileiro de títulos; (4) as subvenções tributárias a donos de ações e a ganhos financeiros de não residentes; (5) as modificações legais que buscaram resguardar os credores do Estado (Lei da Responsabilidade Fiscal); e (6) a privatização das estatais relevantes nas áreas da petroquímica e siderurgia, segmentos que concentravam mais de 90% da presença do Estado como produtor direto (Bielschowsky, 1998) e também das estatais que ofertavam serviços de utilidade pública (transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone).

Essa nova realidade, combinada com a recessão decorrente da política de estabilização então promovida, fez com que as empresas, de uma forma geral, implementassem, ao longo dos anos iniciais da década de 1990, certo ajuste defensivo que promoveu ampla "destruição não criadora" (Tavares, 1999) caracterizada pelo enxugamento de custos, por meio de demissões, importação de insumos e terceirização de atividades. No momento seguinte, o quadro macroeconômico decorrente

do Plano Real (1994) impediu a promoção de ciclos consistentes de investimento em novas plantas produtivas, produziu baixo crescimento médio do PIB (o crescimento anual médio dos anos 1990 foi de 2,85% a.a.) e um novo cenário competitivo para a indústria nacional, tornando o padrão da crise do desenvolvimentismo o padrão dos anos 1990. O parque produtivo brasileiro passou a enfrentar um ambiente pautado por câmbio valorizado, taxas de juros muito elevadas e redução das barreiras à entrada de empresas estrangeiras (Carvalho e Kupfer, 2008).

Ferraz et al. (2004), após analisarem as consequências da desregulamentação sobre a composição e a produtividade da indústria brasileira, consideraram que a indústria nacional se adaptou diferenciadamente à condução da política econômica dos anos 1990. O parque industrial doméstico tornou-se mais competitivo em algumas frentes, menos em função de melhorias tecnológicas do que da renovação seletiva de equipamentos e processos produtivos defasados, do aumento das importações de insumos e bens intermediários e da descontinuidade da produção de certos bens de maior sofisticação tecnológica. Além disso, houve retração das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), largo distanciamento da relação produto-emprego e certa especialização regressiva no padrão de comércio exterior, com aumento do peso de produtos mais simples nas exportações (calçados, couros, peles e açúcar) e de maior sofisticação nas importações (equipamentos eletrônicos, indústrias diversas e material elétrico) (Kupfer, 2003).

Outras consequências desse período foram ressaltadas por Marquetti (2002) e Bonelli (2005). Marquetti chamou a atenção para a



ocorrência de desindustrialização em virtude da menor participação do emprego industrial no emprego total e da diminuição do valor adicionado pela indústria no PIB, resultados dos baixos investimentos realizados, sobretudo na indústria de transformação, durante as décadas de 1980 e 1990. A desindustrialização afetou, segundo o autor, negativamente a habilidade de crescimento da economia brasileira, pois estaria associada à passagem de recursos e de trabalho da indústria para setores de menor produtividade, o que tende a proporcionar, no longo prazo, menor crescimento do produto.

Bonelli, por seu turno, verificou que a participação da indústria no PIB, a custo de fatores (sem tributos e subsídios), caiu significativos 11 pontos percentuais entre 1985 e 1995 (de 42,3% para 31,4%), principalmente em função da diminuição da contribuição da indústria de transformação no PIB (de 31,6% para 20,6%). Segundo o autor, a perda da participação da indústria no PIB foi motivada pelo processo de liberalização da economia brasileira.<sup>2</sup>

O início do primeiro governo Lula (2002) marca a manutenção da política macroeconômica herdada do governo FHC II (1999-2002), não obstante a suspensão do veto anteriormente existente à política industrial.<sup>3</sup> Houve, assim, a manutenção do tripé organizado em torno de uma política monetária condicionada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal orientada para a obtenção de superávits primários. Os críticos<sup>4</sup> enfatizavam que esse arranjo macroeconômico era inconciliável com políticas industriais e de transferência de renda capazes de propiciar a retomada do crescimento econômico e o dinamismo industrial (Morais e Saad Filho, 2011). Mantinha-se,

assim, a integração subordinada da economia brasileira à internacional.

Para diversos analistas, a consequência desses movimentos (manutenção de política macroeconômica adversa em meio à inserção internacionalmente subordinada) significou processo de desindustrialização<sup>5</sup> e reprimarização da pauta de exportações. A reprimarização das exportações é o outro lado da atual forma de vínculo da economia brasileira à rede mundial de acumulação. Possibilitando elevados ganhos em moeda forte, o País absorve reiteradamente poupança externa e, assim, pode conviver com déficits em transações correntes que crescem continuamente (Paulani, 2012; Biancarelli, Rosa e Vergnhanini, 2018).

Contudo, é a desindustrialização uma consequência natural do estágio de desenvolvimento da economia brasileira? Ou é fruto das opções de políticas macroeconômicas e das transformações de inserção internacional da economia brasileira? Aproximamo-nos das formulações que argumentam em favor da relevância do desenho e implementação das políticas macroeconômicas e das transformações da estrutura produtiva global para a desindustrialização. Reconhecemos que tais explicações são diversas e matizadas e, a seguir, destacamos alguns elementos que consideramos mais relevantes para a finalidade do presente artigo.<sup>6</sup>

1) A ampla abertura da economia brasileira, iniciada em 1989 e aprofundada por Collor e FHC, reduziu severamente o grau de proteção do parque produtivo nacional ante os competidores internacionais. As consequências desse processo são centrais para as discussões sobre desindustrialização, por exemplo, dentre os autores denominados

novos desenvolvimentistas: Bresser-Pereira (2008 e 2012) e Oreiro e Feijó (2010). Tal grupo enfatiza que a abertura econômica e a ampla disponibilidade de certos recursos nos países periféricos resultam vantagens ricardianas que, aliadas aos afluxos recorrentes de capitais externos e a políticas cambiais condicionadas pela preservação de salários reais elevados, impedem a continuidade e a formação de indústrias que poderiam operar e serem bem-sucedidas utilizando tecnologias e processos de gestão no estado da arte. No caso do Brasil, a abertura e a liberalização da economia aliada ao ciclo de valorização dos preços das commodities teriam reforçado a discrepância entre o que esses autores chamam de taxa de câmbio de equilíbrio e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, causando a chamada “doença holandesa”, cuja gravidade depende da diferença entre as duas taxas de câmbio de equilíbrio mencionadas.

2) A partir da implementação do Plano Real e das reformas liberalizantes, o câmbio sobrevalorizado, como já indicado, passou a desempenhar papel central para a promoção de maior estabilidade dos preços. Para tanto, houve, ao longo dos últimos 25 anos, a prática de juros reais elevadíssimos e de rigidez dos gastos públicos. Além de as taxas de juros elevadas afetarem negativamente o investimento, por conduzirem partes crescentes do capital-dinheiro para a esfera financeira em virtude da sua recorrente maior rentabilidade, contribuem para encurtar o horizonte temporal dos agentes econômicos. A rentabilidade de curto prazo passa a ser privilegiada em detrimento dos

investimentos de prazo mais longo, colocando, portanto, ainda mais empecilhos ao investimento produtivo e ao dinamismo industrial (Guttman, 2008; Chesnais, 2016).

3) O deslocamento do centro do eixo da produção mundial para o Leste Asiático, em geral, e para a China, em particular, implicou uma importante reorganização da economia mundial dos anos 1990 em diante (Arrighi, 2008). Embora positivas, nesse processo, as perspectivas para a economia brasileira não foram livres de ambiguidades: por um lado e em que pese o problema apontado acima da dissociação entre a taxa de câmbio de equilíbrio e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, a economia brasileira foi beneficiada pelo boom das *commodities*. Por outro lado, o crescente ativismo chinês na exportação de manufaturados de cada vez maior valor agregado pressionou a indústria brasileira, em movimento que se intensificou no pós-crise de 2008, com a retração dos mercados dos países desenvolvidos (Barbosa, 2011).

O resultado agregado desses três elementos (câmbio, juros e pressão competitiva) é um diagnóstico de desindustrialização, caracterizado por uma indústria crescentemente pressionada, com movimentos de perda de dinamismo, retração dos investimentos e empregos, quebra de encadeamentos e esvaziamento de elos. Não é preciso dizer que justamente os territórios dotados de parque industrial mais moderno e dinâmico, MMP a frente, vão sentir mais intensamente tais efeitos.

Vamos, agora, retomar a discussão a respeito da MMP.

## Tendências recentes da Macrometrópole Paulista

Doravante, vamos situar a MMP na trajetória recente de desenvolvimento brasileiro, discutida na seção anterior, ou seja, fazer interagir dois debates que nem sempre andam ou andaram juntos: o debate sobre a desindustrialização da economia nacional e o debate sobre a desconcentração da produção industrial no Brasil. A seguir, mobilizamos evidência a respeito da trajetória recente da MMP. Importa destacar a performance econômico-produtiva dessa região, bem como caracterizá-la internamente, em termos de divisão espacial do trabalho produtivo.

A emergência da MMP enquanto território economicamente integrado e portador de lógica espacial própria, inclusive com padrão específico de divisão espacial do trabalho (Abdal, 2009), é fenômeno de jurisdição do amplo e já tradicional debate sobre a desconcentração da produção industrial no Brasil. Os seus determinantes mais longínquos estariam associados aos efeitos do II PND sobre a estrutura industrial da metrópole paulista, a partir de meados dos anos 1970, em dinâmica segundo a qual o esforço de completude de uma matriz industrial de feição fordista, integral e integrada, esteve associada ao movimento de integração do mercado nacional sob a liderança de São Paulo (Diniz, 1993; Cano, 1998). Destacamos, portanto, que, nesse momento, industrialização (busca de alteração da posição da economia nacional na divisão internacional do trabalho) e integração do mercado nacional (estrutura produtiva espacialmente

integrada e solidária) foram dois lados de uma mesma moeda.

Já a desindustrialização é fenômeno que remete aos desafios e pressões colocados àquela matriz industrial previamente constituída pelas mudanças na estratégia de desenvolvimento nacional, cujo ponto culminante foi o conjunto das reformas econômicas da passagem dos anos 1980 para os anos 1990. Tal qual discutimos na seção anterior, o tipo de inserção externa emergente foi uma estratégia de *integração subordinada* à economia internacional, a qual valorizava setores e atividade capazes de vinculação às dinâmicas dos mercados globais. Dadas as dificuldades competitivas da indústria brasileira, desde a rapidez e extensão da abertura até a sua dificuldade crônica em incorporar progresso técnico e inovar, chegando aos desafios impostos pela ascensão chinesa, o resultado é uma indústria pressionada, com elos e encadeamentos cada vez mais enfraquecidos e segmentos esvaziados, incapaz de internalizar os possíveis benefícios advindos do ciclo de crescimento do início dos anos 2000. Nem a retomada parcial de políticas industriais de corte vertical entre 2003 e 2014 foi capaz de alterar tal quadro.

Do ponto de vista regional, o saldo da nova inserção externa da economia brasileira foi, como defendeu Pacheco (1998), a *fragmentação da nação* (enfraquecimento e/ou quebra daqueles encadeamentos e solidariedade inter e intrarregionais constituídos a partir de 1930 e consolidados ao longo da década de 1970 e início da de 1980). Importante notar que essa quebra de encadeamentos e laços de solidariedade inter e intrarregional se faz em momento de dificuldades da indústria nacional e de

abandono de política regional minimamente orientada para diminuição das desigualdades regionais, implicando uma nova associação, agora entre *desintegração do mercado nacional* e *desindustrialização*. Mesmo os setores específicos inseridos em trajetórias ascendentes e *performances* positivas, sejam industriais ou não, não estão vinculados a um movimento mais geral de unificação do mercado nacional, mas alavancados a dinâmicas internacionais cujas consequências regionais tendem a ser maior fragmentação.

Tal quadro foi e continua sendo agravado pela emergência e disseminação de práticas de guerra fiscal que emergiram entre nós diante do refluxo do abandono de políticas de corte regional capazes de coordenar espacialmente a dinâmica econômica. A retomada de políticas regionais entre 2003 e 2014 também não foi capaz de alterar tal situação. O Quadro 1 sintetiza a discussão até aqui.

No que toca especificamente a trajetória da economia paulista, assistiu-se a um grande e controverso debate a respeito dos rumos da

Quadro 1 – Quadro sintético-comparativo

	Dinâmica regional (integração vs. desintegração do mercado nacional)	Dinâmica do desenvolvimento nacional (industrialização vs. desindustrialização)
1930-70 Revolução de 1930 até “milagre” (I PND)	Integração do mercado nacional + Concentração da produção na RMSP	<b>Industrialização:</b> construção de matriz industrial de feições fordistas, integral e integrado + (1970) Inserção externa passiva; financeirização do capitalismo
1970-80 II PND	Integração do mercado nacional + Desconcentração da produção da RMSP	<b>Industrialização:</b> consolidação da matriz industrial; depois, estagnação e defasagem competitiva + Endividamento externo, crise fiscal + Aprofundamento da financeirização
1999-2000 Reformas econômicas, abertura e Plano Real. Remoção dos vetos às políticas industrial e regional; <i>boom das commodities</i>	<b>Fragmentação da nação</b> + Refluxo da política regional; guerra fiscal + Ineficácia da política regional pós 2003	<b>Desindustrialização:</b> reestruturação produtiva, quebra de encadeamentos; esvaziamento de elos; pressões competitivas + Contexto macroeconômico adverso (tripé); ineficácia da política industrial pós 2003 + Inserção subordinada na economia internacional; ápice da financeirização

Fonte: elaboração própria.

RMSP:<sup>7</sup> uma parte desse debate se dedicou à discussão a respeito da reversão da polarização da RMSP; outra parte à hipótese da desindustrialização da RMSP. Não cabe aqui reconstruir todo o debate, mas destacar alguns pontos e matizes do debate que nos ajudam na análise e caracterização da MMP.

1) Às formas primeiras e um tanto superficiais de caracterizar o fenômeno (desindustrialização da RMSP, à la Detroit), Azzoni (1986) contrapôs a tese da formação de um espaço econômico contíguo e integrado à dinâmica da RMSP, posteriormente batizado de Macrometrópole Paulista. Tal região corresponderia a um amplo território, com dinâmica econômica integrada à da RMSP e que receberia parte substantiva da indústria desmobilizada da capital paulista, bem como dos novos investimentos industriais direcionados a São Paulo. Nessa faixa, seria possível acessar os benefícios da proximidade à RMSP sem, contudo, ficar expostos aos seus maiores custos (deseconomias de aglomeração).

2) Abdal (2009) e Abdal et al. (2014), em diálogo direto com a tese da formação da MMP, trabalharam com a hipótese da hierarquia da desconcentração industrial da RMSP, segundo a qual somente os setores mais dependentes de custos e de menor intensidade de tecnologia apresentariam tendências centrífugas em relação à MMP e, sobretudo, à RMSP. Complementarmente, a capital paulista, município que efetivamente perdeu musculatura industrial nos últimos 40 anos, caminharia em vistas de consolidar capacidades produtivas nos setores de serviços especializados, que lidam mais intensamente com o conhecimento e que, em certo sentido, funcionam como importante fator aglomerativo para outros serviços,

especializados ou não (na própria capital paulista) e para atividades industriais (nos entornos metro e macrometropolitano).

3) Mais importante do que discutir e disputar os grandes rótulos a respeito de São Paulo – seja se o município, a metrópole ou a macrometrópole permanece industrial ou não, se se tornou uma metrópole de serviços ou se se tornou uma cidade global (ou uma megacidade-região) –, é discutir e compreender quais atividades permanecem em São Paulo (município, metrópole e macrometrópole) (Torres-Freire, Abdal e Callil. 2012). Além disso, mas conectado a isso, enquanto principal polo produtivo nacional, a MMP sentiu, sente e sentirá de forma bastante intensa e particular os ciclos mais gerais da economia brasileira (Matteo, 2008).

4) Há a prevalência de importante fator inercial (*path dependency*) na trajetória de desenvolvimento regional brasileira, que afeta a MMP no sentido da manutenção da sobreconcentração da indústria de transformação no tempo. Isso porque os movimentos mais intensos de desconcentração regional da indústria no Brasil se fizeram a partir de novos investimentos (em detrimento da desmobilização de investimentos prévios), sendo os setores mais dinâmicos no passado recente e último suspiro de crescimento aqueles vinculados ao agronegócio, a recursos naturais e trabalho, ou seja, aqueles setores que já eram ou já estavam se tornando menos presentes na MMP (Abdal, 2015).

Deste ponto em diante, avançaremos na caracterização da MMP a partir da consideração de um conjunto selecionado de informações. As fontes são o Produto Interno Bruto dos Municípios (PIB-M) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Relação

Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O primeiro é integrante do sistema de contas nacionais do IBGE, sendo apresentado em valores correntes e com abertura para os três grandes setores: agropecuária, indústria (inclusive construção civil e extrativa) e serviços. Para tornar os valores comparáveis entre anos, optamos por trabalhar com a participação relativa ao invés dos valores absolutos. O segundo é um registro administrativo do emprego formal do Brasil, sendo usado para pesquisas de mercado de trabalho desde o final dos anos 1980. Nos últimos tempos passou, também, a ser utilizado por pesquisas da área dos estudos urbanos e regionais graças às suas enormes possibilidades de série histórica e desagregação setorial e geográfica, inclusive com estudos recentes<sup>8</sup> apontando que os diferenciais regionais e/ou setoriais de produtividade e/ou formalização não colocam a evidência obtida a partir da manipulação da Rais em dissonância com as demais fontes de informação existentes.

Da perspectiva deste artigo, os principais benefícios decorrentes da incorporação da Rais é a possibilidade de diferenciar a indústria de transformação e os serviços em segmentos específicos, fugindo, portanto, da clausura que representa a agregação dos três grandes setores. Especificamente, mobilizamos a *classificação da atividade segundo intensidade de tecnologia e desenvolvimento*, consolidada por Abdal et al. (2016). A partir do estado da arte da discussão tipológica internacional, da manipulação de evidências da Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE e de análise da Classificação Nacional de Atividade Econômica (Cnae), os autores

agruparam as atividades manufatureiras e de serviços de acordo com a intensidade de tecnologia ou conhecimento que incorporam, deslocando a obsoleta oposição entre indústria e serviços para uma nova oposição entre atividades mais intensivas em tecnologia ou conhecimento contra atividades menos intensivas. A classificação é bastante adequada para a caracterização e análise de economias diversificadas e urbanizadas, como é o caso da MMP, pois possibilita diferenciação e identificação dos diferentes segmentos de atividades. São eles: (1) quatro ramos industriais, de alta, média-alta, média-baixa e baixa intensidade tecnológica; (2) seis ramos de serviços, os Serviços Intensivos em Conhecimento (SICs): tecnológicos, profissionais, financeiros, sociais e de mídia e cultura, e os demais serviços não intensivos em conhecimento; (3) atividades não classificadas, como comércio, administração pública, construção civil e agropecuária.

Como pode ser visto pelos dados do PIB-M (Tabela 1), a MMP mantém uma fatia bastante importante do PIB e do Valor Agregado (VA) industrial nacionais, de aproximadamente um quarto. Configura-se, assim, como uma das mais importantes aglomerações produtivas do País. Ao mesmo tempo, a tendência geral do período é de retração da participação da indústria na estrutura produtiva: 5,4 pontos percentuais para Brasil e 7,4 pontos percentuais para a MMP. É essa última evidência que remete àquele pano de fundo da desindustrialização.

Agora, tais tendências desindustrializantes são diferencialmente sentidas pelos distintos territórios da MMP. Tanto porque os ritmos de retração da indústria foram bastante diferentes, com MSP e Anel Metropolitano

Tabela 1 – Distribuição da participação do PIB e do VA por grandes setores e por recorte territorial de interesse – Brasil, 2006-2014

	2006					2015					Saldos (2015-2016)						
	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB	VA Agro.	VA Ind.	VA Serv.	
	Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-
ESP	33,9	12,8	34,8	34,1	32,4	10,2	30,7	37,9	-1,5	-2,6	-4,0	3,7	-	-2,6	-4,0	3,7	
Oeste Paulista	6,2	10,4	6,3	5,9	5,5	7,5	6,1	5,8	-0,5	-2,9	-0,3	-0,1	-	-2,9	-0,3	-0,1	
MMP	27,9	2,3	28,4	28,2	26,9	2,6	24,7	32,0	-1,0	0,3	-3,8	3,8	-	0,3	-3,8	3,8	
Anel Macro	8,9	2,1	11,3	7,6	9,2	2,1	13,0	9,0	0,4	-0,0	1,7	1,4	-	-0,0	1,7	1,4	
Anel Metro	7,1	0,2	7,8	7,0	6,8	0,5	6,2	7,9	-0,3	0,3	-1,6	0,9	-	0,3	-1,6	0,9	
MSP	11,9	0,0	9,3	13,5	10,9	0,0	5,5	15,1	-1,1	-0,0	-3,8	1,6	-	-0,0	-3,8	1,6	
	2006					2015					Saldos (2015-2016)						
	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB %	VA Agro. %	VA Ind. %	VA Serv. %	PIB	VA Agro.	VA Ind.	VA Serv.	
	Brasil	100,0	4,7	24,7	56,5	100,0	4,3	19,4	47,5	-	-0,4	-5,4	-8,9	-	-0,4	-5,4	-8,9
ESP	100,0	1,8	25,4	56,9	100,0	1,4	18,4	55,6	-	-0,4	-7,0	-1,3	-	-0,4	-7,0	-1,3	
Oeste Paulista	100,0	8,2	26,1	55,9	100,0	5,9	21,4	50,4	-	-2,2	-4,7	-5,6	-	-2,2	-4,7	-5,6	
MMP	100,0	0,4	25,2	57,1	100,0	0,4	17,8	56,7	-	0,0	-7,4	-0,4	-	0,0	-7,4	-0,4	
Anel Macro	100,0	0,1	31,6	48,8	100,0	1,0	27,2	46,5	-	0,8	-4,4	-2,3	-	0,8	-4,4	-2,3	
Anel Metro	100,0	0,1	27,3	55,9	100,0	0,3	17,6	55,1	-	0,2	-9,7	-0,7	-	0,2	-9,7	-0,7	
MSP	100,0	0,0	19,2	64,1	100,0	0,0	9,8	66,3	-	-0,0	-9,5	2,3	-	-0,0	-9,5	2,3	

Fonte: PIB-M/IBGE. Elaboração própria.  
Obs.: exclusive administração pública.

liderando tais retrações, quanto porque bases iniciais (2006) eram igualmente diferentes. O resultado líquido é que enquanto o MSP e o Anel Metropolitano lideram a perda de participação em suas respectivas estruturas produtivas e perdem participação no VA industrial brasileiro, o Anel Macrometropolitano observa a menor retração da indústria em sua estrutura produtiva e amplia a sua participação no VA industrial nacional (aproximadamente 13% em 2015, pouco mais que o dobro das participações relativas do MSP e do Anel Metropolitano).

Feita essa primeira aproximação, passamos, agora, para a discussão da evidência

oriunda da Rais. Como dito anteriormente, a Rais possibilita a desagregação da indústria e dos serviços, segundo intensidade de tecnologia e conhecimento, permitindo, portanto, uma análise mais detalhada da MMP e de suas regiões. Importa notar, de agora em diante, como as dinâmicas espaciais desses diferentes segmentos são díspares entre si, denotando padrões locais bastante diversos. Para auxiliar nessa análise, além do número absoluto e relativo de empregos formais, calculamos, também, os Quocientes Locacionais (QLs). O QL é uma medida que, apesar de bastante simples, é muito usada em estudos de economia regional como indicativo de especialização produtiva.

Tabela 2 – PO formal por Classificação de atividade econômica segundo intensidade de tecnologia e conhecimento, MMP – 2006 e 2015

	2006			2015		
	Abs.	%	QL	Abs.	%	QL
Ind. de alta	509.425	6,3	1,08	538.802	5,0	1,04
Ind. de média-alta	196.356	2,4	1,14	211.710	2,0	1,08
Ind. de média-baixa	529.567	6,5	0,97	501.620	4,6	0,97
Ind. de baixa	443.531	5,4	0,76	458.122	4,2	0,71
SIC-T	75.363	0,9	1,15	123.857	1,1	1,15
SIC-P	236.918	2,9	1,17	442.348	4,1	0,13
SIC-F	229.215	2,8	1,08	302.421	2,8	1,09
SIC-S	419.297	5,2	0,97	650.881	6,0	0,99
SIC-MC	95.143	1,2	1,11	71.663	0,7	1,08
Demais serviços	2.321.867	28,5	1,10	3.433.894	31,8	1,09
Comércio	1.475.832	18,1	0,98	2.072.652	19,2	0,97
Adm. pública	1.210.505	14,9	1,05	1.363.251	12,6	1,02
C. Civil	309.280	3,8	1,05	556.833	5,1	1,04
Ativ. primárias	88.036	1,1	0,30	86.133	0,8	0,31
Total	8.140.335	100,0	–	10.814.187	100,0	–

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.



Para tanto, o QL compara a concentração de um setor em uma localidade específica com a concentração desse mesmo setor na economia de referência, bem como o tamanho da localidade específica com a economia de referência.<sup>9</sup> QLS acima de 1,0 indicam sobreconcentração do setor *vis-à-vis* a economia de referência; QLS abaixo de 1,0 indicam subconcentração. Em geral, são tais QLS superiores a 1,0 que são tomados como indicativos de especialização produtiva.

A Tabela 2 traz a composição da estrutura produtiva da MMP. O conjunto da indústria de transformação, assim como o conjunto dos SICs, ocupa, no período, cerca de 15% dos

empregados formais da MMP, configurando-se como o terceiro/quarto setor que mais emprega, atrás apenas de serviços e comércio. Em termos relacionais e tomando o estado de São Paulo como a economia de referência, a MMP esbanja especializações produtivas nas indústrias de mais alta intensidade de tecnologia e nos SICs, confirmando a percepção desse território como um espaço denso e diversificado, intensivo nos segmentos mais modernos e dinâmicos.

Contudo, internamente, a MMP é significativamente diferenciada, com divisão espacial de trabalho segundo a qual as áreas especializadas nos SICs não são as mesmas

Tabela 3 – Distribuição dos Quocientes Locacionais (QLs) da População Ocupada (PO) formal de segmentos selecionados, MMP e seus territórios (Anéis Macro e Metropolitanos e MSP) e Oeste Paulista 2006 e 2015

	Indústria				Serviços				
	Alta	Média-A.	Média-B.	Baixa	SIC-T	SIC-P	SIC-F	SIC-S	SIC-MC
	MMP				MMP				
2006	1,08	1,14	0,97	0,76	1,15	1,17	1,08	0,97	1,11
2015	1,04	1,08	0,97	0,71	1,15	1,13	1,09	0,99	1,08
	Anel Macro				Anel Macro				
2006	1,61	1,20	1,24	1,07	0,96	0,59	0,58	0,97	0,76
2015	1,71	1,28	1,40	1,05	1,01	0,69	0,55	0,90	0,63
	Anel Metro				Anel Metro				
2006	1,60	1,89	1,61	0,75	1,37	1,19	0,84	0,66	1,17
2015	1,51	1,76	1,57	0,71	1,14	0,99	0,76	0,73	0,92
	MSP				MSP				
2006	0,50	0,77	0,51	0,57	1,16	1,52	1,50	1,11	1,30
2015	0,40	0,64	0,41	0,49	1,26	1,49	1,60	1,17	1,44
	Oeste Paulista				Oeste Paulista				
2006	0,70	0,46	1,11	1,90	0,45	0,36	0,70	1,12	0,60
2015	0,84	0,70	1,12	2,10	0,43	0,51	0,65	1,03	0,71

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.

com especializações nos diferentes segmentos industriais (Tabela 3). Enquanto os Anéis Macrometropolitano e Metropolitano apresentam sobrerrepresentações consistentes de seus QIs nas indústrias de mais alta intensidade de tecnologia e, também, na indústria de média-baixa intensidade, o MSP concentra desproporcionalmente, com tendência à ampliação dessa concentração, os cinco segmentos de SICs. A título de comparação, o Oeste Paulista, por sua vez, concentra especializações nas indústrias de mais baixa tecnologia, sobretudo na de baixa intensidade, e sub-representações tanto nas indústrias de alta quanto nos SICs.

Embora não tenhamos feito aqui uma exposição exaustiva de evidências, destacamos que os dados apresentados são suficientes para sinalizar a adequação da interpretação, em termos gerais, da consolidação da MMP como amplo território nucleado a partir de São Paulo, portador de divisão espacial interna do trabalho. Segundo tal divisão, os Anéis Macrometropolitano e Metropolitano tendem à especialização nas indústrias de mais alta intensidade, enquanto o MSP tende à concentração nos serviços especializados, corroborando, simultaneamente, a hipótese da hierarquia da desconcentração industrial da RMSP e do MSP como buraco negro de SICs.

## Considerações finais: perspectivas para a Macrometrópole Paulista em um cenário de incertezas

Ao longo do artigo, apresentamos e discutimos o processo de formação e consolidação

do amplo território que ficou conhecido como MMP. Destacamos que esse processo ocorreu em um contexto mais amplo de (1) reestruturação e ampliação da competição inter-regional em nível global; (2) alteração da inserção da economia nacional na internacional, configurando o que caracterizamos como inserção subordinada; e (3) crescentes dificuldades para a indústria nacional, expressas nos diagnósticos de desindustrialização e especialização regressiva da pauta de exportações.

Ao mesmo tempo, destacamos que a consolidação da MMP conformou uma estrutura produtiva indústria-intensiva, com destacada representatividade na indústria nacional, e portadora de divisão espacial do trabalho própria. Se, por um lado, as atividades industriais de mais alta tecnologia tenderam à concentração nos Anéis Metro e Macrometropolitanos, os SICs tenderam a acentuar a sua concentração na capital paulista (enquanto a indústria de mais baixa intensidade tecnológica diminuiu a sua representação na MMP). Tais processos foram interpretados como hierarquia da desconcentração industrial, e São Paulo, capital, como buraco negro de SICs.

A MMP, enquanto região de estrutura produtiva densa, diversificada, indústria-intensiva e portadora de divisão espacial do trabalho, possui trajetória diretamente condicionada pelo contexto citado. Cenários futuros de manutenção da estagnação econômica ou de retomada de modelo de crescimento baseado em commodities e consumo das famílias tendem, de alguma forma, a manter os padrões de concentração industrial na MMP relativamente inalterados. Isso porque, como discutido ao longo do artigo, os movimentos mais intensos de desconcentração da

produção foram feitos a partir de novos investimentos (e não a partir da desmobilização de investimentos já feitos). Alterações pontuais podem ocorrer, mas, sobretudo, devido a movimentos setoriais específicos associados a dinâmicas internacionais, como demandas dos mercados externos, ou de guerra fiscal levada a cabo por governos subnacionais.

No entanto, um cenário de recuperação do crescimento com retomada sustentada do dinamismo da indústria, por exemplo, a partir de políticas industriais ativas e eficazes, pode implicar dinamização do parque industrial da MMP. Caso desconectada de políticas regionais adequadas, tal dinamização pode levar, inclusive, a reforço da concentração industrial na MMP. Em que pese o argumento subjacente do artigo, de que a retomada do dinamismo industrial é um

objetivo político-econômico a ser perseguido, o reforço da concentração produtiva nas áreas já industrializadas não é, necessariamente, um ponto positivo.

Não somos exatamente saudosistas de um passado cuja sobre-representação da indústria na RMSP sinalizava alguma suposta liderança ou grandeza. Ao contrário, acreditamos e defendemos que a construção de um País menos desigual passa, também, por uma menor desigualdade produtivo-regional. Por isso, o hipotético cenário desejável de reversão da desindustrialização implica, também, a retomada da capacidade do Estado brasileiro em ancorar e acomodar territorialmente o desenvolvimento industrial, de modo a não repetir erros do passado associados à hiperconcentração da produção industrial em territórios bastante restritos.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>**

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.  
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo, SP/Brasil.  
Observatório das Metrôpoles, núcleo São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.  
alexandre.abdal@fgv.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-3812-8806>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Economia Urbana e Gestão Pública. São Paulo, SP/Brasil.  
caio.macedo@direitosbc.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-0701-8986>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Bacharelados de Ciências Econômicas e de Ciências Humanas. Santo André, SP/Brasil.  
Observatório das Metrôpoles, núcleo São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.  
gabriel.rossini@ufabc.edu.br

**[IV] <https://orcid.org/0000-0001-7631-6050>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências Atuariais, Departamento de Economia. São Paulo, SP/Brasil.  
ricardogaspar@pucsp.br

## Notas

- (\*) Os autores deste artigo estão ordenados por ordem alfabética, não havendo, portanto, “primeiro autor”. As reflexões iniciais e as considerações que posteriormente configuraram o artigo ocorreram no âmbito da atuação dos autores, seja como coordenadores, professores ou aluno, do curso de especialização Economia Urbana e Gestão Pública da PUC-SP. Atualmente, o artigo está inserido no bojo das atividades do Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo.
- (1) Segundo João Manuel Cardoso de Mello, “há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação de capital em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida, porque as bases técnicas e financeiras da acumulação não são suficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial” (Mello, 1982, p. 110). Ver também: Cano (2015).
  - (2) Para uma avaliação divergente acerca da ocorrência ou não de desindustrialização da economia brasileira, ver Nassif (2008).
  - (3) Para uma análise da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), ver Cano e Silva (2010).
  - (4) Entre os muitos autores possíveis, citamos apenas um: Paulani (2008).
  - (5) A participação da indústria de transformação no PIB no Brasil caiu de 33%, no ano de 1980, para 14,6% em 2011 (Cano, 2012). Além disso, segundo dados do Bacen, a participação da indústria de transformação no IED total que girava em torno de 75% nos anos de 1980 cai para cerca de 60% nos anos 1990 e flutua entre 30% e 40% a partir de 2001, chegando, em 2017, com pouco mais de 33% (dados disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/SeriehistFluxoInvDir.asp>; acesso em: 29 maio 2018).
  - (6) Para uma argumentação diferente, que vê o fenômeno que interpretamos como uma mera correção de rumo de uma estrutura produtiva excessivamente industrializada (“doença soviética”), ver Bonelli et al. (2013).
  - (7) Ver, por exemplo, Tinoco (2001), Comin e Amitrano (2003) e Abdal (2009).
  - (8) Referimo-nos especificamente a Pacheco (1999) e Sabóia (2001 e 2013).
  - (9) O cálculo do QL (e de outras medidas locacionais) pode ser encontrado em Haddad et al. (1989).

## Referências

- ABDAL, A. (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da macrometrópole paulista*. São Paulo, Papagaio.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. Tese de Doutorado. São Paul, Universidade de São Paulo.
- ABDAL, A. et al. (2014). A geografia da atividade econômica no Estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento. *Revista Estudos de Sociologia*, v. 19, n. 37. Araraquara, Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2016). Rethinking sectorial typologies: a classification of activity according to knowledge and technology intensity. *RAI*, v. 13, n. 4, pp. 232-241. São Paulo, FEA/USP.
- ARRIGHI, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- AZZONI, C. R. (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BARBOSA, A. (2011). "China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho". In: FERREIRA, R. P. et al. (orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília, Ipea.
- BIANCARELLI, A.; ROSA, R. e VERGNHANINI, R. (2018). "O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise". In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P. e SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo, Unesp Digital.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). *Investimentos na indústria brasileira, 1995/97. Características e determinantes*. Rio de Janeiro, CNI.
- BONELLI, R. (2005). "O que causou o crescimento econômico no Brasil". In: GIAMBIAGI, F. et al. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro, Campus.
- BONELLI, R. e GONÇALVES, R. R. (1998). Para onde vai a estrutura industrial brasileira? *Texto para discussão IPEA*, n. 540. Rio de Janeiro.
- BONELLI, R. et al. (2013). "Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação". In: BACHA, E. e BOLLE, M. (orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, pp. 47-71.
- \_\_\_\_\_. (2012). A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, University Press.
- CANO, W. (1998). "Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970-1995". In: CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995*. Campinas, IE-Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2012). Texto para discussão IE/Unicamp, n. 200. Campinas.

- CANO, W. (2015). Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. v. 35 n.3. São Paulo.
- CANO, W. e SILVA, A. L. (2010). Política industrial do governo Lula. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP n. 181.
- CARVALHO, L. e KUPFER, D. (2008). A transição estrutural da indústria brasileira: uma análise dos fatores explicativos pela ótica da demanda. In: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC. *Anais*. Salvador, Bahia.
- CHESNAIS, F. (2016). *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Leiden, Brill, Historical Materialism Book Series.
- COMIN, A. e AMITRANO, C. (2003). Economia e emprego: a trajetória recente da região metropolitana de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 66.
- COMIN, A. et al. (orgs.) (2012). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade*. São Paulo, SMDU/Cebrap/Unesp/Imprensa Oficial.
- DINIZ, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 3, n. 1.
- DINIZ, C. C. e DINIZ, B. C. (2004). “A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções”. In: *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, Emurb/Cebrap/CEM.
- FERRAZ, J. C. et al. (2004). Competitividad industrial en Brasil: 10 años después da la liberalización. *Revista de la CEPAL*, n. 82.
- FURTADO, C. (2009[1950]). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- GASPAR, R. C. (2009). *A cidade na geografia econômica global: um panorama crítico da urbanização contemporânea*. São Paulo, Publisher Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2011). A economia política da urbanização contemporânea. *Cadernos Metrópole*, v. 13, n. 25. São Paulo, Educ.
- GUTTMANN, R. (2008). Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos Cebrap*, n. 82.
- HADDAD, P. R. et al. (orgs.). (1989). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil.
- IBGE (2008). *Região de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm). Acesso em: 5 set 2018.
- KUPFER, D. (2003). Política Industrial. *Econômica: revista da Pós-Graduação em Economia da UFF*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, pp. 281-298.
- LENCIONI, S. (2011). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 120, pp. 133-148.
- LOPES, F. L. (1985). Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, pp. 135-151.
- MARCONI, N. e ROCHA, M. (2011). Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. *Texto para discussão, Ipea TD 1681*. Rio de Janeiro, Ipea.

- MARKUSEN, A. e SCHROCK, G. (2006). The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialization. *Urban Studies*, n. 43, n. 8, pp. 1301-1323.
- MARQUETTI, A. (2002). Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. *Estudos Econômicos*, v. 32, n. 1, pp. 103-124.
- MATTEO, M. (2008). *Além da metrópole terciária*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MATTOS, C. A. de (2008). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". In: MONTÚFAR, M. C. (coord.). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito, Flacso Ecuador e Ministerio de Cultura del Ecuador.
- MELLO, J. M. C. de. (1982). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- MORAIS, L. e SAAD FILHO, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4, pp. 507-527.
- NASSIF, A. (2008). Há evidência de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, pp. 72-96.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- OREIRO, J. L. e FEIJÓ, C. A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, pp. 219-232.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, IE/Unicamp.
- \_\_\_\_\_ (1999). Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do desenvolvimento industrial. *Ipea – Texto para discussão* n. 633. Brasília, Ipea.
- PAULANI, L. (2008). *Brasil Delivery*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2012). A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, v. 3, n. 10, pp. 89-102.
- SCOTT, A. J. (2012). *A world in emergence: cities and regions in the 21st century*. Cheltenham/UK, Edward Elgar Publishing.
- SABÓIA, J. (2001). Descentralização industrial no Brasil na década de 1990: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v. 11, n. 2.
- \_\_\_\_\_ (2013). A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. *Nova Economia*, v. 23, n. 2, pp.219-277.
- SEADE e EMPLASA (2011). *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundação Seade.
- TAVARES, M. C. et al. (2007). *Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Memórias do desenvolvimento – Ano 1, n.1*. Rio de Janeiro.
- TAVARES, M. C. (1963). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Destruição não criadora*. Rio de Janeiro, Record.
- TINOCO, A. de C. (2001). Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. *Espaço & Debates*, v. 41, pp. 46-65.

- TORRES-FREIRE, C.; ABDAL, A. e CALLIL, V. (2012). Conhecimento e tecnologia: base para o desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa, desenvolvido no âmbito do projeto: Desenvolvimento e território: subsídios para um planejamento regional do estado de São Paulo. Cebrap/Emplasa.
- TREGENNA, F. (2009). Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 3.
- \_\_\_\_\_. (2011). Manufacturing productivity, deindustrialization and reindustrialization. United Nations University (UNU) – World Institute for Development Economics Research (WIDER). *Working Paper*, n. 57, sept.

Texto recebido em 12/jul/2018  
Texto aprovado em 21/set/2018



# Crime e violências em São Paulo: retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras

Crime and violences in São Paulo: theoretical-methodological  
retrospective, advances, limits and future perspectives

Sérgio Adorno [I]  
Marcelo Batista Nery [II]

## Resumo

Este artigo trata da análise das relações entre crime, violência e cidades, um objeto tradicional das ciências sociais e dos estudos urbanos. Tendo a cidade de São Paulo como pano de fundo e os homicídios dolosos como parâmetro, procura-se registrar a evolução dos registros vitais e criminais e questionar a hipótese que analisa e explica a distribuição dos crimes, nos territórios urbanos, baseada na lógica dualista e binária entre bairros não-violentos e violentos, entre centro e periferia. Avaliando o estoque de conhecimento disponível neste campo de estudos, e discutindo questões metodológicas relativas à qualidade dos dados que sustentam análises, o artigo propõe algumas abordagens metodológicas que hoje podem melhor explicar a distribuição dos crimes em um tecido metropolitano diversificado e complexo.

**Palavras-chave:** crime; violência; homicídios; cidades; São Paulo capital.

## Abstract

*This article analyzes the relationships between crime, violence and cities, a traditional object of the social sciences and urban studies. With the city of São Paulo as the background and reported murders as the parameter, the article registers the evolution of vital and criminal records and questions the hypothesis that analyzes and explains crime distribution, in urban territories, based on the dualistic and binary logic between non-violent and violent neighborhoods, between center and periphery. Evaluating the stock of knowledge available in this field of study and discussing methodological issues related to the quality of the data that support analyses, the article proposes some methodological approaches that, today, can better explain crime distribution in a diversified and complex metropolitan fabric.*

**Keywords:** *crime; violence; homicides; cities; city of São Paulo.*



Não são recentes as preocupações e os estudos que se ocupam das relações entre cidades, violências e crime. Desde o último quartel do século XVIII, muitos estudiosos, historiadores, periodistas, escritores e toda sorte de moralistas já procuravam estabelecer, seja com entusiasmo seja com nostalgia, conexões entre industrialização, urbanização e transformações nos costumes, nas relações hierárquicas, nos usos e nas ocupações das cidades. Para não poucos, a marcha dessas mudanças estava na raiz do caos social que parecia dominar as grandes capitais europeias, representado, sobretudo, pela existência de vastos contingentes de pobres, desempregados, prostitutas, crianças abandonadas, homens ébrios largados ao chão, andrajosos de toda espécie, muitos dos quais vagando sem destino definido pelas ruas de grande circulação (Linebaugh, 1983; Tobias, 1967; Mucchielli, 1998). No final do século XIX e início do século XX, essas mesmas preocupações também estiverem presentes nos Estados Unidos, em virtude do rápido crescimento dos crimes em geral e em especial dos homicídios decorrentes dos conflitos entre gangues e a polícia, a difusão de armas de fogo, a elevação das taxas de encarceramento, fonte de rebeliões e protestos (Gurr, 1989).

No Brasil, estudos históricos igualmente demonstram que essas inquietações não são recentes, ainda que a produção bibliográfica seja modesta quando comparada com as tradições europeias e norte-americanas. Ao menos, desde meados do século XIX, o medo do crime como expressão das mudanças urbanas já se fazia observar no noticiário da imprensa local, como demonstrado no pioneiro estudo de Fausto (1984). Tanto lá, como cá, buscou-se estabelecer possíveis relações de causalidade

entre transformações econômico-sociais, sobretudo urbanas, e a evolução da violência e do crime. Os modelos explicativos variam, contemplando desde forças relacionadas à dinâmica social, à mudança das instituições, inclusive de controle social e legal, até a mudança de valores de uma sociedade tradicional na direção de sua modernização.

No último quartel do século XX, justamente quando se desencadeou, na sociedade brasileira, a transição da ditadura-militar para o regime democrático, esperava-se que o fim de todas as arbitrariedades e perseguições contra a dissidência política resultasse na pacificação geral da sociedade. Não foi o que aconteceu. A transição foi acompanhada da explosão de, ao menos, quatro modalidades de violências e crimes: o crescimento da delinquência comum em torno dos crimes contra o patrimônio; o crescimento dos homicídios, associados ou não à chegada, na sociedade brasileira, do chamado crime organizado em torno principalmente do tráfico de drogas; graves violações de direitos humanos, representadas, sobretudo, por violência policial ou de agentes públicos nas delegacias de polícia, prisões e instituições de tutela de crianças e adolescentes; explosão de conflitos, com desfechos fatais, nas relações interpessoais e intersubjetivas nas famílias, nas escolas, nos bairros, nas ruas, nos ambientes de trabalho. Mais recentemente, esse quadro foi agravado com o controle de amplas massas carcerárias pelo crime organizado, com a difusão dos crimes cibernéticos e com conflitos envolvendo racismo, misoginia e homofobia que, não raro, levam a desfechos fatais.

Nesse cenário de percepções sociais agudas de insegurança coletiva, as cidades foram mudando de fisionomia e em suas

configurações. Bairros cada vez mais segregados, sistemas de segurança privada por todos os espaços, câmaras fiscalizando o movimento das ruas, rumores sobre acontecimentos cotidianos, recomendações de como evitar ser vítima de crimes, relacionadas à circulação nas vias públicas, aos horários, à movimentação de pessoas, ao transporte público e mesmo privado, à proteção de pertences pessoais, ao contato com estranhos ou com comércio e serviços, onde morar e trabalhar, como desfrutar do lazer no final da semana e como proteger e fiscalizar filhos, especialmente infantes e adolescentes.

Neste artigo, não se pretende avaliar a vasta literatura que vem sendo produzida há quatro décadas, para as quais já foram feitas ao menos 5 revisões bibliográficas. O foco reside na distribuição dos crimes sobre os territórios urbanos, buscando identificar os argumentos frequentemente empregados para explicar seus possíveis nexos e correlações, inclusive possíveis relações de causalidade. Baseando em investigações realizadas e em andamento no Núcleo de Estudos da Violência da USP (nevusp.org), procura-se problematizar a hipótese corrente no debate: a da cidade partida; qual seja, a que congrega bairros seguros e bairros inseguros. Os homicídios estariam reunidos nos bairros com grande concentração de população de baixa renda e com precária infraestrutura urbana. Embora essa perspectiva venha sendo contestada, quando menos pela força dos dados – até porque a tese centro-periferia já, de longa data, é contestada nos estudos urbanos em geral –, o que se coloca neste artigo é o caminho metodológico capaz de melhor explicar como se dá a distribuição dos homicídios em um tecido urbano tão diversificado e complexo

como o da cidade de São Paulo, capital deste estado da federação.

Neste artigo, não cuidaremos de todas as modalidades de crimes, porém de uma que, a par de sua centralidade nas inquietações coletivas, tem sido objeto de intervenções públicas. Trata-se dos homicídios. Nosso recorte geográfico será o estado de São Paulo, com destaque para o município da capital, no período compreendido de 1970 a 2016.

O artigo está dividido da seguinte maneira: inicialmente, são apresentadas algumas considerações de ordem conceitual e metodológica. Segue-se uma descrição das tendências verificadas no período focalizado, destacando-se suas características e singularidades. Depois, uma terceira parte aborda a questão principal o homicídio sob a perspectiva intraurbana e uma conclusão procura reforçar os principais argumentos desenvolvidos e apontar linhas futuras de pesquisa decorrentes.

## Considerações conceituais e metodológicas

Embora não seja aqui o espaço para maiores desenvolvimentos, é preciso desde já anunciar o que estamos compreendendo por violência: “fatos e ações humanas que se opõem, questionam ou perturbam a paz ou a ordem reconhecida como legítima. Seu uso corrente compreende o emprego de força brutal, desmedida, que não respeita limites ou regras convencionadas”. Distingue-se do crime, “violência codificada nas leis penais” (Adorno, 2012, p. 72). Violência tem sentido polissêmico, pois depende dos valores considerados

“sagrados” em uma sociedade em momento determinado de sua história. Sob essa perspectiva, “atos violentos estão referidos ao mundo das percepções coletivas e das representações” (ibid., p. 73). No mesmo sentido, suas formas e modalidades variam no tempo e no espaço. Em nossa sociedade, a violência está associada tanto às ofensas à integridade física ou ao patrimônio pessoal de quem quer que seja, quanto às agressões aos valores que sustentam identidades, sociais e subjetivas, e às graves ameaças aos direitos humanos consagrados na Constituição e nas convenções de que o País é signatário nesse campo.

Em termos sociológicos, a compreensão dos fatos violentos requer considerar contextos histórico-sociais nos quais ocorrem com maior frequência; os atores envolvidos, tanto protagonistas diretos ou indiretos – agressores e suas vítimas, testemunhas e autoridades encarregadas de apurá-los –; como, ainda, os meios e modos empregados nos desfechos violentos. Como apontam vários estudos, as condições sociais de vida predominantes nas metrópoles brasileiras e mesmo até nas cidades médias têm criado situações favoráveis para o crescimento e a expansão de violências e crimes, em especial aqueles que envolvem o direito fundamental à vida. Neste artigo, procura-se tecer comentários a respeito das complexas relações entre tecido urbano, modos de vida e desfechos fatais na resolução de conflitos em relações sociais e interpessoais.

De fato, a crescente urbanização do País tornou a sociedade brasileira mais complexa e mais conflituosa. A complexidade é percebida nas relações pessoais e intersubjetivas assim como também nas relações sociais e institucionais. Conflitos de diferentes espécies, não raro

associados ao agravamento das desigualdades sociais, podem eventualmente tanto repercutir em desfechos violentos quanto estimular diferentes modalidades de violência e crime. Se, por um lado, o avanço das taxas de crimes é matéria pouco controversa, por outro, não ocorre o mesmo quando se busca generalizar relações diretas e imediatas entre contextos urbanos, nos quais predominam desigualdades sociais, e a evolução do crime.

Ainda que essas taxas apresentem uma tendência de aumento desde os anos 1950, declínios também são observados, e a variação intensifica-se à medida que se diminui a escala de análise – estados, áreas metropolitanas, cidades, unidades territoriais intrurbanas, etc. –, o que tem levado à elaboração de vários estudos urbanos sobre a variação dessas taxas. Nesses estudos, alguns dos fatores se mostram frequentemente relacionados aos crimes, enquanto outros apresentam comportamento mais instável, o que torna a criminalidade per se um fenômeno de difícil mensuração e compreensão.

No contexto brasileiro, esse desafio analítico é ainda mais marcante. Aqui não existem dados nacionais de crime, delinquência e suas derivações comparáveis entre e intraestados. Os dados nacionais disponíveis, sensíveis a esses graves problemas sociais e de segurança, aferem apenas as ocorrências de mortalidade por causas externas, como os homicídios, ou melhor, mortes por agressão que incluem homicídio. Constata-se que esses dados não estão baseados nos registros dos agentes de segurança pública, de homicídios<sup>1</sup> ou de pessoas mortas em confronto com a polícia por exemplo,<sup>2</sup> mas naqueles extraídos dos registros oficiais dos agentes de saúde, tomando por base o

número de óbitos tipificados pela Classificação Internacional de Doenças como eventos decorrentes de agressões ou de intervenção legal.<sup>3</sup>

Outra circunstância que marca a condição dos estudos urbanos brasileiros sobre o crime está ligada à subnotificação e, sincronicamente, à falta de qualidade dos registros oficiais. Com relação à subnotificação de mortes violentas no âmbito da saúde, Minayo (1994) esclarece que as informações médicas recorrentemente classificam a causa dessas mortes como "outras violências" ou "lesões" (ignorando se foram acidentais ou intencionalmente infligidas), portanto uma parcela não desprezível das ocorrências, que poderia compor os indicadores de homicídios, não é nem mesmo notificada. Esse cenário também comporta a subnotificação na esfera da segurança pública, decorrente de cifras não contabilizadas de contravenções e transgressões previstas na legislação penal em vigor.

Não sem motivos, os sentimentos de insegurança e impunidade, associados ao descaso de atendimento nos postos policiais e a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça, acentuam uma generalizada falta de confiança da população nas instituições encarregadas de aplicar lei e ordem, o que, por sua vez, estimula a não disposição das vítimas em reportar o crime de que tenha sido vítima. Entretanto, convém destacar, os homicídios dolosos são crimes que apresentam um número menor de subnotificações, dado a menor possibilidade de ocultação da materialidade do crime. Outrossim, o conhecimento da autoria é crucial para o processo de apuração da responsabilidade penal. Estudos sobre fluxo do sistema de justiça criminal, como os de Adorno (1994; 2002), Adorno e Pasinato (2010)

e Misse (2010), demonstram que deficiências da investigação policial agravam a subnotificação de homicídios no Brasil, cuja proporção de esclarecimento varia entre 5% e 8%.<sup>4</sup>

Além disso, deve-se ressaltar a existência de mais um aspecto que, desde o último quartel do século passado, desafia os estudos urbanos sobre a criminalidade nesta sociedade: a emergência do crime organizado, especialmente em torno do tráfico de drogas, cujo impacto tem interferido na capacidade de o Estado deter o monopólio legítimo da coerção e exercer controle sobre a ordem pública. A eclosão dessas organizações que funcionam, ora como poderes paralelos ao poder oficial ora mesclando-se às instituições oficiais de repressão aos crimes, tem promovido mudanças nos modelos e perfis do crime urbano, de acordo com diferenças regionais e singularidades sociais de cada estado brasileiro.

Em São Paulo, durante as décadas de 1980 e 1990, os homicídios e os crimes contra o patrimônio conheceram acentuado crescimento, especialmente nos bairros com elevada concentração de trabalhadores de baixa renda, precárias condições de infraestrutura urbana e de serviços públicos. Distintas situações com desfechos fatais, tais como mortes praticadas por justiceiros e grupos de extermínio, aquelas relacionadas a cobranças por dívidas de drogas ou decorrentes de disputas no domínio territorial do narcotráfico, caracterizavam, em grande medida, a dinâmica local da violência. Entretanto, à medida que o Primeiro Comando da Capital (PCC), nascido nos meados dos anos 1990, entrou na guerra do tráfico com o propósito de eliminar facções rivais e exercer monopólio local das atividades ilegais, esse cenário de insegurança sofreu nova inflexão, parecendo

responder em parte pela queda dos homicídios que será verificada a partir dos anos 2000, conforme sustentarão alguns estudos (Feltran, 2011 e 2012). Mas, a *pax* monopolista do PCC<sup>5</sup> foi capaz de efetivamente gerar efeitos locais, com impactos no estado de São Paulo como um todo, sobre a diminuição de homicídios?

Não obstante os profundos avanços alcançados pelos estudos urbanos, a diminuição da taxa paulista de homicídios dolosos, iniciada em 2001, ainda hoje não é inteiramente compreendida. Esse desconhecimento pode ser imputado à carência de informações, em parte pelo fato de se tratar de um fenômeno cuja quantificação, compreensão e explicação ainda depende do acúmulo de conhecimento no âmbito das ciências sociais.

Este artigo constitui um esforço no sentido de apresentar novos elementos e argumentos para o avanço desse debate.

## Primeiros estudos

Os primeiros trabalhos quantitativos empíricos que buscaram avaliar correlações entre indicadores de urbanização e criminalidade em território paulista existem há mais de três décadas. Um deles foi elaborado por Pezzin e Macedo (1987), com dados de 1983, cujos resultados confirmam a existência de correlações positivas e significativas entre esses indicadores em relação aos crimes contra o patrimônio na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). É interessante observar que esse estudo não demonstrou correlação significativa relativamente aos crimes contra a pessoa. Conforme esses autores, no período focalizado, o pauperismo contribuía para a ocorrência de roubos e furtos, de

modo que, quanto piores as condições sociais que caracterizavam a vida de grupos sociais determinados, maior o número de casos dessa espécie de crimes. Todavia, os homicídios não revelaram o mesmo comportamento, já que não pareceram significativamente afetados pela pobreza.

Os méritos dos primeiros estudos foram justamente: a) demonstrar as relações entre o desenvolvimento econômico-social e o movimento dos crimes; b) destacar a tendência de alguns delitos ocorrerem com maior frequência em lugares em que é maior a precariedade da infraestrutura urbana, caracterizada por pior oferta de postos de trabalho, de serviços de lazer e de cultura; e c) evidenciar a possível influência da crise econômica sobre as oportunidades de ingresso de novos integrantes em grupos delinquentes. Mas, convém lembrar, esses estudos foram produzidos em um período de transição política do regime autoritário para a democracia, no qual o argumento que estabelecia relações inexoráveis entre desigualdades sociais, capitalismo e violência tinha peso acadêmico. Em outras palavras, as violações de direitos e a evolução dos crimes e da violência compreendiam reações condicionadas por estruturas de exploração, dominação e exclusão inerentes ao Estado e ao sistema social, político e econômico vigentes à época. Relações causais entre baixa renda e crime eram convocadas para demonstrar a pertinência daquela hipótese teórica. As imagens de cidades cindidas entre um centro rico e “pacífico” e uma periferia pobre violenta pareciam expressar e materializar as lutas de classes (Zaluar, 1999). Portanto, uma sociedade pacificada, com crimes sob controle, somente seria alcançada com a abolição dessas

lutas. Não demorou muito para que esses argumentos fossem submetidos à prova empírica (Zaluar, 2004).

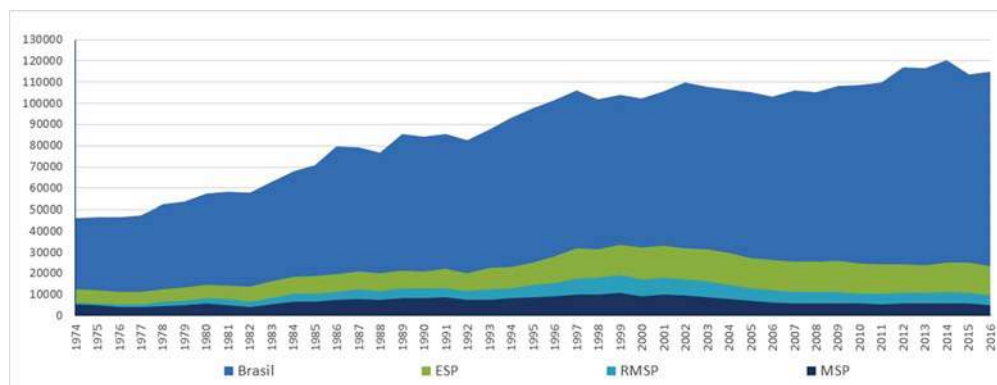
Em meados dos anos 1980, a reflexão sobre o crime urbano estava apenas se iniciando. O gerenciamento estatal, antidemocrático e centralizado, promovido durante o regime militar (1964-1985), tornava quase impossível a obtenção de informações sobre a criminalidade violenta. A despeito, as estatísticas do Registro Civil, informadas pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, constituíam-se como instrumento fundamental para o acompanhamento dos óbitos de natureza violenta da população brasileira,<sup>6</sup> e assim é até hoje (Gráfico 1).

Os dados do Registro Civil comprovam o aumento da violência no País. No período de 1974 a 2016, as estatísticas denotam a abrangência nacional da elevação do número de ocorrências, com oscilações, a forte tendência

de seu crescimento e a maior gravidade desse avanço nos grandes centros urbanos, o que acabou por consolidar os óbitos por agressão como um problema de saúde pública. Nota-se em São Paulo a gravidade desse avanço, com grande peso nas taxas nacionais (Gráfico 2).

Aproximadamente um quarto de todos os óbitos de natureza violenta ocorridos no Brasil aconteceu no estado de São Paulo. Entre 1974 e 1990, a taxa de mortalidade por violência cresceu aproximadamente 30%, passando de 44,4% por 100 mil habitantes para 57,6%, o que correspondia a cerca de 38 mil mortos a mais, se compararmos o primeiro e o último ano do período. Nos últimos anos da década de 1990, a RMSP, em geral, e a cidade de São Paulo, em particular, figuram como os lugares mais violentos do País e alguns dos centros urbanos mais violentos do mundo, com taxas sempre superiores a 80 mortos por grupo de 100 mil habitantes.

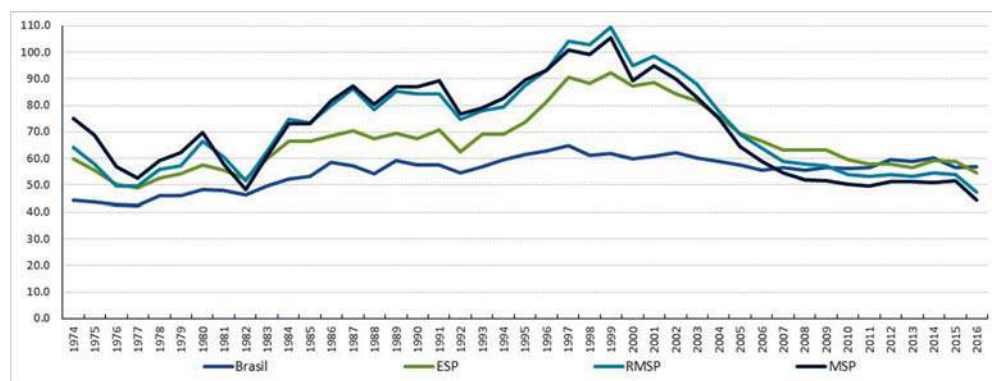
Gráfico 1 – Evolução dos óbitos de natureza violenta, no Brasil, estado de São Paulo, região metropolitana e município de São Paulo, para o período 1974-2016



Fonte: IBGE – Estatísticas do Registro Civil.



Gráfico 2 – Evolução das taxas de óbitos de natureza violenta por 100 mil habitantes, no Brasil, estado de São Paulo, região metropolitana e município de São Paulo, para o período 1974-2016



Fonte: IBGE – Estatísticas do Registro Civil; Projeção da População do Brasil para o Período 1980-2016.<sup>7</sup>

Essa condição pode ser mais bem observada, tendo em vista a atípica situação paulista com relação aos dados criminais. Em Mello Jorge (1981), é possível encontrar informações que remontam à década de 1960. Segundo a autora, levando em conta todos os homicídios ocorridos na capital paulista, os aumentos verificados de 1960 para 1965 e de 1965 para 1970 foram, respectivamente, de 69,3% e de 82,9%. Entre 1970 e 1975, o avanço foi de 19,3%, redundando em uma taxa final de 59,2% por 100 mil habitantes.

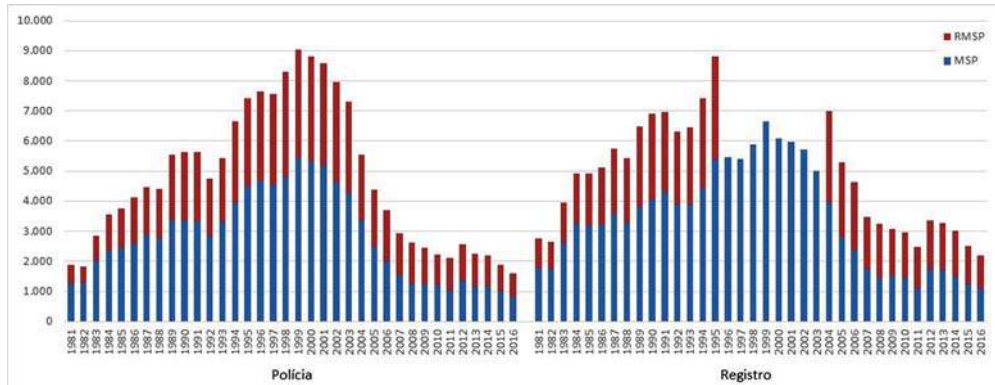
De fato, apesar de todas as inconsistências e ambiguidades que podem ser atribuídas aos números oficiais, é possível afirmar que São Paulo conta com uma substancial série histórica de dados em escala urbana. Isso porque, além dos dados do Registro Civil, desde meados da década de 1970, os paulistas também dispõem de informações policiais que permitem mensurar e acompanhar a evolução dos

homicídios em sua maior região metropolitana (Gráfico 3) – informações geradas pelo Departamento Estadual de Ordem Política e Social (Deops)<sup>8</sup> e, depois, pelo Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil (Deplan)<sup>9</sup> e pelo Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP).<sup>10</sup>

Ao analisar a evolução dos homicídios, verifica-se que os números obtidos das fontes policiais são sempre menores, comparativamente aos fornecidos pelas fontes sanitárias. Até 1990, em toda a Região Metropolitana, incluindo a capital, foram registradas, segundo os agentes de saúde, 48.861 mortes por homicídios e, segundo os agentes segurança, 38.016 homicídios dolosos. Estendendo esse cálculo para o período 1981-2016, temos, em média, uma diferença anual de aproximadamente 460 homicídios a mais. Entretanto, cabe salientar que ambas as fontes apresentam o mesmo movimento, ou seja, apontam para aumento



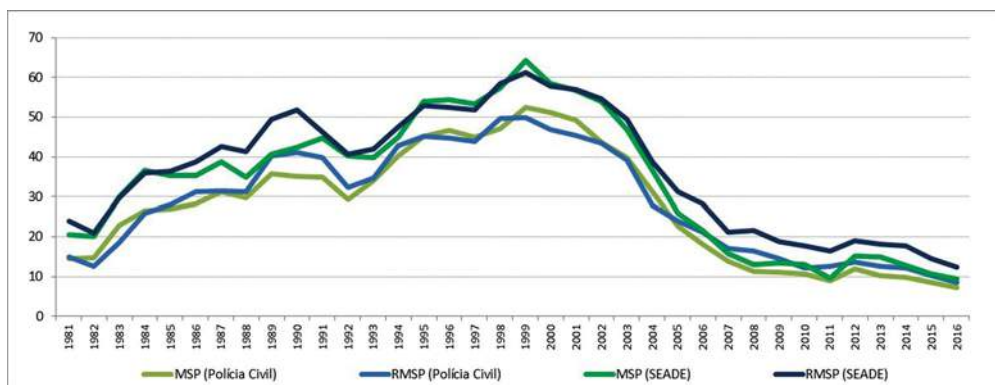
Gráfico 3 – Evolução do número de homicídios registrados pela polícia civil e pelo registro civil/atestado de óbito, no município e região metropolitana de São Paulo\*, para o período 1981-2016



Fonte: Caldeira (2000); Polícia Civil (homicídio doloso, 1981-1995); Registro Civil (homicídio 1981-1995);<sup>11</sup> Secretaria de Segurança Pública - SSP-SP - RES SSP 160/01 (homicídio doloso, 1996-2016); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade – Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (mortes por agressão, 1996-2003);<sup>12 13 14</sup> Movimento do Registro Civil (mortes por agressão, 2004-2016).<sup>15</sup>

\* Exceto MSP.

Gráfico 4 – Evolução das taxas de homicídios registrados pela polícia civil e pelo registro civil/atestado de óbito, por 100 mil habitantes, no município e Região Metropolitana de São Paulo\*, para o período 1981-2016



Fonte: Caldeira, 2000; Polícia Civil (homicídio doloso, 1981-1995); Registro Civil (homicídio 1981-1995);<sup>16</sup> Secretaria de Segurança Pública – SSP-SP – RES SSP 160/01 (homicídio doloso, 1996-2016); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade – Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (mortes por agressão, 1996-2003);<sup>17 18 19</sup> Movimento do Registro Civil (mortes por agressão, 2004-2016);<sup>20</sup> IBGE – Projeção da População do Brasil para o Período (1980-2016).<sup>21</sup>

\* Exceto MSP.

(intermitente) até 1999 e decréscimo (contínuo) nas duas décadas subsequentes. Embora os dados para o ano de 2012 sejam exceção, nos demais, as curvas indicativas da evolução das taxas de homicídios revelam idêntica tendência (Gráfico 4).

Em outras palavras, o fato de as tendências serem as mesmas atesta que tanto os dados policiais como os dados da saúde captam com semelhante rigor a evolução geral da mortalidade por atos violentos na cidade e na RMSP.<sup>22</sup>

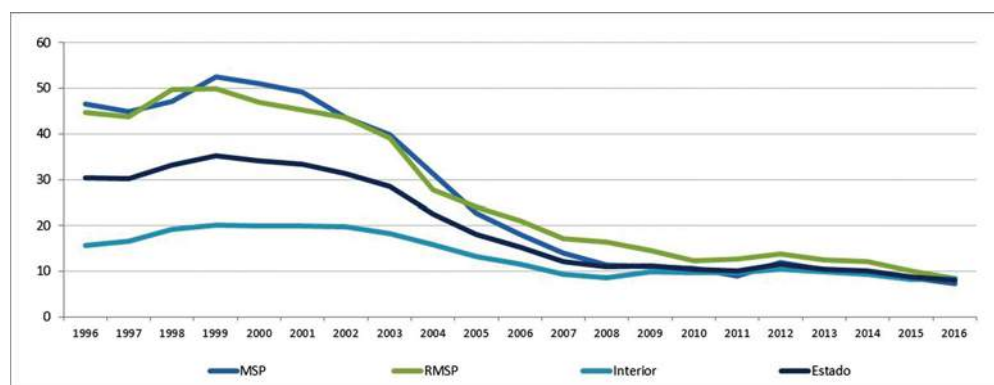
## Das grandes tendências às análises intraurbanas

Nos anos 1990, em São Paulo, a produção de novos dados possibilitou novas reflexões e tematizações. No ano de 1995 são promulgadas

a lei n. 9.155 e a resolução SSP n.161, que dispunham sobre a obrigatoriedade da publicação dos dados da Secretaria de Segurança do Estado por meio do *Diário Oficial*. Os números divulgados relativamente a domínios geográficos menores (MSP, RMSP e interior) demonstravam que os homicídios estavam claramente distribuídos de forma heterogênea, tal qual as tendências de suas taxas. Ao comparar o interior paulista com a RMSP, por exemplo, observaram-se variações menos acentuadas, assim como a inexistência de paralelismo entre curvas (Gráfico 5).

No fim da década, as inovações tecnológicas possibilitaram examinar as tendências das taxas de homicídios em maior detalhe, permitindo, em contrapartida, rever assertivas anteriores e conferir maior precisão às análises. Entre as inovações que mudaram a produção de dados criminais, em escala e detalhe, três merecem destaque.

Gráfico 5 – Evolução das taxas de homicídios e homicídios dolosos, por 100 mil habitantes, no estado de São Paulo, região metropolitana, Interior e Município de São Paulo\*, para o período 1996-2016



Fonte: SSP-SP - RES SSP 160/01 (homicídios dolosos); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade (população residente).

\* Exceto MSP.

Primeiramente, a implementação, em 1999, do Infocrim (Sistema de Informações Criminais), um banco de dados informatizado que interligou as redes dos distritos e companhias policiais e que ofereceu dados como local, data, horário e natureza das ocorrências, locadas em um mapa digital. Em segundo lugar, em 2000, ocorreu a alteração e a compatibilização dos limites territoriais das áreas de atuação das polícias civil e militar no município de São Paulo, determinando nominalmente os logradouros que compunham o perímetro de cada distrito policial da capital (Resolução SSP n. 245). Finalmente, em 2001, a criação do Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais especificou as estatísticas de ocorrências criminais registradas e uniformizou o fluxo de dados coletados (Resolução SSP n. 160).

Por si só, essas mudanças poderiam ser um marco para os estudos sobre os crimes registrados em territórios paulistas, diferenciando-os dos resultados alcançados em investigações anteriores. Entretanto, mais um fato veio agregar-se a esse cenário de mudanças institucionais. Em 1999, a taxa de homicídios, no município de São Paulo, alcançava o maior valor já registrado com mais de 50 mortos por grupos de 100 mil habitantes, segundo a polícia civil, e aproximadamente 65 por 100 mil, segundo os dados da saúde – resultados análogos apenas à estimativa do já citado estudo de Mello Jorge (1981) em 1975.

Em 2000, as taxas de homicídios foram menores que as de 1999, interrompendo a elevação dos dois anos anteriores. Até esse momento, não havia nenhuma novidade, porque, a despeito da tendência de crescimento, observavam-se quedas nas taxas de um ano para outro nas décadas de 1980 e 1990 (Gráfico 4).

Outrossim, o mesmo ocorre em 2001 e 2002, quando se começa a considerar que a redução poderia não ser uma condição temporária e sim uma nova tendência que se manteria. Essa avaliação surpreendeu a todos, à época, e a perplexidade aumentou à medida que a tendência contínua e acelerada de queda nas taxas de homicídios (Gráficos 4 e 5) se confirmava.

O município de São Paulo, que em 1999 ocupava a segunda posição entre as capitais brasileiras mais violentas, desde 2015 ocupa o último lugar com a taxa mais baixa do país (FBSP 2016; 2017; 2018). Não demorou muito para o surgimento de várias explicações para essa queda. É interessante notar, entre as primeiras teses explicativas para essa tendência, a hipótese segundo a qual estaria havendo um deslocamento dos polos dinâmicos da violência das grandes cidades para cidades menores não era corroborada pelos dados, uma vez que essa mesma tendência de redução das taxas metropolitanas não estava sendo observada no interior do Estado (Waiselfisz, 2007).

Os fundamentos dessa tese não devem ser desprezados. Essa proposição baseou-se na avaliação do conjunto de dados criminais que, agora acessíveis, permitia analisar com maior rigor o MSP e os municípios da RMSP e do interior do estado separadamente (Gráfico 5). Sob essa perspectiva, não é estranho que os argumentos mobilizados para sustentar aquela hipótese fossem buscados nas chamadas “teorias da modernização”,<sup>23</sup> que se fundam em uma concepção linear do desenvolvimento econômico-social, resultante da intersecção entre industrialização, urbanização e comportamento coletivo. Por certo, a comprovação daquela hipótese, sustentada nas teorias da modernização, reclamava

demonstração empírica, pois, mesmo quando eram encontradas relações entre *proxies* de vida urbana e criminalidade, as explicações ensejavam argumentos mais sofisticados e interpretação teoricamente mais complexa.

No que diz respeito aos homicídios, por exemplo, é forçoso reconhecer relações condicionadas por fatores que atuam em distintos níveis – macro/global e micro/local. Inicialmente cabe compreender que esses níveis se entrecruzam e que ambos são basilares para o entendimento amplo da realidade criminal. Não obstante, ambos os níveis revelam dois lados da mesma moeda. Sob a perspectiva macro/global (mundial, nacional, regional, metropolitana), o foco incide na identificação de determinadas regularidades em grandes escalas territoriais. Do ponto de vista micro/local (intraurbano), o foco se desloca para a compreensão das diacronias de uma dada localidade ou região. Assim, diante desses ângulos de observação, o ideal seria que se levasse em conta a estreita articulação entre dimensão macro com aquilo que são as especificidades de cada território. Porém, muitas vezes isso não acontece. Com maior frequência, os padrões de criminalidade são examinados segundo áreas extensas, omitindo-se as influências procedentes de seu mosaico de características demográficas, sociais, econômicas, etc. Por certo, não se trata de uma preferência analítica ou de um *habitus* dos analistas, porém resulta, em grande medida, da falta de dados pontuais ou associados a pequenas unidades de área, adequados para os estudos científicos.

Entre os dados micro/local de abrangência nacional merecem destaque os produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobretudo os oriundos dos censos.

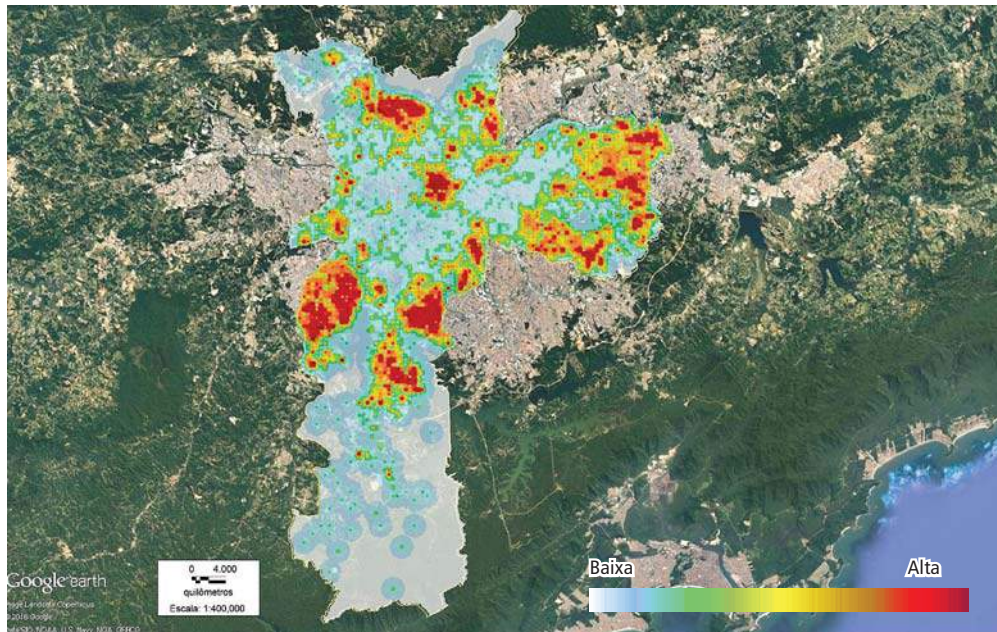
Como se sabe, o IBGE realiza, a cada 10 anos, o censo demográfico, e é, nessas ocasiões, que sua base de setores é atualizada. Setor censitário é uma unidade estabelecida para a coleta de dados em função do perímetro urbano, abrangendo, em áreas urbanas, cerca de 250 a 350 domicílios. Essa unidade territorial, a menor na qual informações populacionais são coletadas sistematicamente e se encontram disponíveis, revela-se mais adequada para análises intraurbanas (Alves, 2006; Nery, 2006) assim como dos padrões e variabilidade espaço-temporais dos homicídios dolosos (Nery et al., 2012, 2016).

Voltando à situação paulista, os dados das Prefeituras, da Companhia do Metropolitan de São Paulo (Metrô/SP), da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e da Fundação Seade não podem ser ignorados, pois contribuem para o refinamento das análises. Provenientes dessas instituições, os registros de mortalidade e morbidade, as características das viagens diárias da população, as áreas de risco (geológico), de expansão urbana e de proteção aos mananciais são algumas das informações essenciais para os estudos urbanos atuais.

Enfim, devemos lembrar que, desde de 1999, com o Infocrim e depois também com o Copom *on-line*,<sup>24</sup> a Secretaria de Segurança de São Paulo produz dados pontuais geocodificados de crimes, permitindo sua visualização e análise. Hoje todos os municípios do estado contam com esses dados, no entanto no primeiro ano eles foram gerados apenas para a capital (Figura 1).

Importante ressaltar, somente no desenlace do século XX, a localização no mapa com alfinetes foi substituída pela geocodificação.

Figura 1 – Densidade de homicídios dolosos,<sup>25</sup> no município de São Paulo, em 1999



Fonte: Infocrim/SSP-SP. Elaborado pelos autores.

Assim que isso aconteceu, saltava aos olhos a concentração de homicídios em alguns pontos específicos da cidade. Ao analisar as superfícies interpoladas, as altas densidades destacavam-se, no município de São Paulo, nos distritos censitários de Brasilândia e Cachoeirinha, na zona Norte; Sé, República e Brás, na região Central; Jaguaré e Vila Leopoldina, na zona Oeste; Jardim Helena, Itaim Paulista, Vila Curuçá, Lajeado, Itaquera, José Bonifácio, Guaianazes, Sapopemba, São Rafael e São Mateus, na zona Leste; Capão Redondo, Campo Limpo, Jardim São Luís, Jardim Ângela, Jabaquara, Cidade Ademar, Cidade Dutra e Grajaú, na zona Sul.<sup>26</sup>

De modo geral, a primeira avaliação não causou surpresa, dado que, no senso comum, estava arraigado o medo difuso quanto à periculosidade de bairros, principalmente de favelas, nos referidos distritos (Caldeira, 2000). A "região"<sup>27</sup> do Jardim Ângela, por exemplo, já em 1996 era apontada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a mais violenta do mundo. Entretanto, essa avaliação estava distante de atingir toda a verdade, porque também se podia constatar que as maiores concentrações de assassinatos ocorriam em localidades distintas daquelas antes tidas como violentas,<sup>28</sup> como o centro da capital onde eram observadas



altas intensidades, similares às dos bairros mais violentos do perímetro paulistano. Esse fato vem em socorro à sustentação de uma hipótese distinta da anterior e que se nos afigura essencial para os estudos urbanos do século XXI: São Paulo pode ser classificada como uma cidade violenta; entretanto, o mais correto é vê-la como uma cidade que congrega lugares muito violentos e diversamente pacíficos – não de forma dicotômica e simplificadora e certamente não em um modelo centro-periferia.

## Possível elenco de causas sociais e grandes marcos históricos

Se os novos dados trazidos às análises corroboravam a célere queda dos homicídios dolosos na capital paulista (Gráficos 2 a 5), não apontavam suas causas. Efetivamente, a explicação da variabilidade espacial dos homicídios não encontrava respaldo nos argumentos mais mobilizados à época. Analisadas de forma estanque, possíveis causas associadas às “políticas de segurança pública”, às “medidas e intervenções municipais”, às “ações de organizações criminosas” ou às “mudanças demográficas”<sup>29</sup> não esclareciam porque, em certas partes do território urbano, as taxas eram altas, enquanto, em outras, baixas; ou, ainda, porque a redução das taxas era maior e mais rápida em dadas localidades, ao passo que menor e mais branda em outras. Tais constatações suscitavam novas questões e colocavam em descrédito modelos preestabelecidos para explicar as relações entre a vida e a organização nas cidades e os padrões de crime urbano.

De tudo o quanto se disse neste artigo, o que foi possível aprender? Em linhas gerais, fundamentalmente três pontos inter-relacionados. Primeiramente, as mensurações de homicídios agregadas em grandes áreas (como regiões e cidades metropolitanas) permitem somente avaliar tendências gerais e apresentar considerações, por certo importantes, todavia genéricas. O segundo ponto, a causalidade entre essas mensurações e aquelas que pretendem explicá-las deve ser tomada como um princípio capaz de esclarecer nexos causais. O terceiro ponto é a impossibilidade de atribuir a uma única causa as alterações nas taxas de homicídios.

Tendo isso em mente, o que vimos descobrindo a respeito das tendências gerais dos homicídios em São Paulo leva a afirmar que os volumes populacionais (densidade demográfica e crescimento populacional), a infraestrutura urbana (acesso a equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e segurança), a condição de moradia (áreas de exclusão social) e as características acerca de gênero, idade e raça/cor são elementos indispensáveis dos modelos explicativos do movimento dos homicídios (Cardia e Schiffer, 2000; Adorno, 2002; Peres et al., 2011). Esse conjunto de fatores se mostra importante tanto por conter potenciais causas explicativas do crescimento ou da retração das mortes violentas, como por permitir melhor entender a distribuição espaço-temporal dessas mortes no território urbano.

Não obstante, a referida importância deve ser ponderada, e os três trabalhos supracitados permitem, quando menos, destacar dois ilustrativos exemplos dessa ponderação: os “bairros dormitórios”, cuja população é obrigada a deslocar-se por longas distâncias para se

dirigir ao trabalho, comumente caracterizados pela carência de serviços públicos e pelo alto congestionamento habitacional, apresentam maior predisposição para desfechos fatais em conflitos sociais, interpessoais e intersubjetivos. Esses bairros foram formados em diferentes períodos e passam por diferentes processos de urbanização, os quais dependem de contextos temporais e das características que definem as espacialidades locais – isto é, os modos como os espaços e territórios são ocupados tanto para fins de moradia como para fins de comércio, demais atividades econômicas e prestação de serviços públicos. Logo, esses bairros são diversos e exibem diferentes estratos de risco para mortalidade violenta.<sup>30</sup>

Outro exemplo pode ser encontrado através da avaliação da tendência das taxas de homicídios para o grupo considerado de maior risco, isto é, homens, jovens, negros. Sob essa perspectiva, era de se esperar que, para esse grupo, as taxas revelassem um comportamento mais resiliente; contudo, a queda de homicídios no município de São Paulo teve início antes, em 1999, para a população de raça/cor negra, enquanto, para a população de raça/cor branca, a queda teve início apenas em 2001, ano que também marca o início da tendência global de redução dos homicídios na cidade<sup>31</sup> (Figura 2).

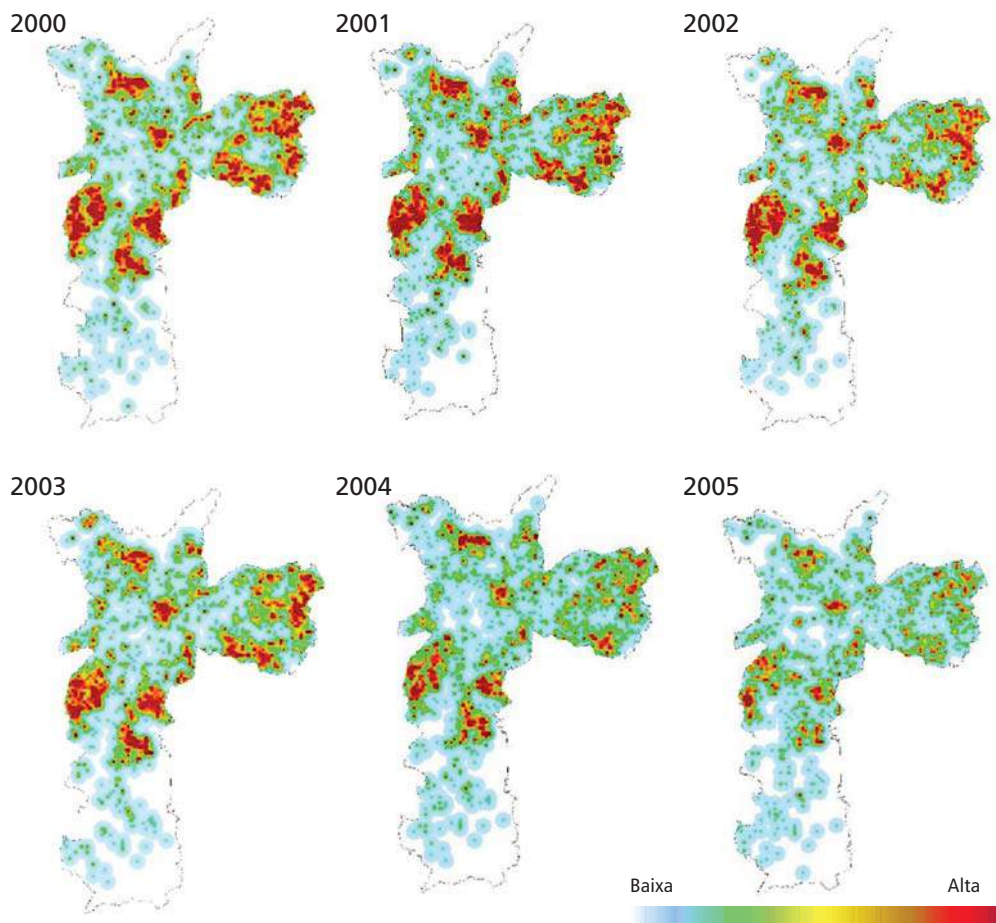
Evidencia-se, então, a necessidade de analisar o comportamento dos homicídios em função da heterogeneidade espacial paulistana e de um período de tempo relativamente longo. Adicionalmente, Nery et al. (2014) identificam a complexidade da variabilidade dos homicídios dolosos. Segundo esse estudo, essa variabilidade não está sempre ou necessariamente relacionada com melhorias econômicas e de infraestrutura, tampouco com o

perfil demográfico-social, entre outros. É possível que, em algumas localidades, a melhora no acesso a direitos econômicos e sociais, por exemplo, coexista com a manutenção ou até mesmo com o avanço dos homicídios.

Sob uma perspectiva longitudinal, esse artigo sustentou a existência de três marcos temporais na evolução dos homicídios na cidade de São Paulo. O primeiro em 1975, quando a taxa de homicídios se aproximou de 60 por 100 mil habitantes; o segundo, em 1999-2000, um momento de inflexão e mudança de tendência dessas taxas; o terceiro em 2001, a ocasião em que se verifica o começo da tendência global de redução dos homicídios. O ano de 2005 pode ser considerado o quarto marco. Isso porque, anteriormente, a melhor maneira de explicar a variabilidade das taxas de homicídio era, sem dúvida, empregando-se as taxas do ano anterior (Nery, 2016); depois, além desse pressuposto ter perdido sua força analítica e explicativa, surge um novo fator a ser seriamente considerado: a influência da facção criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC) sobre as taxas de mortes violentas torna-se difícil de ser contestada ou ignorada.

Cabe assinalar que todos esses eventos estão interligados. Os atentados do PCC, iniciados em maio de 2006, parecem indicar o desfecho do conflito entre facções criminosas e do ciclo de vinganças que marcava o cotidiano da capital paulista há cerca de três décadas, a ponto de alterar a dinâmica espaço-temporal dos homicídios. A propósito, o exame de estudos que tratam da contribuição da hegemonia (PCC) para a redução das taxas de homicídios permite, *grosso modo*, subsidiar essa hipótese (Biderman et al., 2014; Dias, 2013; Manso e Dias, 2018; Feltran, 2011 e 2018). Esses

Figura 2 – Densidade de homicídios dolosos,<sup>32</sup>  
no município de São Paulo, no período 2000-2005



Fonte: Infocrim/SSP-SP. Elaborado pelos autores.

estudos apontam para a hegemonia alcançada pelo PCC na gestão dos conflitos diversos da vida cotidiana nos bairros nos quais tem destacada presença, segundo rígida regulação das condutas públicas e privadas, que dispensa punições às transgressões.

Neste ensaio, não se pretendeu avançar nesta direção, a de explicar o peso dessa organização criminal na redução das taxas de

homicídio. De todo modo, convém colocar em destaque o momento a partir do qual essa influência deve ser observada com maior cuidado nos estudos que abordam as relações entre crime urbano e desenvolvimento das cidades. Aliás, essa advertência já tinha sido apontada em outro de nossos estudos (Adorno, Dias e Nery, 2016). Nesse estudo, sugerimos que o poder de regulação sobre as mortes é exercido



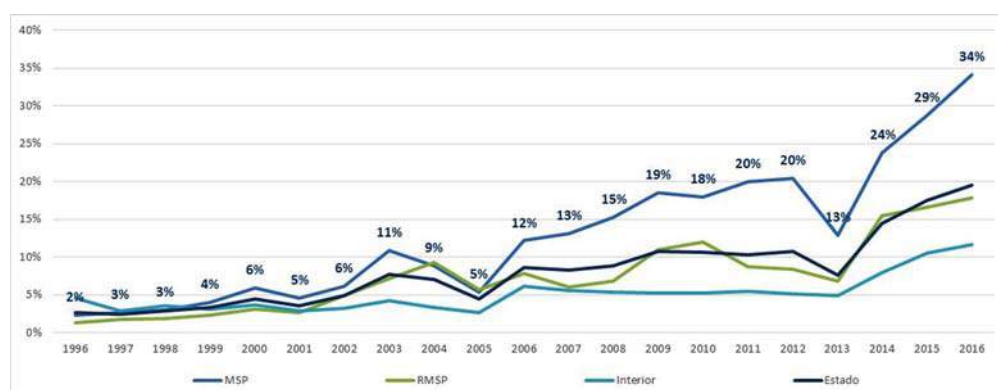
e tem efeitos distintos, conforme as características dos bairros de São Paulo.

Por fim, o ano de 2006 e o período 2012-2013 devem ser levados em conta pelo agravamento de uma situação que historicamente afeta a população paulista. Após os atentados de 2006 e, sobretudo, depois do amplo conflito estabelecido entre a Polícia Militar (PM) e os criminosos ligados ao PCC, em 2012, as mortes em confronto com a PM, já elevadas, aumentaram significativamente. O número de pessoas mortas em confronto com a PM na capital aumentou 100%, entre 2005 e 2006, e 40,4%, entre 2011 e 2012, passando de 132 para 264 e de 230 para 323 ocorrências, respectivamente.

Em decorrência, dois acontecimentos se sucederam. Primeiro, o número de homicídios dolosos cresceu de forma expressiva na cidade de São Paulo; os assassinatos apresentaram um aumento de 34,2%, passando de 1.019 assassinatos, em 2011, para 1.368, em 2012 (Gráfico 3), interrompendo a tendência de queda nas taxas de homicídios (Gráficos 4 e 5). Segundo, após uma pronunciada queda, em 2013, as mortes em confronto com a PM voltaram a crescer rapidamente e, em 2016, foram responsáveis por aproximadamente um terço de todas as mortes violentas cometidas por terceiros na cidade de São Paulo (Gráfico 6).

Sem dúvida, desde há muito tempo, as políticas de segurança concentradas em torno

Gráfico 6 – Percentual de pessoas mortas em confronto com as polícias com relação ao total de mortos por terceiros,<sup>33</sup> no estado de São Paulo, região metropolitana, interior e município de São Paulo\*, para o período 1996-2016



Fonte: SSP-SP - RES SSP 160/01.  
\* Exceto MSP.

da repressão aos crimes se tornaram um artifício de diferentes governos, a ser acessado em períodos de crise. Não por acaso, os estudos urbanos sobre essas políticas revelam a fragilidade do equilíbrio entre segurança, violência e eficácia da ação policial (Porto, 2001). Entre esses estudos, aqueles que se dedicam à análise dessas modalidades de ação institucional demonstram a violência policial associada às execuções sumárias e às mortes decorrentes de confrontos entre o PCC e as forças de segurança do estado (Feltran, 2012). No mesmo sentido, demonstram essa modalidade de violência institucional influenciando os coeficientes de mortalidade por homicídio, favorecendo ainda mais violência (Peres et al., 2008), e estimulando a sensação de insegurança da população, como veremos por fim.

## Trajetórias futuras

Acesso a dados qualificados e sistematizados, análises macro/micro, entendimento da multicausalidade, identificação de espaços intraurbanos, caracterização de variabilidade e padrões espaço-temporais, influência do crime organizado e das políticas públicas de segurança compõem um cenário que não pode ser ignorado pelos estudos urbanos de vários campos científicos, sobretudo os campos dedicados às pesquisas do crime em grandes cidades. Nesse cenário, as dificuldades são grandes, mas as perspectivas para o futuro não são menores.

Tal constatação, ao mesmo tempo que destaca a necessidade de um número significativo de estudos urbanos, nas mais diversas áreas, reconhece que hoje existem

novos pontos de partida capazes de romper os dualismos que, por muitos anos, consagraram os nexos conceituais de vários desses estudos. Sobre esse ponto, este artigo se encerra com a descrição de dois dos resultados mais recentes alcançados com a pesquisa *Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust*, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (Cepid-Fapesp).<sup>34</sup>

Esse projeto institucional foi construído a partir de resultados de projetos de investigação realizados pelo NEV-USP ao longo de seus trinta anos de existência, indicativos de acentuadas desconfianças dos cidadãos, procedentes dos mais distintos estratos socioeconômicos, em relação à aplicação universal das leis, ao desempenho dos agentes públicos e ao papel das instituições encarregadas de promover justiça. Ele tem como objetivo explorar questões relacionadas a confiança e legitimidade de instituições-chave para a democracia. A pesquisa, que se vale principalmente de dados de *surveys* transversais e longitudinais, está organizada em três dimensões: a) *perspectiva dos adolescentes*: explora o processo de socialização legal desde a primeira adolescência, acompanhando o desenvolvimento das relações de jovens com as autoridades e definição de regras em casa, na escola e no contato com policiais; b) *perspectivas dos cidadãos*: explora as relações entre o público e as autoridades, investigando quais são os condicionantes da legitimidade das leis, da justiça e da polícia, além de considerar como essas relações podem ser afetadas por variáveis socioespaciais e experiências de medo e vitimização; c) *perspectiva dos detentores do poder*: como servidores públicos, como policiais

e juízes, entendem sua própria legitimidade e percebem o seu exercício de autoridade.

Para lidar com os desafios impostos pela heterogeneidade urbana e com o objetivo de fundamentar a amostra da pesquisa com os residentes do município de São Paulo, o NEV desenvolveu uma metodologia denominada “áreas-chave” (Nery et al., 2015). Para construir tal metodologia, foi preciso selecionar as variáveis de interesse e compatibilizar as informações em termos espaciais e temporais. Os dados secundários, oriundos de agências e instituições públicas (IBGE, Metrô/SP, Emplasa, Seade, etc.) indicam aspectos considerados relevantes para a compreensão das desigualdades socioespaciais paulistanas: características ambientais, domiciliares, demográficas, criminais, socioeconômicas e de mobilidade. Tendo em vista que as informações produzidas por essas instituições têm como referência diferentes unidades territoriais e levando-se em consideração a perspectiva intraurbana, adotou-se o setor censitário do Censo Demográfico de 2010 como a unidade territorial base (quando foram contabilizados quase 19 mil setores censitários), para os quais foram atribuídos os dados das características selecionadas.

O resultado foi a estratificação do território municipal em diferentes padrões urbanos e demográficos (grupos de setores censitários, excludentes entre si e internamente homogêneos) e a subsequente delimitação de subáreas, o que assegurou a representatividade amostral relativa à heterogeneidade e à hierarquização espaciais que caracterizam a metrópole paulistana.<sup>35</sup> *Grosso modo*, foram encontradas oito urbes distintas na cidade de São Paulo (Figura 3).

Concomitantemente, a pesquisa também constatou os efeitos do contexto político, social

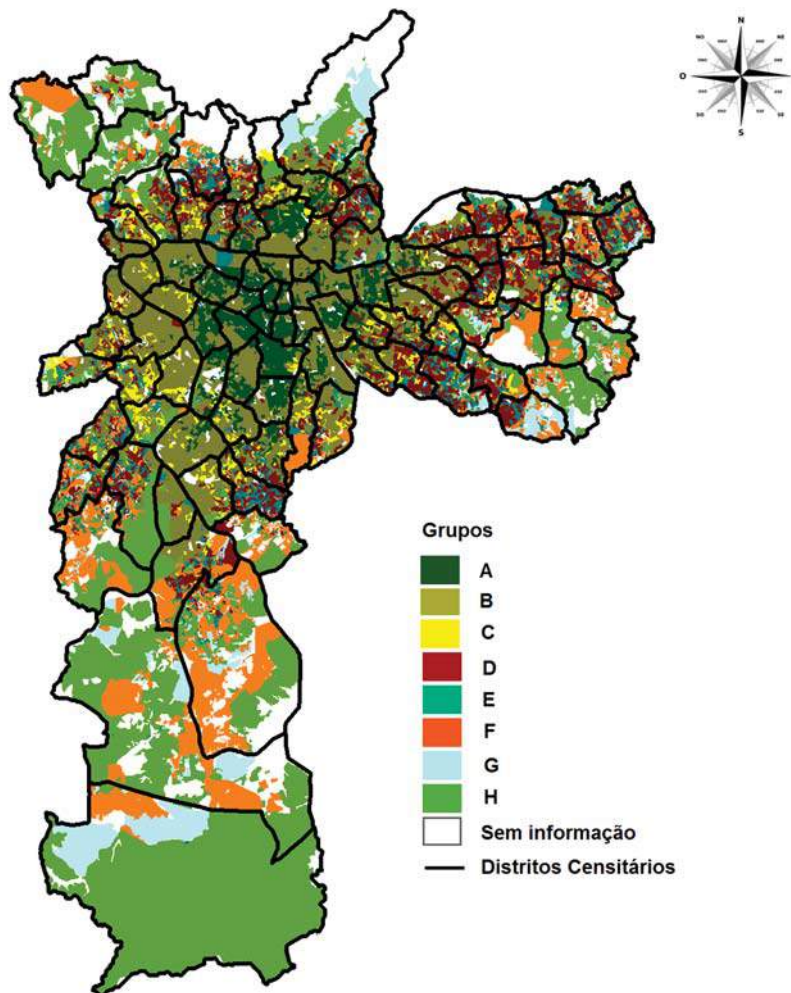
e histórico sobre as mensurações do crime (as informações geradas pelos agentes de segurança, assim como os dados primários obtidos, por exemplo, em pesquisas de opinião). Acontece, pois, que, dentro desse contexto, o medo tem apresentado os resultados mais promissores; em síntese, existe uma relação entre medo e as estatísticas criminais – mesmo em um contexto de queda dos homicídios (Gráficos 2 a 5).

Esse método de estratificação do território está possibilitando abordagem mais refinada do impacto da heterogeneidade econômico-social e institucional sobre a credibilidade conferida aos agentes encarregados de aplicar as leis e instituições que regulam, por exemplo, o controle legal da ordem pública em uma metrópole como São Paulo. Por exemplo, uma das questões mais sensíveis para avaliar a credibilidade e legitimidade de instituições nesse campo da intervenção governamental é o medo da polícia.

Conforme Adorno e Pasinato (2010), ao menos em São Paulo, são acentuadas as imagens ambíguas da polícia entre os cidadãos. Por um lado, para muitos moradores, sobretudo em bairros com precária infraestrutura urbana e de instituições de promoção social, a polícia é vista como capaz de exercer tarefas que não são de sua competência (como prestar assistência em casos de parto); por outro, a polícia aparece associada ao crime e à violência desmedida. Não sem motivos, equiparam-se o medo da polícia com o medo do traficante. Essa questão, dada as relevâncias para o êxito de políticas públicas de segurança, tem sido objeto de atenção especial, ensejando análises detalhadas, presentemente em curso.

De acordo com a literatura especializada, obedecer à polícia é um dos requisitos do

Figura 3 – Padrões urbanos,<sup>36</sup> no município de São Paulo, em 2010



Fonte: Núcleo de Estudos da Violência (Nery et al., 2015).

Estado democrático de direito e da proteção à segurança para maior número de cidadãos. O problema é saber em que repousa essa obediência. Ela pode resultar do reconhecimento da autoridade policial e de seu direito a emitir comandos – em consonância com sua função de servir e proteger os cidadãos. Nessas

circunstâncias, a obediência resulta de motivos de ordem racional através dos quais os cidadãos são levados a crer que obedecer é uma virtude. Nesse caso, prevalecem argumentos segundo os quais compartilhar valores que beneficiam maior número – como assegurar segurança pública – deve prevalecer sobre

quaisquer interesses individuais. No entanto, pode ocorrer o contrário. Particularmente em sociedades nas quais as desconfianças nas leis e sua aplicação são acentuadas, a obediência pode resultar no medo da polícia, fazendo, por exemplo, com que os agentes policiais se sintam autorizados ao uso da coerção independentemente dos constrangimentos legais, como é recorrente na história da sociedade brasileira, mesmo após o processo de redemocratização.

Os resultados atuais da investigação dessa relevante questão estão indicando que a obediência às leis e a cooperação com as autoridades públicas variam significativamente nos diferentes padrões urbanos da cidade. Os moradores das áreas mais vulneráveis (Figura 3, padrões E, F e H) apresentam maior

percepção da má conduta policial e relatam maior número de abordagens coercitivas feitas pelos agentes de segurança, revelam mais medo e confiam menos na polícia, o que ratifica a heterogeneidade intraurbana como uma variável essencial para avaliação da ação policial e seus efeitos. Conforme demonstra Zanetic et al. (2016) e Oliveira, Natal e Zanetic (2017), essa constatação leva ao desenvolvimento de estratégias sensíveis para mensuração de descobertas com essa natureza, promovendo avanço do conhecimento e aprimoramento metodológico cujos resultados possam informar e serem incorporados em políticas públicas de segurança e de promoção dos direitos humanos compatíveis com a sociedade democrática.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-5358-1289>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Núcleo de Estudos da Violência. São Paulo, SP/Brasil.  
sadorno@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-0299-8479>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Núcleo de Estudos da Violência. São Paulo, SP/Brasil.  
Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, Programa USP Cidades Globais. São Paulo, SP/Brasil.  
mbnery@gmail.com

## Notas

- 1) O crime de homicídio está previsto no art. 121 do Código Penal brasileiro.
- 2) Conforme Código Penal, art. 329 (Resistência), art. 23, incisos II e III (exclusão de ilicitude – legítima defesa e estrito cumprimento de dever legal).
- 3) Agressões e intervenção legal correspondem aos códigos X85-Y09 e Y35-36, respectivamente, conforme a 10ª Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10).
- 4) Estimativa apresentada no Relatório produzido pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), em 2011 (FBSP, 2014).
- 5) A hipótese que norteia a argumentação de que o tribunal da facção criminosa PCC passou a mediar o uso da violência letal, com impacto no número de assassinatos, chacinas e demais formas de violação do direito à vida humana.
- 6) Também existia o sistema de dados do Ministério da Saúde, mas ele foi implementado gradualmente em todo o país, implicando diferença entre esse o sistema e o Registro Civil, o qual sempre apresentava um maior número de ocorrências.
- 7) A população anualizada intercensitária do estado de São Paulo, região metropolitana e município de São Paulo, entre 1980 e 2016, foi calculada tendo por base o percentual de crescimento indicado pela Projeção da População do Brasil do IBGE. A população de 1974 a 1979 foi calculada considerando-se os números dos censos de 1970 e 1980 e a evolução linear desses números.
- 8) Criado em 1924, pela lei n. 2304, o Deops foi um dos mais relevantes órgãos de controle social e repressão institucionalizada, empregado principalmente durante o Estado Novo e mais tarde no Regime Militar.
- 9) O Deplan foi um dos órgãos de apoio da Delegacia Geral de Polícia, incumbido de planejar, coordenar e controlar seus recursos humanos e materiais. Em 1999, com a edição do decreto n. 44.448, ele foi unido ao antigo Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil (Deplan), surgindo o Departamento de Administração e Planejamento da Polícia Civil (DAP), órgão de apoio da Polícia Civil.
- 10) Oficializado em 14 de março de 1986, pelo decreto de n. 24.919, O DHPP é o órgão responsável pela investigação de crimes contra o patrimônio e em acidentes de trânsito, bem como contra a vida.
- 11) Corroborado pelos dados do Acervos de Dados em Segurança Pública – AdeSP. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/projetos/acervosp/>. Acesso em: 9 ago 2018.
- 12) A partir de 1996, o agrupamento de causas de morte passa a se referir à X Revisão da Classificação Internacional de Doenças. Dessa forma, comparações com informações apresentadas em anos anteriores devem ser feitas com ressalvas.
- 13) Diante da ausência/inconsistência das informações obtidas, os dados do registro civil/atestado de óbito da RMSP, no período 1996-2003, foram omitidos.
- 14) Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/anuario/>. Acesso em: 10 ago 2018.
- 15) Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/mrc/index.php>. Acesso em: 10 ago 2018.

- 16) Vide nota 11.
- 17) Vide nota 12.
- 18) Diante da ausência/inconsistência das informações obtidas, os dados do registro civil/atestado de óbito da RMSP, no período 1996-2003, foram gerados pelos autores tendo por base o número de ocorrências desses registros no estado de São Paulo e a proporção de homicídios registrados pela polícia civil.
- 19) Vide nota 14.
- 20) Vide nota 15.
- 21) Vide nota 7.
- 22) A mesma conclusão foi encontrada em Fundação Seade (2005) para os anos de 1997 a 2004.
- 23) Sobre a questão, ver Linebaugh (1983).
- 24) Implantado em 2002, Copom *on-line*, ou Sistema Informatizado de Administração Geoprocessada de Policiamento Ostensivo em Tempo Real, é sistema que agrega as informações geradas no atendimento e despacho do telefone190.
- 25) As densidades foram estimadas por Kernel e variam de 0 a 39 ocorrências em um raio de 1,5 km (cf. Nery, 2016).
- 26) Para visualização dos distritos e mais informações, sugerimos o acesso ao GeoSampa. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso em: 9 ago 2018.
- 27) Na verdade, essa região não corresponde a uma área político-administrativa definida oficialmente; quando se referia a ela, genericamente, relacionava-a a um território que compreendia tanto o distrito do Jardim Ângela, em si, como grandes parcelas dos distritos fronteiriços (Capão Redondo, Jardim São Luís, Cidade Dutra e Parelheiros) e, até mesmo, do distrito de Campo Limpo.
- 28) Localidades como Jardim Souza, no Jardim Ângela; Jardim Sandra, no Capão Redondo; Jardim São Januário, em Campo Limpo; Parque São Miguel, no Grajaú; Jardim Ondina, em Brasilândia; e Jardim Ricardo, em São Mateus, servem de exemplos de bairros com baixa concentração de homicídios, tidos como muito violentos no ano de 1999.
- 29) Conforme Lima (2009).
- 30) Claro está que resultados obtidos mediante análises baseadas em dados e tratamento quantitativos requerem ainda estudos com metodologias qualitativas, de tipo etnográfico, que possam melhor descrever vivências urbanas, natureza dos conflitos locais, presença de instituições, intervenção das autoridades públicas, por exemplo.
- 31) Esse resultado foi encontrado em Peres et al. (2011), empregando dados sobre óbitos ocorridos no Município, coletados da base de dados do Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade, seguindo a CID-10. Uma análise semelhante foi feita para este artigo com dados sobre homicídios dolosos, obtidos no Infocrim, seguindo o código penal brasileiro, e o mesmo resultado foi obtido.
- 32) Vide nota 25.

- 33) “Mortos por terceiros” é a soma do número de pessoas mortas em confronto com as polícias, civil e militar, e de homicídios dolosos. A partir de 2006, o total de pessoas mortas pela polícia civil correspondia, em média, a um ponto percentual dos valores do gráfico.
- 34) Fapesp Processo n. 2013/07923-7.
- 35) Procedimentos metodológicos foram realizados para validar a estratificação em padrões urbanos e as áreas-chave. Mais recentemente, em parceria com o IEA-USP (projeto Cidades Globais), as características e as diferenças relacionadas aos padrões urbanos foram novamente validadas por meio da aplicação da teoria de redes, para compreensão da importância das variáveis selecionadas para a definição dos padrões como componentes dos sistemas intraurbanos. Além disso, em parceria com o CeMEAI (Centro de Ciências Matemáticas Aplicadas a Indústria, Cepid-Fapesp-USP), os mesmos padrões urbanos servem como fundamento para o desenvolvimento de um sistema computacional que, por meio de mapas e representações gráficas (*wavelets*), permite descrever a variabilidade, a inconsistência de fluxos, os picos sazonais e a complexidade de eventos de interesse, criminais e educacionais na cidade de São Paulo.
- 36) Os padrões urbanos são: comercial e de serviços (A); residencial de urbanização consolidada (B); urbanização radial (C); residencial disperso de urbanização radial (D); habitação irregular em áreas de urbanização antiga (E); residencial concentrado de urbanização gradativa em áreas de proteção aos mananciais e de risco geológico (F); habitação irregular concentrada em áreas de urbanização recente (G); habitação em áreas periurbanas (H).

## Referências

- ADORNO, S. (1994). “Cidadania e administração da justiça criminal”. In: DINIZ, E.; LEITE LOPES, S. e PRANDI, R. (orgs.). *Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*. São Paulo, Anpocs/Ipea/Hucitec, pp. 304-327.
- \_\_\_\_\_. (2002). Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, v. 4, n. 8.
- ADORNO, S.; DIAS, C. N. e NERY, M. B. (2016). “A cidade e a dinâmica da violência”. In: KOWARICK, L. *Pluralidade Urbana em São Paulo*. Editora 34.
- ADORNO, S. e PASINATO, W. (2010). Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, pp. 51-84.
- ALVES, H. P. F. (2006). Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 23, n. 1, pp. 43-59.
- BIDERMAN, C. et al. (2014). Pax monopolista and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. *CAF – Documento de trabalho n. 2014/2003*. Disponível em: <<http://www.scioteca.caf.com/handle/123456789/712/>>. Acesso em: 9 ago 2018.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34.



- CARDIA, N. e SCHIFFER, N. (2000). Violência e desigualdade social. *Ciência e Cultura*, v. 54, n. 1, pp. 25-31.
- DIAS, C. N. (2013). *PCC: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo, Saraiva.
- FAUSTO, B. (1984). *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo, 1880-1924*. São Paulo, Edusp.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2014). *Anuário brasileiro de segurança pública*.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Anuário brasileiro de segurança pública*.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Anuário brasileiro de segurança pública*.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Anuário brasileiro de segurança pública*.
- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Unesp.
- \_\_\_\_\_ (2012). Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, pp. 232-255.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Irmãos, uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FUNDAÇÃO SEADE (2005). Mortes por atos violentos em São Paulo: a importância de informações complementares. *SP Demográfico*. São Paulo, ano 6, n. 3.
- GURR, T. R. (ed). (1989). *Violence in America*. Newbury Park, Sage Publications Inc., 2v.
- LIMA, R. S. (2008). A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos - Cebrap*. São Paulo, n. 80, pp. 65-69.
- \_\_\_\_\_ (2009). Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. In: SEMINÁRIO CRIME, VIOLÊNCIA E CIDADE. Paper. São Paulo, Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Sociologia-USP e NEV.
- LIMA, J. M. M. (2011). *Democracia e accountability: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Estadual Paulista.
- LINEBAUGH, P. (1983). "Crime e industrialização: a Grã-Bretanha no século XVIII". In: PINHEIRO, P. S. (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo, Brasiliense, pp. 99-137.
- MANZO, B. e DIAS, C. (2018). *A Guerra. A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- MELLO JORGE, M. H. P. (1981). Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo. Mortes intencionais. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 165-193.
- MINAYO, M. C. S. (1994). Violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cad. Saúde Pública* [online], v. 10, suppl. 1, pp. S7-S18.
- MISSE, M. (org.). (2010). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro, Fenapef/ Necvu/Booklink.
- MUCCHIELLI, L. (1998). *La découverte du social. Naissance de la sociologia en France*. Paris, Éditions de la Découverte.
- NERY, M. B. (2006). *Gestão urbana: sistemas de informação geográfica e o estudo da criminalidade no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São José dos Campos/SP, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Ministério da Ciência e Tecnologia.

- NERY, M. B. (2012). Mortalidade por atos violentos em São Paulo: ponderações necessárias. *5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*, pp. 66-71.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Crime e violência no cenário paulistano: o movimento e as condicionantes dos homicídios dolosos sob um recorte espaço-temporal*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- NERY, M. B. et al. (2012). Regimes espaciais: dinâmica dos homicídios dolosos na cidade de São Paulo entre 2000 e 2008. *Revista de Panamericana de Salud Publica*. Washington, DC, v. 32, n. 6, pp. 405-412.
- \_\_\_\_\_. (2014). Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 2, pp. 32-47.
- \_\_\_\_\_. (2015). A delimitação de áreas-chave para estudos longitudinais em São Paulo (SP), Brasil. Relatório interno (versão 2). São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, USP.
- OLIVEIRA, T.; NATAL, A. e ZANETIC, A. (2017). Preditores e impactos da legitimidade policial: testando a teoria da justiça procedimental em São Paulo. 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Brasília.
- PERES, M. F. T. et al. (2008). Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*, v. 23, pp. 268-276.
- \_\_\_\_\_. (2011). Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. *Revista de Panamericana de Salud Publica*. Washington, DC, v. 29, n. 1, pp. 17-26.
- PEZZIN, L. E. e MACEDO, R. B. M. (1987). *Criminalidade urbana e crise econômica: o caso de São Paulo*. São Paulo, IPE/USP.
- PORTO, M. S.G. (2001). "Violência e segurança: a morte como poder?" In: OLIVEIRA, D. D. et al. (orgs.). *Violência policial: tolerância zero?* Goiânia, Editora da UFG, pp. 29-51.
- SOUSA, C. A. M; SILVA, C. M. F. P. e SOUZA, E. R. (2018). O efeito do contexto sobre a incidência de homicídios: existem evidências suficientes? *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v. 22, n. 66, pp. 915-927.
- TOBIAS, J. J. (1967). *Crime and industrial society in the 19th Century*. Londres, Stocken Books.
- WAISELFISZ, J. J. (2007). Mapa das mortes por violência. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 21, n. 61, pp. 119-138.
- ZALUAR, A. (1999). Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 13, n. 3, pp. 3-17.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. São Paulo, FGV Editora.
- ZANETIC, A. et al. (2016). Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 4, pp. 148-173.

Texto recebido em 3/out/2018  
Texto aprovado em 10/dez/2018

# Reestruturação metropolitana e dinâmicas imobiliárias: transformações recentes na Região Administrativa Venda Nova de Belo Horizonte-MG

Metropolitan restructuring and real estate dynamics: recent transformations in the Venda Nova Administrative Region of Belo Horizonte – State of Minas Gerais

Luciano dos Santos Diniz [I]  
Maura Pardini Bicudo Vêras [II]

## Resumo

Este artigo tem como objetivo avaliar o recente processo de reestruturação econômico-espacial implementado pelo Poder Público no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e sua influência na dinâmica imobiliária da Região Administrativa Venda Nova (RAVN). A reestruturação estratégica objetiva a diversificação da base industrial da RMBH, a partir da atração de novos investimentos e do fomento de polos de alta tecnologia. Ambiciona-se, com isso, maior inserção e competitividade dos municípios nos cenários nacional e global. A pesquisa demonstrou que as intervenções procedidas pelo Poder Público incluem grandes obras públicas de infraestrutura e de suporte a serviços, influenciando determinadamente na transformação espacial da RAVN, em Belo Horizonte, mediante uma intensa valorização imobiliária e a elitização do espaço.

**Palavras-chave:** região metropolitana; planejamento estratégico; reestruturação econômico-espacial; dinâmicas imobiliárias; Venda Nova.

## Abstract

*This study aims to evaluate the recent economic and spatial restructuring process implemented by the government in the North Section of the Metropolitan Region of Belo Horizonte and its influence on the real estate dynamics of the Venda Nova Administrative Region (VNAR). The strategic restructuring aims to diversify the industrial base of the region by attracting investments and creating technopoles. The purpose is to achieve greater integration and competitiveness of municipalities in the national and global scenarios. The study showed that interventions performed by the government include large public works of infrastructure and services support, influencing decisively the spatial transformation of VNAR, in Belo Horizonte, through an intense real estate appreciation and the gentrification of the space.*

**Keywords:** metropolitan region; strategic planning; economic and spatial restructuring; real estate dynamics; Venda Nova.



## Introdução

O acelerado processo de urbanização das cidades provocou as maiores transformações no cotidiano da população urbana. As cidades passaram a abrigar mais da metade da população mundial, e estima-se que, no ano de 2050, a taxa de urbanização no mundo chegará a 66,4% (United Nations, 2015). Na cidade capitalista atual, a supremacia do capital financeiro diante do industrial redefine o sentido de espaço, que passa a assumir, também, a condição de produto imobiliário. A urbanização torna-se um negócio rentável, favorecendo que o capital financeiro se aproprie do espaço-mercadoria como locus de realização de investimento produtivo, tendo o capital imobiliário como reprodutor do espaço, enquanto mercadoria consumível individualmente sob a forma de propriedade privada. O arranjo espacial da cidade é, então, moldado pelo interesse do capital, que utiliza o solo urbano com o propósito de aumentar as forças produtivas.

Se, por um lado, as cidades são reconhecidas pela potencial riqueza e por sua diversidade econômica, ambiental, política e cultural, por outro, a acelerada urbanização e o modo de estruturação do espaço urbano acabaram gerando imensos contrastes, caracterizados pela fragmentação do espaço, pela concentração de renda e pela exclusão socioterritorial. A cidade torna-se, então, palco do conflito (ricos *versus* pobres; centro *versus* periferia; público *versus* privado), da desordem e de maior expressão da segregação social (Lefebvre, 1999).

Nesse processo, o Estado tem papel determinante com agente indutor da (re)produção da cidade, tanto como regulador do solo

urbano, quanto como proprietário fundiário e promotor imobiliário, influenciando diretamente na transformação do espaço. Em geral, as diversas políticas e projetos de intervenção espacial, sejam eles públicos ou privados, favorecem a (re)conquista de áreas pelo capital corporativo e especulativo, fomentando o intenso processo de valorização da terra e, em contrapartida, a expulsão/segregação de grande número de moradores pobres em diferentes níveis e regiões das cidades. Para Harvey (1989), tais questões estão relacionadas a um projeto neoliberal, cujos princípios têm orientado a condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos adotados nas cidades, num cenário de competição interurbana.

No caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), desde 2005, o Poder Público, em articulação com o capital privado, tem implementado ações destinadas à reestruturação econômico-espacial da região, a partir da implementação de um modelo de gestão estratégica do espaço metropolitano. Tais ações visam potencializar o desenvolvimento dos municípios metropolitanos, consolidando o papel de Belo Horizonte no cenário econômico nacional, além de garantir sua maior competitividade e inserção no mercado global.

As ações modificadoras procedidas pelo Poder Público têm influenciado a valorização da terra urbana no espaço metropolitano e sua apropriação pelo mercado fundiário/imobiliário. Tudo sob a ótica da globalização das cidades e inserção na competitiva "rede" da economia internacional (Gottdiener e Feagin, 1989), o que corrobora a tese da cidade como *growth machine* (Logan e Molotch, 1987).

Como resultado, o tecido urbano é moldado pelo interesse do capital, que utiliza o solo urbano com o fim precípua de garantir o funcionamento da economia global e a circulação, em diferentes escalas, de pessoas e bens (Harvey, 2011). Ou seja, o urbano compreendido não apenas como “*locus*, mas como *forma* da expansão capitalista” (Oliveira, 1979, p. 16), em que as iniciativas de (re)produção do ambiente construído têm o fim deliberado de privilegiar a reprodução e a acumulação do capital (Harvey, 2011, 2013).

Nessa perspectiva, o presente artigo retrata o processo de reestruturação econômica espacial desencadeado pelo Poder Público, a partir de 2005, no Vetor Norte da RMBH, buscando identificar os elementos que contribuem para a alteração das dinâmicas imobiliárias da Região Administrativa Venda Nova (RAVN) de Belo Horizonte, para a sua transformação espacial e consequente elitização do seu espaço.

Para tanto, para a identificação dos elementos que caracterizam o processo de reestruturação estratégica, assim como o de (re) produção/consumo do espaço urbano e os instrumentos de gestão urbana, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de materiais impressos ou em formato eletrônico, de autores nacionais e estrangeiros. Por sua vez, a identificação das alterações ocorridas na infraestrutura urbana do Vetor Norte metropolitano – e, por conseguinte, na RAVN –, baseou-se nos documentos oficiais do Governo do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A pesquisa do mercado imobiliário da RAVN (elevação do valor da terra) ocorreu através da análise da seção de classificados de

imóveis do *Jornal Estado de Minas*, visando a mensurar a quantidade de imóveis residenciais colocados à venda e aqueles destinados à locação, nos meses de janeiro e julho, no período de 2001 a 2013. A delimitação do período analisado guarda estreita relação com a temporalidade das intervenções procedidas pelo Poder Público. A pesquisa englobou 6.727 anúncios de venda/aluguel de imóveis residenciais de características diversas (casa, casa geminada, apartamento tipo e cobertura, barracão e quitinete) localizados na RAVN, a fim de permitir a análise da evolução dos preços de venda e de locação dos imóveis situados na área.

Apesar da desvantagem na utilização dos anúncios de imóveis como fonte de informação do mercado imobiliário da RAVN, por não retratar o preço do imóvel de fato transacionado, dada à eventual diferença entre o valor anunciado e o valor de venda ou de locação, parte-se da hipótese de que a evolução dos dois valores (anunciado e transacionado) tenha tendências semelhantes no médio e longo prazo. A utilização dos anúncios de imóveis como fonte de informação do mercado imobiliário é utilizada em países como Áustria, Espanha, EUA, Hungria e Inglaterra, sendo também adotada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe (2014), para a elaboração de um índice nacional de preços do setor imobiliário.

Importante ressaltar que houve uma limitação nesta pesquisa, representada pela análise da progressão do valor da terra, no período 2001-2013, por intermédio dos índices de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. A “Planta de Valores

Genéricos”, elaborada no ano de 2003 e atualmente utilizada como base para a tributação dos impostos imobiliários, apresenta uma grande defasagem em relação ao valor de mercado dos imóveis, impedindo a avaliação da real variação dos valores dos bens imóveis situados na área de estudo (Gomes, 2008; Almeida, 2009).

A identificação das alterações ocorridas na infraestrutura urbana da RAVN, na tipologia dos imóveis (residenciais e comerciais) e respectivos padrões construtivos, baseou-se nos documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponibilizados pela Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação (Smaar).

O trabalho está estruturado em cinco partes, além da presente introdução. Na primeira, abordam-se algumas perspectivas teóricas de apreensão do espaço urbano que favorecem a construção e a análise das complexidades imanentes ao objeto de estudo. Em seguida, discutem-se questões relacionadas à (re)produção do espaço urbano e os mecanismos de fomento e apropriação da renda da terra urbana nas cidades capitalistas modernas. Na terceira parte, tratam-se questões relacionadas à configuração socioespacial da cidade de Belo Horizonte e a sua relação de interdependência com os municípios adjacentes. Na quarta, ressaltam-se os planos e as ações estratégicas adotados na reestruturação econômico-espacial do Vetor Norte da Região Metropolitana e suas implicações para as dinâmicas imobiliárias da RAVN e as recentes transformações na paisagem da referida região. Por último, e em apertada síntese, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## Considerações sobre a (re)produção da cidade capitalista

No contexto das cidades, a enorme concentração de pessoas e a utilização da terra para os mais diversos fins favorecem uma disputa pelo uso do solo. Para alguns, lugares constituem local de residência ou de produção; para outros, lugares representam uma mercadoria para comprar, vender ou alugar para outra pessoa (Logan e Molotch, 1987). O espaço produzido, sob o viés da industrialização, torna-se mercadoria, assim como os demais produtos criados pela produção capitalista, facultando a realização da propriedade privada do solo urbano no conjunto da riqueza social.

O sistema capitalista, atraído pelas vantagens da aglomeração e pela socialização das condições gerais da produção, apropria-se do espaço citadino como condição e meio para a realização concreta do ciclo produtivo, em seus momentos de produção, distribuição, circulação, troca, consumo de mercadorias e, por conseguinte, realização do lucro (Topalov, 1979). As cidades são vistas, então, como *growth machines*, organizadas como empresas dedicadas ao aumento dos níveis de renda, mediante a intensificação do uso da terra (Logan e Molotch, 1987).

Desse modo, a valorização da terra está intrinsecamente relacionada às vantagens e oportunidades que a sua localização pode propiciar ao comprador/usuário, tais como: infraestrutura (energia, transporte público, água e demais serviços urbanos) e fácil acesso ao comércio, à distribuição de bens, entre outras.

Logo, o acesso às regiões privilegiadas com infraestrutura e prestação de serviços fica restrito aos grupos de maior renda, devido à excessiva valorização (elitização) do solo, relegando a população mais pobre às zonas mais mal servidas (Singer, 1979).

De acordo com Limonad (2011), as transformações socioespaciais resultantes da distribuição das atividades produtivas e da população no espaço citadino decorreriam tanto da atuação do Estado e de distintos capitais empresariais, quanto das estratégias de localização e distribuição da força de trabalho (variantes de classes sociais da população), conforme a conjuntura e as especificidades de cada lugar.

Nas últimas décadas do século XX, a profunda recessão de 1973, agravada pelo choque do petróleo, provocou substanciais alterações no capitalismo de regime fordista, principiando um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. As mudanças representavam os primeiros indícios de passagem a um novo regime de acumulação – denominado “acumulação flexível” (Harvey, 2011). Como consequência, um novo espaço constituiu-se à escala mundial (neocapitalismo), apoiando-se nas redes financeiras, da informação e da circulação (Lefebvre, 2000). Trata-se da cidade capitalista no atual período monopolista, da denominada acumulação flexível, enquanto produto direto das relações sociais de produção, da reestruturação produtiva, do avanço tecnológico e informacional, da globalização, dos fluxos planetários de pessoas, informações, mercadorias e dinheiro (Santos, 1985; Harvey, 2011; Borja e Castells, 1997; Vêras, 2010).

O tecido urbano é, então, moldado para permitir o funcionamento da economia global

e a circulação, em diferentes escalas, de objetos (dinheiro, maquinário, matérias-primas, mercadorias, bens de consumo) e de sujeitos (na qualidade de trabalhadores e, também, como migrantes, turistas, viajantes, consumidores), enquanto representantes da dimensão físico-material (Rodrigues, 2010).

Nesse contexto, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de resiliência das cidades diante deles, associados à flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e à capacidade de inserir-se em redes, são determinantes para a atratividade da cidade e o seu sucesso (ou fracasso) na economia global, “muito mais do que as posições adquiridas no passado, o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica” (Castells e Borja, 1996, p. 153).

Inspirados no exemplo norte-americano de Silicon Valley, Castells e Hall (1994) afirmam que a estrutura de tais cidades é influenciada pela ação simultânea de três processos inter-relacionados: (1) a revolução tecnológica baseada na tecnologia da informação (incluindo a engenharia genética); (2) a formação de uma economia mundial – englobando o capital, a gestão, o trabalho, a tecnologia, a informação e os mercados –, cujas produtividade e competitividade decorrem da geração de novos conhecimentos e do acesso e processamento adequado da informação; (3) o surgimento da produção e gestão informacional, caracterizada pela geração de novos conhecimentos e pelo acesso ao processamento adequado da informação.

Castells e Hall (ibid.) salientam, contudo, que o êxito de tais polos da economia global está condicionado à existência de apoio das autoridades locais, regionais e nacionais;



à presença de instituições dedicadas à investigação e à informação; à concessão de incentivos fiscais e financeiros; à disponibilidade de terrenos industriais; à disponibilidade de mão de obra qualificada (profissionais e técnicos de qualidade); à existência de sistemas de transporte (autoestradas, porto, aeroporto internacional) e de comunicação adequados; à imagem e à qualidade urbana do local (atividades de entretenimento, lazer, cultura, consumo e sociabilidades); à flexibilidade burocrática. Todos esses fatores constituem importantes atrativos para os investidores e, por conseguinte, para o êxito do parque tecnológico (a ser) implantado na cidade (Castells e Borja, 1996; Borja e Castells, 1997; Savage, Warde e Ward, 2003).

Conforme Sassen (1998), na nova economia de escala mundial, intensifica-se a competição entre cidades, centrais e periféricas, por recursos e atividades que englobam investimentos estrangeiros, matrizes e instituições internacionais ou turismo, entre outros, como forma de garantir o acesso a mercados cada vez mais globais.

Com base nessa perspectiva, o Estado tem papel determinante (senão o principal) como agente indutor da (re)produção da cidade, tanto como regulador do solo urbano (alterando as leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo; instalando equipamentos públicos e infraestrutura urbana; direcionando a alocação de investimentos orçamentários; atuando diretamente na realização das operações urbanas), quanto como proprietário fundiário e promotor imobiliário, influenciando

diretamente na transformação do espaço urbano (oferta de serviços, de infraestrutura urbana, de equipamentos de consumo coletivo).

Em vista disso, sempre que o capital privado implementa vantagens locais por meio de empreendimentos imobiliários, como *shoppings centers* e similares, ou o Poder Público dota determinada região de infraestrutura e de serviços públicos, ele atrai para essa área demandas de empresas e moradores que anteriormente, pela ausência da infraestrutura ou dos serviços em questão, davam preferência a outras zonas da cidade. Tais demandas, por certo, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, mediante compra ou aluguel, preços superiores àqueles pagos pelas demandas que se dirigiam à mesma região quando ainda não estava provida da infraestrutura ou dos serviços públicos. Além disso, tais intervenções promovem perversos processos de "limpeza social", com expulsão da população vulnerável. Haja vista que o acesso às regiões mais bem servidas de infraestruturas e serviços se restringe às camadas mais abastadas da população, devido ao "enobrecimento" do solo (Singer, 1979).

Diante da mudança dos tipos de uso do solo, abrem-se novos caminhos de desenvolvimento para a absorção do excedente de capital, em que as ondas de inovação tecnológica e organizacional promovem drásticas transformações na paisagem urbana, implicando episódios de destruição criativa, nos quais um conjunto de formas dominantes (desvalorizado) é sucedido por outro (valorizado), originando novas geografias, novos espaços para a acumulação (Harvey, 2005 e 2011).



## Empreendedorismo urbano e a (re)produção espacial das cidades

Na atual fase do capitalismo, a (re)produção dos espaços urbanos volta-se fundamentalmente para a atração de investimentos financeiros, seja através da construção de centros comerciais, de negócios ou de tecnologia, seja pela implementação de empreendimentos destinados ao turismo e ao lazer (como salões de convenção, arenas esportivas, *shopping centers*, centros culturais, entre outros), tudo sob a ótica da globalização das cidades.

Conforme Gottdiener e Feagin (1989), as cidades vêm implementando esquemas de reestruturação, subsidiados com recursos públicos e mediante a intervenção do Estado. A partir de ambiciosos projetos estratégicos, o Poder Público atua no sentido de flexibilizar suas estruturas produtivas e comerciais, atrair investimentos, promover o turismo e a realização de grandes eventos, capacitando-as à inserção nas redes da economia global e possibilitando-lhes maior competitividade nacional e internacional (Castells e Borja, 1996). Ao que parece, as cidades vendem-se freneticamente, mediante a afirmação de sua competitividade e respectivas vantagens locais (Ward, 2004).

Tais aspectos, segundo Harvey (1989), constituem o denominado empreendedorismo urbano, em que as cidades, na condição de mercadorias, são adequadas à ordem econômica mundial. Os planos de gestão estratégica surgem como importantes instrumentos do planejamento urbano atual, destinados a fomentar o crescimento econômico e o desenvolvimento da cidade. A adoção de práticas de

*city marketing* busca promover uma imagem de cidade que propicie a projeção dos seus principais “produtos” no exterior (como turismo, cultura, qualidade de vida, serviços avançados, entre outros), incrementando sua “venda” no competitivo mercado internacional, mediante a captação de investimentos, a atração de turistas e a criação de empregos (Borja e Castells, 1997; Kavaratzis, 2009).

Nessa nova dinâmica, as políticas urbanas do *city marketing* são orientadas à criação ou ao atendimento das necessidades do público consumidor – empresas, turistas e os próprios moradores (Kotler, Haider e Rein, 1993). Os planos estratégicos propõem políticas integradas de longo prazo, destinadas à execução de grandes projetos que conciliam medidas de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, com tomadas de decisões de riscos, formulação de indicadores de seguimento e envolvimento de agentes públicos e privados ao longo do processo (Sánchez, 1999; Arantes, 2002; Vainer, 2002; Novais et al., 2007).

Há um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam um comportamento empreendedor em relação ao desenvolvimento econômico. As estratégias de desenvolvimento urbano variam de cidade para cidade, baseadas na realidade, nos recursos específicos (naturais, humanos, locais), no objetivo e no público a atingir (Harvey, 1989 e 2005).

Segundo Harvey (ibid.), há quatro estratégias relativas ao empreendedorismo urbano, as quais, todavia, não se excluem entre si. A primeira enfoca o fomento de vantagens específicas destinadas à produção de bens e serviços, mediante a exploração de recursos

naturais ou da localização estratégica; a criação, através de “parceria público-privada” (PPP), de infraestruturas físicas (como transportes, comunicações, instalações aeroportuárias) e sociais (como educação, ciência e tecnologia, cultura) que fortaleçam a base econômica da região; o estímulo à criação de novos produtos e tecnologias; a redução dos custos locais (pela concessão de subsídios, renúncias fiscais, crédito barato); a qualidade, quantidade e custos da oferta local de mão de obra.

A segunda estratégia diz respeito à divisão espacial de consumo, em que a região urbana busca melhorar sua posição competitiva enfocando a qualidade de vida, o turismo, a cultura e o lazer, como forma de atrair maior público consumidor (turistas). A terceira opção compreende as atividades de controle e de comando referentes às altas finanças, ao governo, à produção de conhecimento, à coleta e ao processamento de informações. Por fim, a quarta estratégia relaciona-se aos mecanismos redistributivos de superávits pelos governos centrais, como forma de sobrevivência urbana, em um cenário de barreiras espaciais reduzidas e de acirramento da concorrência interurbana.

Harvey (2005) salienta, no entanto, que, devido ao caráter especulativo dos investimentos estratégicos, o êxito das ações destinadas à “venda” de uma cidade como local propício à realização de uma determinada atividade depende, em primeiro lugar, da criação de uma imagem urbana atraente. Seguindo a mesma lógica do *marketing* empresarial, a construção de uma “marca” para a cidade consiste, então, no diagnóstico das potencialidades econômicas e sociais da localidade, diante das demandas das empresas e dos setores alvos, seguido da avaliação dos aspectos positivos e

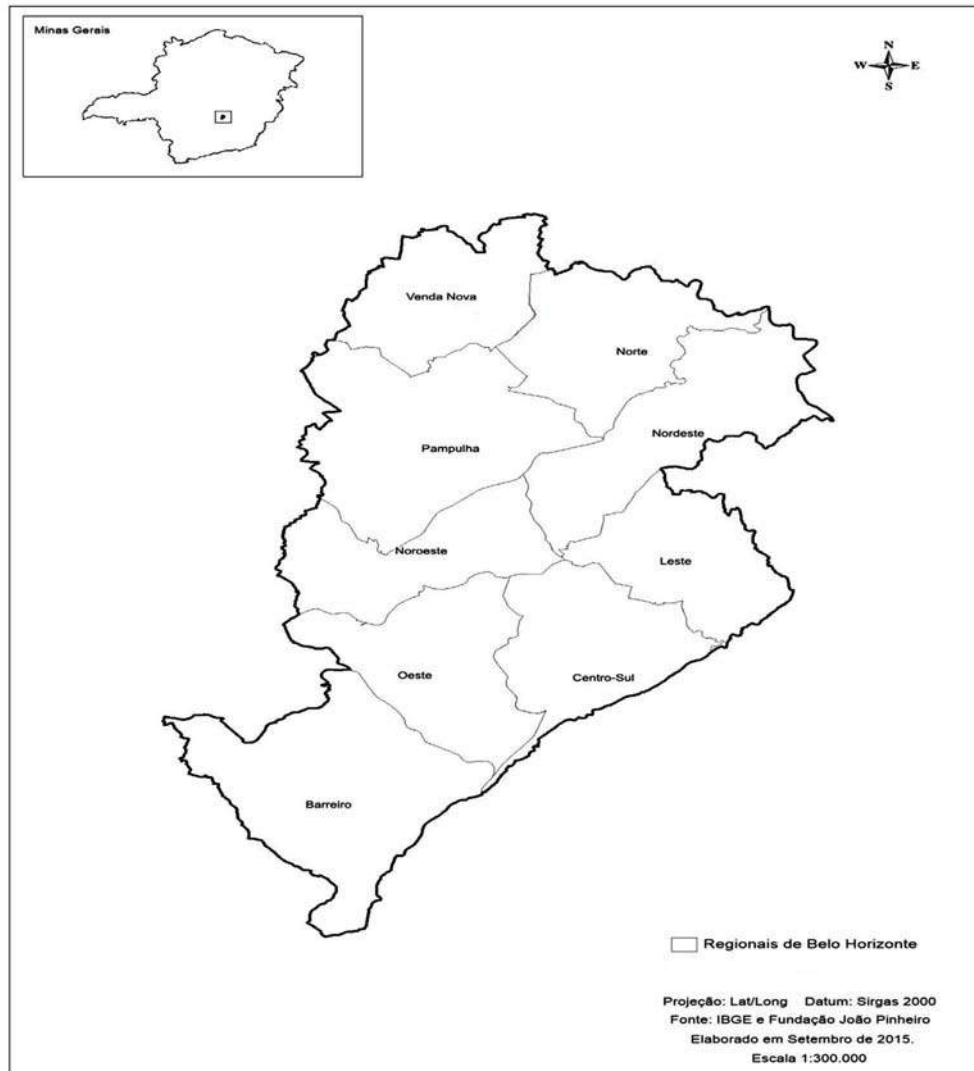
negativos que deverão ser destacados ou modificados na divulgação da imagem da cidade (Compans, 1999).

Mas, de acordo com tal perspectiva, deve-se reconhecer que a versão contemporânea do empreendedorismo urbano pode ocultar os contrastes eventualmente existentes entre o aparente vigor dos projetos de regeneração de economias urbanas e os problemas sociais e econômicos subjacentes – sobretudo nas cidades brasileiras. Tal paradoxo, em muitas cidades, acaba favorecendo um caráter geográfico dual, exteriorizado pela regeneração de uma área decadente e um mar circundante de crescente pobreza (Harvey, 2005), em que as políticas públicas se mostram pouco sensíveis às necessidades básicas dos cidadãos (provisão de moradia, saúde, educação, emprego, melhores condições de trabalho, espaços de convivência social).

A disseminação das estratégias de desenvolvimento local, para garantir maior atratividade das cidades, implica o enobrecimento das regiões que passam por intervenções urbanísticas e ambientais (ibid.). Em seu objetivo de produzir um espaço urbano homogêneo e atrativo para o capital internacional, as intervenções urbanísticas, muitas vezes, acabam por promover uma impiedosa limpeza social – via expropriação imobiliária, reassentamentos forçados e expulsão da população autóctone.

A (re)produção do espaço – aqui, concebido como terra nua – dá-se com o objetivo de garantir a reprodução ampliada do capital, sem a menor consideração com a história, a memória, as pessoas e as relações sociais nele produzidas ao longo do tempo (Carvalho, 2004). Como aponta Santos (2007, pp. 63-64), “a lei é a do processo produtivo, cujos resultados

Figura 1 – Regionais administrativas de Belo Horizonte



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

ofendem, expulsam e desenraizam as pessoas, e não a lei que assegure o direito à cidade ou, ao menos, o direito ao entorno”.

## Belo Horizonte e a estruturação do espaço metropolitano

Inaugurada em 12 de dezembro de 1897, a cidade de Belo Horizonte foi concebida como a primeira cidade inteiramente planejada do País, com o fim de tornar-se a capital do estado de Minas Gerais. Desde o início, o desenvolvimento da cidade foi marcado pela observância das diretrizes traçadas na sua planta básica apenas na área delimitada como urbana – concentradora da infraestrutura, dos serviços e do comércio. Fora da zona urbana, o crescimento ocorreu de forma mais espontânea e desorganizada, sobretudo a partir das décadas de 1940 e 1950, quando a expansão de Belo Horizonte passou a ser impulsionada pelo processo de industrialização e pelo incremento da ocupação periférica, com uma crescente relação de interdependência (econômica, social) entre a capital e os municípios ao redor (Villaça, 1998; Andrade, 2009; Costa, 2009).

Para Villaça (1998, p. 114), Belo Horizonte é assim caracterizada: (1) uma metrópole interiorana, “que dispõe de área para expansão em todas as direções: 360 graus”; (2) uma cidade que, no início de sua expansão, é dividida ao meio pelo rio Arrudas e pela ferrovia que se aloja junto a ele. “A barreira divide o espaço urbano em duas partes” – o “lado de cá” (no qual se localiza a área central) e o “lado de lá” (oposto à área central) –, cuja diferença

nos custos e tempo de deslocamentos à área central torna um espaço mais vantajoso que o outro; (3) em função dessa vantagem, o lado que compreende a área central tende, a princípio, a abrigar a maior parcela do crescimento urbano. Embora, no caso de Belo Horizonte, isso não tenha ocorrido como planejado; (4) as classes mais abastadas tendem a se concentrar no “lado de cá”, mais vantajoso (região centro-sul). Contudo, não exclusivamente, posto que há, também, camadas de baixa renda nesse lado. O “lado de lá”, a grande região norte, onde está localizada a RAVN, “passa a ficar ‘fora de mão’ e os bairros de alta renda tendem a não vingar ali, como a região de (*sic*) Pampulha”.

A partir de 1956, são identificados seis eixos de expansão em Belo Horizonte: Sul, Sudoeste, Oeste, Leste, Norte-Central e Norte, evidenciando-se a configuração polarizada “norte *versus* sul”, devido à concentração das camadas mais ricas da população na região sul e, no extremo oposto, a ocupação pela população de baixa renda, em áreas de limitada infraestrutura e qualidade na prestação de serviços (Andrade, 2009; Costa e Mendonça, 2010). O crescimento espraiado da cidade desencadeou, mais tarde, o processo de metropolização da região e ensejou, em meados de 1973, a instituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Atualmente, Belo Horizonte compreende um território de 331,0 km<sup>2</sup>, o qual é subdividido em nove Regiões Administrativas (Figura 1): Barreiro; Centro-Sul; Leste; Oeste; Nordeste; Noroeste; Norte; Pampulha e Venda Nova, com o propósito de facilitar o planejamento e a gestão da cidade.

Localizada no Eixo Norte do município de Belo Horizonte, a Região Administrativa

Venda Nova (RAVN) possui uma população de 265.388 habitantes, distribuída nos 28,316 km<sup>2</sup> de sua extensão territorial, caracterizando uma densidade demográfica de 9.259,1 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2014).

A ocupação do Eixo Norte do Município caracterizou-se pelo pouco desenvolvimento e pela população de baixa renda em assentamentos populares, sobretudo nas Regiões Administrativas Norte e Venda Nova. Do mesmo modo, no decorrer do processo de metropolização, verificou-se uma intensa concentração dos segmentos mais pobres da população em alguns dos municípios localizados no denominado Vetor Norte da RMBH, isto é, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, entre outros. Apenas em Lagoa Santa se observa a implantação de sítios de lazer e condomínios fechados de alta renda (Minas Gerais, 2006; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008; Souza e Brito, 2008; Andrade, 2009; Costa, 2009; Diniz e Monte-Mór, 2012). De forma que, na estruturação do Vetor Norte da RMBH, contrastam regiões com assentamentos voltados para as camadas mais abastadas da população e outros voltados para os estratos mais baixos de renda, em que o planejado e o não planejado, o legal e o ilegal, alternam-se na estruturação do seu espaço (Cardoso, 2003; Kamel, 2007; Andrade, 2009).

## Reestruturação do Vetor Norte da RMBH e os impactos na RAVN

Na década de 2000, em contraposição à redução de investimentos públicos e privados das

décadas anteriores, processou-se uma série de intervenções na estruturação do espaço da RMBH. A partir da constituição de um novo arranjo institucional de gestão metropolitana, buscou-se alavancar a retomada do crescimento econômico e reorganização produtiva da região. Os estudos desenvolvidos para a elaboração do “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (PDDI) da RMBH permitiram identificar os problemas metropolitanos e a proposição de políticas e programas a serem implementados pelo governo do Estado, com a colaboração e integração dos municípios e da participação da sociedade civil, tendo como referencial temporal de médio prazo o ano de 2023 e de longo prazo o ano de 2050 (Minas Gerais, 2011). O PDDI insere-se no contexto político-institucional mais amplo do processo de implantação e consolidação do novo sistema de planejamento e gestão metropolitanos,<sup>1</sup> articulando e integrando as várias propostas, projetos e programas já existentes no âmbito do Governo do Estado, tais como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)<sup>2</sup> (Minas Gerais, 2007 e 2016), o Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plano de Ações Imediatas para o Vetor Norte<sup>3</sup> (Minas Gerais, 2008) e o Plano Macroestrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte<sup>4</sup> (Minas Gerais, 2010).

A agenda estratégica do Estado pretende a construção de um ambiente econômico competitivo, estável, seguro ao investidor e atrativo ao desenvolvimento de negócios (Minas Gerais, 2007), tendo como principal diretriz a construção de um processo de planejamento participativo, integrado e perene (Costa, 2009; Diniz e Monte-Mór, 2012).

Por sua vez, o “Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 – A cidade que queremos” (PEBH), de 2009, está alinhado com os planos estratégicos, programas e projetos de desenvolvimento socioeconômico elaborados pelo Estado, no contexto metropolitano. De acordo com o PEBH, a reconfiguração de Belo Horizonte, com o desenvolvimento de novos polos de dinamismo econômico, envolve a atração de indústrias de base tecnológica; a produção de produtos e a oferta de serviços com alto valor agregado; o desenvolvimento de serviços associados a polos turísticos (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009).

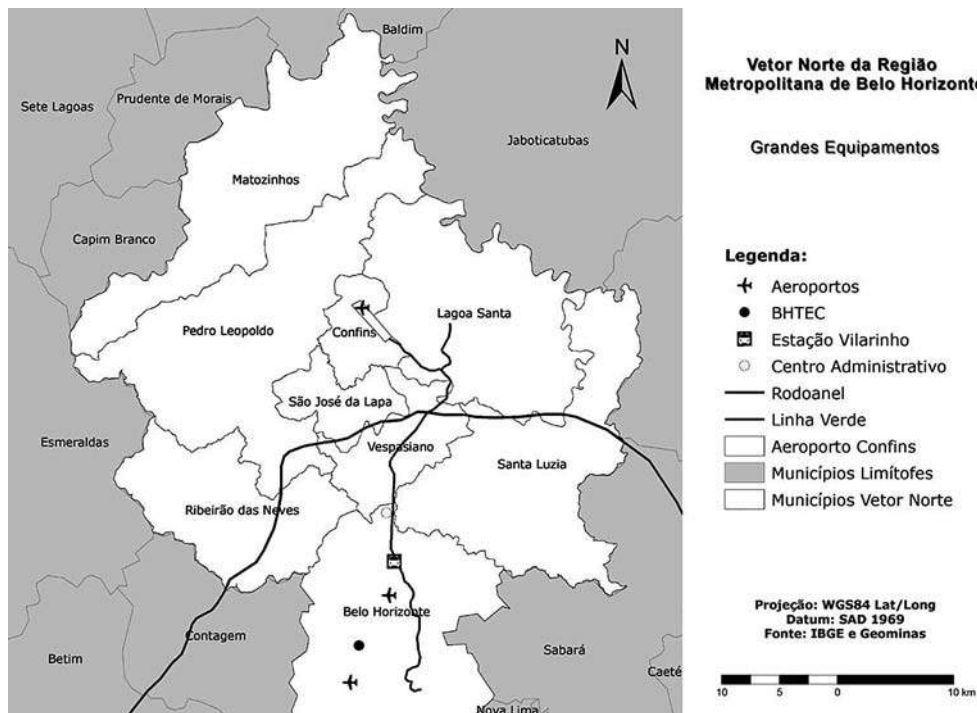
Os planos de desenvolvimento econômico adotados pelos Poderes Públicos do Estado e do Município de Belo Horizonte partem das mesmas premissas e evidenciam as práticas de empreendedorismo urbano na condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos das regiões. O “planejar”, aqui, envolve a criação de uma “imagem” vendável da cidade, objetivando a atração de usuários solventes; horizontes de longo prazo e sob condições de incerteza; oportunidades e ameaças; forças e fraquezas; estratégias para diferentes cenários (“melhor futuro” ou de “superação de adversidades”); metas e resultados; PPPs; governança urbana; *stakeholders*; inserção como metrópole/cidade global; a transição do modo de produção na direção de segmentos que privilegiem a geração de produtos ou serviços intensivos em conhecimento e inovação; diminuição de custos e aumento de lucros (Minas Gerais, 2007; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009).

Dentre as ações reestruturantes implementadas na RMBH, interessa-nos especialmente a série de programas e projetos voltados

para atrair o interesse/investimento privado e estimular o desenvolvimento do Vetor Norte da RMBH. A reestruturação produtiva do Vetor Norte da RMBH objetiva a diversificação de sua base industrial e a criação de polos de alta tecnologia, a partir da atração de indústrias de ponta, nacionais e internacionais, em aeronáutica, biotecnologia, semicondutores, informação, microeletrônica, *softwares*, farmacológica, etc., que utilizarão a infraestrutura proporcionada pelo Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), para a circulação aérea dos produtos. A produção de mercadorias de maior valor agregado em setores de tecnologia de ponta visa intensificar sua capacidade de polarização regional, favorecendo, também, sua internacionalização competitiva no mercado global (Minas Gerais, 2007 e 2010; Costa e Magalhães, 2011).

O desenvolvimento do setor de alta tecnologia na região está atrelado a um conjunto de fatores que condicionam o êxito do plano estratégico, tais como: infraestrutura urbana (transporte, comunicação, energia); serviços especializados; presença de instituições de pesquisa; ampla concessão de incentivos fiscais e financeiros; qualidade de vida urbana e ambiental, atividades de entretenimento, lazer, cultura e consumo (Costa e Magalhães, 2011). Ou seja, requisitos fundamentais para a atração de investimentos e de uma classe trabalhadora altamente qualificada, cultural e economicamente. Haja vista que as decisões de investimento não estão associadas apenas a fatores institucionais e à competitividade da economia, sendo, também, influenciadas pela oferta de um ambiente propício à convivência social e com qualidade de vida, sobretudo se considerados o estilo de vida, gostos e

Figura 2 – Grandes equipamentos do Vetor Norte da RMBH



Fonte: Sathler et al. (2011, p. 14).

práticas de consumo de uma classe social mais abastada.

Nesse processo, o Poder Público tem atuado como fomentador e articulador da expansão urbana, assumindo a implantação das obras que induzem a constituição de novos empreendimentos e o desenvolvimento de economias de localização e aglomeração. O plano estratégico de desenvolvimento do Vetor Norte da RMBH está ancorado na capacidade estruturante de quatro “grandes projetos urbanos”<sup>5</sup> (Figura 2): (1) AITN – *Hub* internacional de transporte de passageiros e cargas e primeiro

aeroporto-indústria do País, localizado no município de Confins. A caracterização do AITN como aeroporto-indústria confere às empresas de alta tecnologia, instaladas na sua área de influência, a isenção de impostos federais e estaduais, tanto para a importação de componentes como para a exportação de produtos finais de alto valor agregado, tornando-as mais competitivas no mercado global; (2) a “Linha Verde” – projeto de ampliação e modernização da via MG-10, que conecta o centro da capital diretamente ao AITN; (3) o Centro Administrativo (CAMG) – instalado na Região



Administrativa Venda Nova, às margens da “Linha Verde”, atualmente abriga os órgãos da administração direta e parte da administração indireta do Governo do Estado. A instalação do CAMG numa área marcada pela ocupação marginalizada altera, simbolicamente, o *locus* da centralidade do poder político do Estado, potencializando o seu desenvolvimento e sua transformação socioespacial; e (4) o Anel Viário de Contorno Norte (Rodoanel) – conjuntamente à “Linha Verde” – forma a principal estrutura sobre a qual o *design* de toda a rede de transporte metropolitana é baseado. O Rodoanel interligará o AITN às principais áreas industriais da RMBH, favorecendo as atividades da plataforma logística de desenvolvimento industrial, além de melhorar a acessibilidade de Belo Horizonte às cidades de São Paulo, Brasília, Vitória e Rio de Janeiro (Minas Gerais, 2006, 2008, 2010 e 2011; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008; Costa, 2009; Costa e Magalhães, 2011; Diniz e Monte-Mór, 2012).

Ao favorecerem a reprodução do espaço metropolitano, esses quatro megaprojetos urbanos contribuem para a criação de externalidades positivas e novas frentes de valorização do capital, como a implantação do BH-TEC – parque tecnológico, em Belo Horizonte, voltado à realização de atividades de P&D, para a produção de bens e serviços inovadores e de alta tecnologia. Assim como a instalação do Polo Industrial Tecnológico em Vespasiano (primeiro em nanotecnologia da América do Sul), do Polo Industrial de Microeletrônica e do Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial em Lagoa Santa, todos direcionados à fabricação de produtos de alto valor agregado. Tais projetos, além de estimularem vultosos aportes de recursos públicos/privados, impulsionam

o desenvolvimento urbano da região, modificando os padrões de uso, ocupação, sociais e econômicos nas áreas do entorno, revertendo o processo de ocupação de população de baixa renda que marca aquela periferia (Minas Gerais, 2006; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008; Costa e Mendonça, 2010).

Na esteira do AITN, do CAMG, da “Linha Verde” e do Rodoanel, ocorre uma significativa valorização fundiária no Vetor Norte da RMBH e, igualmente, na RAVN, estimulando a atuação dos agentes econômicos que veem no novo arranjo territorial uma forma de ampliar as possibilidades de investimento do capital (inclusive de caráter especulativo) e a extração de renda adicional.

Verificam-se, então, uma intensa verticalização nas áreas mais bem servidas de infraestrutura e mais próximas do CAMG e a intensificação do número de “enclaves fortificados”, compostos por grandes condomínios residenciais fechados, com estruturas destinadas ao consumo e ao lazer, voltados para as classes mais abastadas (Salgueiro, 1998; Caldeira, 2000). Nesse sentido, parcelas consideráveis da população com maior poder aquisitivo vêm se estabelecendo em condomínios suburbanos estrategicamente localizados nos municípios que compõem a área de influência desses empreendimentos, como Jaboticatubas, Lagoa Santa, Vespasiano, Matozinhos e Santa Luzia, favorecidos pela melhora na acessibilidade proporcionada pela “Linha Verde” e pelas expectativas de crescimento econômico da região.

Apesar de não haver previsão normativa, em Lei Federal, para os denominados “condomínios horizontais”, os planos diretores municipais e as leis de ocupação e uso do solo estabelecem parâmetros urbanísticos que tendem a



determinar zoneamentos municipais permissivos a tais empreendimentos. O incentivo decorre, muitas vezes, da possibilidade de aumentar a arrecadação municipal do IPTU, bem como de atrair população com maior poder aquisitivo, com potencial para transformar a dinâmica demográfica da localidade e favorecer o seu desenvolvimento – novos fluxos de pessoas, de mercadorias, de serviços e de capital.

Como ressaltado por Rolnik (1997, p. 47), a lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente um certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis.

Embora alguns planos diretores municipais contemplem a delimitação de zonas especiais de interesse social (Zeis), para a implementação de programas de habitação popular e regularização fundiária, verifica-se a intenção velada de inibir a imigração da população de baixa renda, mediante a definição de altos valores de áreas mínimas de lotes. O município de Santa Luzia, por exemplo, proíbe a constituição de parcelamentos com lotes de área inferior a 200 m<sup>2</sup>, exceto nas zonas caracterizadas como Zeis. Em contrapartida, incentiva a implantação de parcelamentos com lotes de áreas superiores a 1.000 m<sup>2</sup>, para possibilitar a destinação de terrenos a condomínios residenciais de alta renda. O mesmo expediente é adotado em Pedro Leopoldo e Sabará, ao definirem altos valores para o tamanho mínimo de lotes, como forma de evitar que seus territórios permaneçam como locus de urbanização de baixa qualidade e ocupação da população de baixa renda.

As estratégias adotadas pelas administrações municipais para reordenação da ocupação e uso do solo denotam, nesse

sentido, uma competição intercidades pela população de maior renda. A migração da população de maior renda para áreas anteriormente ocupadas predominantemente pelas camadas populares de baixa renda adiciona um elemento novo à tradicional expansão horizontal da pobreza: “a periferização da riqueza”, gerando novos movimentos de expulsão dos mais pobres e, conseqüentemente, a gentrificação dos espaços.

No mesmo sentido, a análise da dinâmica de ocupação e do uso do solo na RAVN revela a apropriação hierárquica do espaço pelo dinheiro, com conseqüências na configuração socioespacial da área. Reorganização socioespacial, esta, favorecida, a propósito, pelas ações reguladoras do Poder Público: alterações de zoneamento; flexibilização das normas relativas ao parcelamento, ocupação e uso do solo; elevação do potencial construtivo de parte da circunscrição territorial da RAVN, entre outras medidas.

A instalação dos grandes empreendimentos impactou o mercado da terra no Vector Norte da RMBH – e, também, da RAVN –, observando-se um significativo aumento nos registros de ITBI, entre os anos de 2000 e 2010. Tal fato reflete não só o aumento do volume de negócios imobiliários (compra/venda), como o aquecimento desse mercado na região, com uma expressiva demanda por casas, apartamentos e lotes, para fins residenciais ou comerciais (Sathler et al., 2011).

Com o fito de obter um retrato dos patamares de valorização dos imóveis residenciais destinados à venda/locação e identificar a ocorrência de especulação imobiliária (renda da terra) na RAVN, realizou-se uma pesquisa na seção de classificados de imóveis do *Jornal*

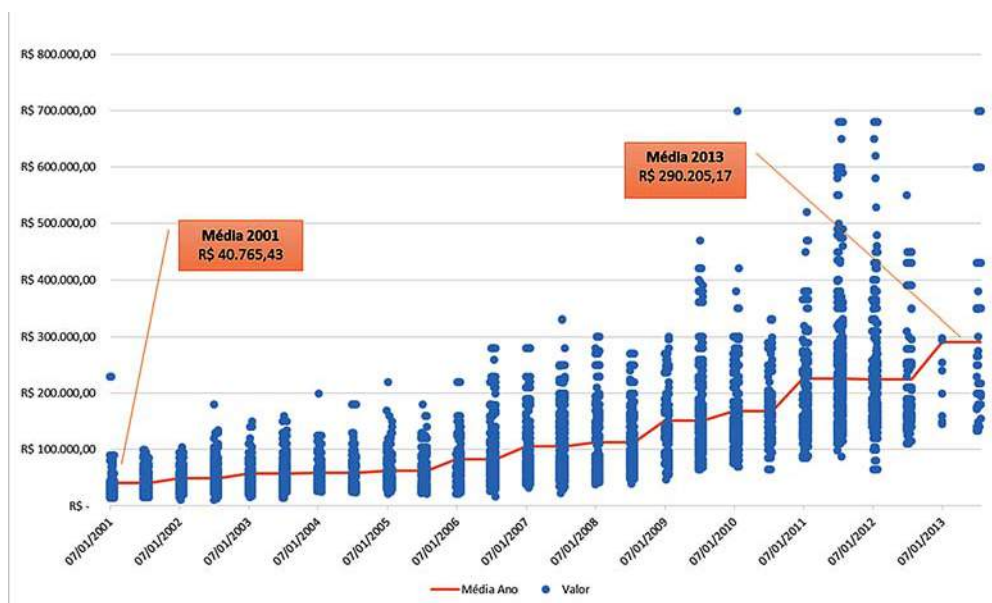
*Estado de Minas*, um dos mais importantes jornais impressos do Estado. A pesquisa visou mensurar a quantidade de imóveis residenciais colocados à venda/locação, no período de 2001 a 2013, englobando bens de características diversas (casa, casa geminada, apartamento tipo e cobertura, barracão e quitinete).

O Gráfico 1 demonstra o número de ocorrências ao longo do período e a respectiva evolução dos preços dos imóveis residenciais colocados à venda. De acordo com os dados obtidos, a média de valor dos imóveis residenciais colocados à venda em janeiro de 2001 era de R\$40.765,43, e, em julho de 2013, a média de valor dos imóveis passou a ser de R\$290.205,17, representado um aumento significativo de, aproximadamente, 712% no preço dos imóveis.

O Gráfico 2, por sua vez, demonstra o número de ocorrências ao longo do período e a respectiva evolução dos preços dos imóveis residenciais destinados à locação, englobando bens de características diversas (casa, casa geminada, apartamento tipo e cobertura, barracão e quitinete). Acompanhando a evolução dos preços de venda imobiliária, a média de valor dos aluguéis dos imóveis residenciais destinados à locação em janeiro de 2001 foi de R\$221,36, e, em julho de 2013, a média dos aluguéis passou a ser de R\$813,50, representado um substancial aumento de 368% no valor da locação.

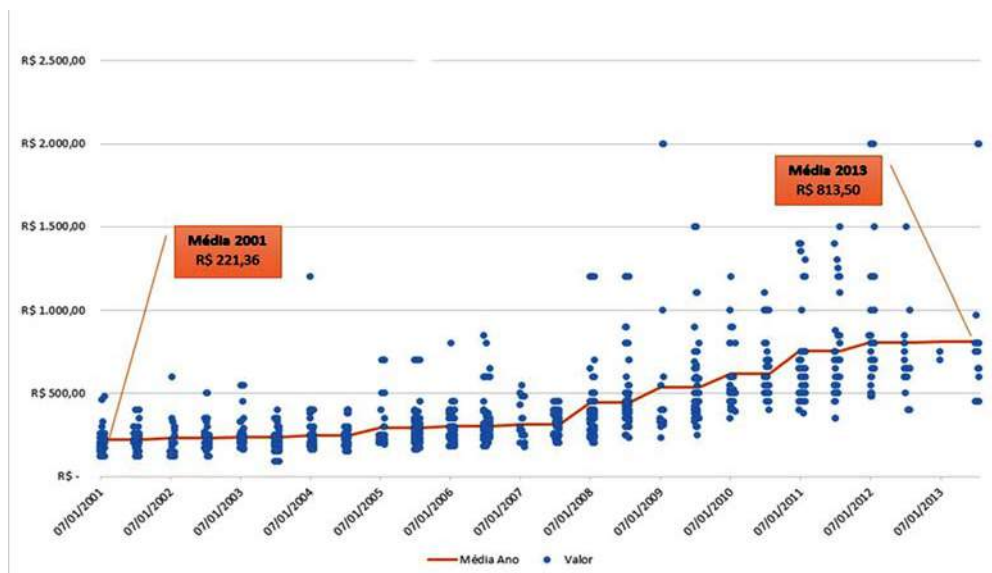
Interessante observar que, desde o ano de 2005 – época do anúncio da instalação da CAMG na RAVN –, os valores dos aluguéis vêm aumentando paulatinamente, e, após o ano de

Gráfico 1 - Evolução dos valores dos imóveis residenciais colocados à venda na RAVN – 2001-2013



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Evolução dos valores dos imóveis residenciais destinados à locação na RAVN – 2001-2013



Fonte: dados da pesquisa.

2011, verificam-se ofertas de imóveis com patamares de aluguéis superiores a R\$1.200,00, importância superior ao preço médio dos aluguéis de apartamentos praticados em bairros mais nobres – tipificados como de níveis médio e alto pela Fundação Ipead (2011) –, localizados na zona sul do município de Belo Horizonte.

Ressalta-se que a inflação acumulada indicada pelo IGP-M, observada no período 2001-2013, foi de 175%, enquanto o aumento acumulado do salário mínimo no País foi de 277%. Índices, portanto, inferiores ao percentual de aumento do preço dos imóveis ofertados na RAVN. Salienta-se, ainda, que a gradativa alta no valor dos imóveis coincide com a presença dos novos empreendimentos públicos e privados na região, como a

implantação do CAMG e do *Shopping* Estação BH (primeiro *shopping* de grande porte da região) na RAVN (Diniz, 2015).

Atraídas pelo cenário de desenvolvimento e pela melhoria dos patamares de renda e poder de compra da população residente na RAVN, grandes lojas de departamento, de alcance nacional/regional e forte potencial de atração do público consumidor, passaram a atuar nessa regional. Verifica-se, ainda, a transformação do ambiente construído e da paisagem urbana da RAVN, mediante um incremento na infraestrutura urbana, nos equipamentos culturais, de lazer, desporto e transporte; a instalação de uma estação multimodal de transportes (Estação Vilarinho) conjuntamente ao *Shopping* Estação BH; a oferta de novas

instituições privadas de ensino superior, de novos centros de saúde públicos e privados, de redes de supermercados, farmácias e de concessionária de veículos, entre outras atividades comerciais que, até então, eram inexistentes ou bastante limitadas na região. Observa-se, assim, que as vantagens locacionais implementadas no Vetor Norte da RMBH tornam a RAVN mais atrativa e, por consequência, mais valorizada (ibid.).

A análise da dinâmica de ocupação e do uso do solo na RAVN, bem como a evolução das tipologias habitacionais e respectivos padrões construtivos, demonstra uma alteração da tipologia de ocupação da área, até então predominantemente horizontalizada e residencial unifamiliar (Tabela 1). Constatou-se um gradativo processo de verticalização da região, acompanhado de um aumento

qualitativo nos padrões construtivos das edificações residenciais e comerciais construídas no período 2001-2013. A alteração da morfologia da área evidencia a atuação do capital imobiliário na produção de mais-valias fundiárias e prenuncia uma ocupação por classes de rendas mais elevadas.

De acordo com os dados cadastrais do IPTU da Smaar de Belo Horizonte, até o ano de 2000, a RAVN apresentava o registro de 42.117 imóveis, dos quais 38.096 (90,45%) eram residenciais e, dentre estes, 25.078 (65,83%) constituídos por casas e 7.625 (20,02%) por apartamentos. Gomes (2008) salienta, todavia, que grande parte desses apartamentos foi edificada a partir de 1987 e que a construção de mais de 50% das casas data de período anterior ao ano de 1981. Nota-se, então, que, após o ano de 2001, o padrão da tipologia construtiva dos

Tabela 1 – Estoque imobiliário da RAVN e respectiva tipologia construtiva

Estoque imobiliário da RAVN (até 2001)		Estoque imobiliário da RAVN (2001-2013)	
Tipologia	Unidades	Padrão construtivo	Unidades
Apartamento	7.625	Apartamento	6.343
Barracão	5.393	Barracão	259
Casa	25.078	Casa	3.139
Loja	2.989	Loja	452
Sala	206	Sala	153
Galpão	727	Galpão	154
Vagas comerciais	82	Vagas comerciais	9
Vagas residenciais	17	Vagas rResidenciais	11
Total de imóveis edificados	42.117	Total de imóveis edificados	10.520
Total de imóveis na RAVN		58.733	
Total de imóveis edificados		52.637	
Total de lotes vagos		6.096	

Fonte: Banco de dados da Smaar – IPTU, PBH, 2014.

imóveis residenciais localizados na RAVN sofre expressiva alteração, passando a haver uma predominância de construção de condomínios edilícios na região. Entre os anos de 2001 e 2013, houve o acréscimo de 10.520 imóveis nos bairros da região, dos quais 9.741 se destinavam à habitação e, dentre estes, 6.343 (65,12%) eram constituídos por apartamentos. Tais números revelam o significativo aumento de unidades condominiais verticalizadas, em detrimento do padrão horizontalizado e unifamiliar das residências adotado majoritariamente até então. Pode-se notar, ainda, uma redução percentual na construção de barracões, quando considerada a totalidade das unidades imobiliárias edificadas no período.

Além da significativa alteração na tipologia dos imóveis edificadas na RAVN, os dados cadastrais do IPTU permitem avaliar as características construtivas (tamanho, acabamento, etc.) e os tipos de equipamentos dos imóveis residenciais (garagem, *hall* privativo,

*playground*, piscina, elevador), bem como dos imóveis comerciais (escada rolante, estacionamento para clientes, garagem) (Tabela 2). A partir de suas características, os imóveis são enquadrados, segundo seu tipo, nos padrões de acabamento: P1, P2, P3, P4 e P5, em que P1 representa a padronização qualitativamente mais baixa e P5 a mais alta.

Observa-se que, até o ano de 2001, os imóveis edificadas possuíam padrões construtivos majoritariamente tipificados como de classe P1 (20,81%) e P2 (51,51%), representando, juntos, 72,32% do total de imóveis residenciais e comerciais edificadas. Após o ano de 2001, nota-se uma relevante melhora qualitativa dos imóveis construídos na região, com a predominância de edificações padrão P3 (63,56%) e um sensível acréscimo de imóveis com alto padrão construtivo, classificados como P4 (0,09%) e P5 (1,64%). O processo de renovação do parque imobiliário resulta, então, numa considerável diminuição dos imóveis

Tabela 2 – Estoque imobiliário da RAVN e respectivo padrão construtivo

Estoque imobiliário da RAVN até 2001			Estoque imobiliário da RAVN 2001-2013		
Padrão construtivo	Unidades	%	Padrão construtivo	Unidades	%
P1	8.764	20,81	P1	1.127	10,71
P2	21.696	51,51	P2	2.525	24,00
P3	11.219	26,64	P3	6.686	63,56
P4	426	1,01	P4	173	1,64
P5	12	0,03	P5	9	0,09
Total	42.117	80,01	Total	10.520	19,99
Total de imóveis da RAVN			58.733		
Total de imóveis edificadas			52.637		
Total de lotes vagos			6.096		

Fonte: Banco de dados da Smaar – IPTU, PBH, 2014.

com padrões construtivos inferiores, de classe P1 (10,71%) e P2 (24%), apesar de a RAVN ser, historicamente, um espaço de ocupação das classes menos favorecidas.

Seguindo as transformações de ordem fundiária e espacial do Vetor Norte, observa-se uma alteração nas características sociodemográficas da RAVN. As significativas alterações nos coeficientes avaliados apontam uma tendência de melhora nos índices de desenvolvimento da RAVN e configuram indícios dos impactos do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva da RMBH. Dessa análise, resultaram algumas constatações. Em primeiro lugar, as taxas de analfabetismo apresentaram um relevante processo de redução. Concomitantemente, houve um considerável aumento na população com ensino superior. Sendo certo que pessoas com um nível educacional mais alto têm maior probabilidade de auferirem mais renda (Cangussu, Salvato e Nakabashi, 2010). Em segundo lugar, os resultados referentes ao rendimento mensal da população residente na área pesquisada apresentaram substancial melhora, tanto em relação ao valor máximo da renda domiciliar *per capita* dos indivíduos pertencentes às parcelas mais pobres, quanto em relação às parcelas mais ricas. Tais resultados refletem algumas das mudanças socioespaciais recentes ocorridas na região.

Assim, em face dos investimentos realizados/programados para o Vetor Norte da RMBH, a dinâmica territorial da RAVN é marcada por uma forte pressão do mercado imobiliário (especulação, aumento do preço da terra), com reflexos na permanência das populações de baixa renda na região. A expansão da demanda efetiva por imóveis e, por conseguinte, a intensa valorização imobiliária nos últimos

anos geraram, em contrapartida, a expulsão de parcelas mais vulneráveis da população para periferias mais distantes.

## Considerações finais

Em tempos em que tudo tende à mercantilização e que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso, a apropriação hierárquica do espaço se dá para e pelo dinheiro – favorecida, a propósito, pelo papel de planejador e regulador do Estado –, com consequências na configuração social e no desenvolvimento (desigual) do espaço urbano. Como “máquinas de crescimento” (Logan e Molotch, 1987), as cidades – seus espaços e respectivas condições gerais de produção (Lojkine, 1997) – são organizadas de modo a intensificar o uso da terra e, por conseguinte, aumentar os níveis de renda.

Diante da reorganização econômica provocada pela flexibilização e desconcentração espacial da produção, as cidades capitalistas do atual período monopolista ajustam a sua configuração espacial às novas necessidades da economia. Esse movimento de reestruturação urbana e provisão de vantagens locais (espaço físico atrativo, infraestrutura, rede de transportes e de serviços) objetiva a inserção e/ou maior competitividade das cidades na rede urbana global (Harvey, 1989; Castells e Borja, 1996; Ward, 2004; Ferreira, 2005).

A consolidação do “espaço concebido” (Lefebvre, 2000) do Vetor Norte da RMBH dá-se com o objetivo de garantir a reprodução ampliada do capital, com a oferta de novos empreendimentos/serviços urbanos (instalados ou em via de implantação), decorrentes dos investimentos, públicos e privados, que se

estruturam a partir de grandes equipamentos como: o Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais (CAMG); a “Linha Verde”; a ampliação das funções do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN); a implantação do Anel Viário de Contorno Norte, entre outros.

Cabe ressaltar que a valorização imobiliária percebida na RAVN não decorre exclusivamente da presença dos novos empreendimentos, sendo influenciada, também, por fatores conjunturais ligados à própria dinâmica do mercado, ao crescimento do PIB e da renda média das famílias, à intensificação da demanda por terrenos por parte das atividades econômicas, à disponibilidade de crédito e à queda dos rendimentos no mercado financeiro que levou capitais de diversas fontes a buscar o mercado imobiliário para sua reprodução. Não bastasse, a partir de 2004, verificou-se um ambiente político favorável para o aquecimento do mercado imobiliário, diante das políticas de habitação implementadas no País (Sathler et al., 2011).

De todo modo, as intervenções procedidas pelo Poder Público redesenham as estruturas espaciais da RAVN, abrindo novas frentes de investimento e acumulação, com significativa valorização da terra. As melhorias na infraestrutura urbana são acompanhadas de mudanças nas instalações comerciais e na prestação de serviços públicos e privados, atraindo moradores com patamares de renda mais elevados para a região. Em contrapartida, a majoração da “renda da terra” e dos custos de bens e serviços ameaça a permanência dos antigos moradores de baixa renda, explicitando, por conseguinte, a elitização dos espaços.

O processo de reestruturação, contudo, apresenta-se em seu estágio inicial, tornando-se evidentes a necessidade de mais estudos e a convergência de esforços para determinar sua evolução e especificidades, sobretudo se consideradas as perspectivas de médio e longo prazo dos planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico previstos para o Vetor Norte da RMBH.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5396-9999>

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
lucianodiniz@dcsa.cefetmg.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-3927-6787>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Departamento de Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.  
mmveras@pucsp.br

## Notas

- (1) Em 2006, a aprovação das leis complementares 88, 89 e 90 estabeleceu o arranjo institucional de gestão metropolitana, definindo os órgãos de gestão e planejamento da RMBH, bem como os instrumentos de gestão – sendo um de planejamento, o PDDI-RMBH, e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.
- (2) O PMDI estabelece as estratégias do governo para o desenvolvimento socioeconômico integrado e tecnológico do Estado. Lançado em 2000, o PMDI passou por uma série de revisões com o objetivo de consolidar os avanços já alcançados e garantir maior eficácia às ações do governo previstas para o período 2016-2027.
- (3) Prevê as ações e os projetos já implantados ou em fase de execução no Vetor Norte da RMBH, visando promover a ampliação da acessibilidade local e regional, o desenvolvimento de empreendimentos de inovação tecnológica, a preservação de ativos ambientais, culturais e científicos e a gestão compartilhada entre os atores envolvidos.
- (4) Elaborado pela Jurong Consultants para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), o Plano Estrutural tem como objetivo fornecer uma orientação estratégica geral para o desenvolvimento econômico sustentável da RMBH, de médio a longo prazo, estabelecendo diretrizes para usos e ocupação do solo.
- (5) Entendidos como aqueles que que “desencadeiam rupturas sobre os espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizada por reconfigurações escalares, e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local” (Novais et al., 2007, p. 6).

## Referências

- ALMEIDA, E. (2009). *Avaliação coletiva de imóveis da prefeitura de Belo Horizonte: análise e perspectivas*. Monografia de pós-graduação lato sensu. Belo Horizonte, Universidade Gama Filho.
- ANDRADE, L. T. (org.) (2009). *Como anda Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- ARANTES, O. B. F. (2002). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- CALDEIRA, T. P. R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.



- CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A. e NAKABASHI, L. (2010). Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. *Estud. Econ. São Paulo*, v. 40, n. 1, pp. 153-183.
- CARDOSO, A. L. (2003). Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 10, pp. 9-25.
- CARVALHO, M. (2004). *A caminho de Anhanguera: frente de expansão na produção do espaço urbano no município de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- CASTELLS, M. e HALL, P. (1994). *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid, Alianza.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 45, pp. 152-166.
- COMPANS, R. (1999). O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, n. 1, pp. 91-114.
- COSTA, G. M. (2009). Produção do espaço metropolitano em Belo Horizonte, Brasil: revisitando a economia política da urbanização. In: 12º ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA. *Anais*. Montevideu, Easy Planners, pp. 1-14.
- COSTA, H. S. M. e MENDONÇA, J. G. (2010). Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Caxambu, ABEP, pp. 1-17.
- COSTA, G. M. e MAGALHÃES, F. N. C. (2011). Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, v. 13, n. 1, pp. 9-25.
- DINIZ, S. C. e MONTE-MÓR, R. L. (2012). M. A pequena produção popular e solidária como instrumento de fortalecimento e reorganização metropolitana: a visão do PDDI-RMBH. In: XV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. *Anais*. Diamantina, Cedeplar/UFMG, pp. 1-21.
- DINIZ, L. S. (2015). *(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova – Belo Horizonte/MG*. Tese de Doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- FERREIRA, A. F. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2014). *Índice FIPEZAP*. Disponível em: [www.fipe.org.br](http://www.fipe.org.br). Acesso em: 5 out 2014.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015). *Mapa das Regionais Administrativas de Belo Horizonte*. Elaborado por Priscilla Costa Pereira. Belo Horizonte.
- GOMES, S. M. (2008). “A dinâmica do mercado formal de produção residencial”. In: CALDAS, M. F.; MENDONÇA, J. G. e CARMO, L. N. (coords.). *Estudos urbanos Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana*. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte.
- GOTTDIENER, M. e FEAGIN, J. R. (1989). Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 28, pp. 44-58.

- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- \_\_\_\_\_. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2 set 2014.
- IPEAD – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (2011). *Pesquisa do mercado imobiliário em Belo Horizonte: aluguéis*. Disponível em: <http://www.ipead.com.br/site/publicacoes/mercadoImobiliario>. Acesso em: 3 out 2014.
- KAMEL, R. C. A. (2007). *Gestão municipal e o processo de organização do espaço urbano da cidade de Belo Horizonte (1894-1960)*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- KAVARATZIS, M. (2009). What can We Learn from City Marketing Practice? *European Spatial Research and Policy*, v. 16, n. 1, pp. 41-58.
- KOTLER, P.; HAIDER, D. e REIN, I. (1993). *Marketing places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. Nova York, The Free Press.
- LEFEBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2000). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- LIMONAD, E. (2011). “Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos”. In: SANTOS, M. et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- LOGAN, J. R. e MOLOTCH, H. L. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley-CA, University of California Press.
- LOJKINE, J. (1997). *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- MINAS GERAIS (2006). *EIA – Estudo de Impacto Ambiental do Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais*. v. 1. Belo Horizonte, Lume Estratégia Ambiental.
- \_\_\_\_\_. (2007). *PMDI 2007-2023 – Estratégia de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plano de Ações Imediatas para o Vetor Norte*. Belo Horizonte, Instituto Horizontes.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Plano macro-estrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*. Belo Horizonte, Jurong Consultants Pte.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH – Relatório de Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários – Sumário Executivo*. Belo Horizonte, UFMG – Cedeplar/Face.
- \_\_\_\_\_. (2016). *PMDI 2016-2027 – Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais - Redução das desigualdades sociais e regionais*. Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

- NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F. e BIENENSTEIN, G. (2007). Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Belém, Anpur, pp. 1-21.
- OLIVEIRA, F. (1979). "Prefácio". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (2008). Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte. Relatório Final. Volume III. Avaliação dos Impactos Relativos aos Projetos com Influência na Dinâmica de Desenvolvimento do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. (2009). Planejamento estratégico de Belo Horizonte 2030. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Gestão Compartilhada – mapas e estatísticas*. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/estrutura-territorial/regioes-administrativas>. Acesso em: 28 abr 2016.
- RODRIGUES, W. (2010). *Cidade em transição: nobilitação urbana, estilos de vida e reurbanização em Lisboa*. Lisboa, Celta.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel.
- SALGUEIRO, T. B. (1998). Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. *Revista Território*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, pp. 39-53.
- SÁNCHEZ, F. (1999). Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, n. 1, pp. 115-132.
- SANTOS, M. (1985). *A caminho de uma teoria substantiva da urbanização*. São Paulo, USP.
- \_\_\_\_\_. (2007). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Edusp.
- SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.
- SATHLER, D. et al. (2011). O impacto dos grandes empreendimentos no mercado da terra na RMBH: o Vetor Norte em perspectiva. *Geografias*. Belo Horizonte, v. 7, n. 1.
- SAVAGE, M.; WARDE, A. e WARD, K. (2003). *Urban sociology, capitalism and modernity*. Londres, Palgrave Macmillan.
- SINGER, P. (1979). "O uso do solo urbano na economia capitalista". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- SOUZA, J. e BRITO, F. (2008). Expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH: A mobilidade residencial e o processo de periferização nos anos 80 e 90. In: XIII SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. *Anais*. Diamantina, Cedeplar/UFMG, pp. 1-17.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Edicol.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Nova York, United Nations Secretariat, Population Division.

- VAINER, C. B. (2002). "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- VÉRAS, M. P. B. (2010). Cidade, vulnerabilidade e território. *Ponto e vírgula*. São Paulo, n. 7.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.
- WARD, S. V. (2004). *Selling places: the marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*. Londres, Spon Press.

Texto recebido em 18/jun/2017  
Texto aprovado em 27/nov/2018

# Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital

Lisbon in deep and unbalanced transition. Housing, real estate and urban policy in the south of Europe and in the digital era

João Seixas [I]  
Simone Tulumello [II]  
Giovanni Allegretti [III]

## Resumo

Lisboa encontra-se em transição. Ao sair de uma crise económica acompanhada por severas políticas de austeridade, encontra-se numa nova fase de dinamismo económico, mas sem conseguir inverter antigas e novas estruturas de desigualdade social e territorial. Este artigo, ao mostrar as recentes transformações do mercado imobiliário e da habitação na principal cidade portuguesa, bem como os movimentos sociais preocupados com o direito à habitação, questiona as articulações entre desenvolvimento local e modelos da nova economia global. A recente história de Lisboa é apresentada como caso paradigmático das disputas entre modelos pseudoliberais de desenvolvimento económico e urbano, e a paulatina formação de suas contestações locais, sobretudo sociais mas também institucionais e, decerto, crescentemente interligadas em redes internacionais.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; direito à habitação; direito à cidade; políticas urbanas; Portugal.

## Abstract

*Lisbon is undergoing deep transformations. After an economic crisis accompanied by harsh austerity policies, Lisbon is experiencing a new economic dynamism, but without reverting old and new, social and territorial, inequalities. This article presents recent transformations in the real estate market and housing of the main Portuguese city, and portrays emerging social movements concerned about the right to housing. In addition, it questions the articulations between local development and models of the new global economy. Lisbon's recent history is shown as a paradigmatic case of clashes among pseudo-liberal models of urban and economic development, and the gradual emergence of forms of contestation, with both social and institutional natures, at the local level but increasingly connected to international networks.*

**Keywords:** social movements; right to housing; right to the city; urban policies; Portugal.

## Introdução

Lisboa, junho de 2018. Sucedem-se, ao longo desse mês das festas da cidade, uma multiplicidade de notícias e de situações com epicentro territorial ou político na capital portuguesa, resultantes de importantes tendências com evolução incremental:

1) A cidade de Lisboa é premiada no "Europe's Leading City Destination" nos prêmios da World Travel Awards. No ano anterior, a cidade havia sido eleita como o "Melhor Destino Mundial para City Breaks". As distinções, apesar de simbólicas, têm refletido nos números do mercado turístico da cidade.

2) Os dados do ano de 2017 registraram mais de 20 milhões de hóspedes no país, correspondendo a cerca de 60 milhões de diárias em hotéis. O mercado do turismo representava quase 10% do PIB nacional, correspondendo a cerca de 50% das exportações de serviços e a mais de 15% das exportações totais. Nesse contexto, o turismo urbano vem afirmando-se claramente como o segmento em maior crescimento no país.

3) Segundo o relatório de junho da Confidencial Imobiliário,<sup>1</sup> as expectativas de valorização dos investimentos imobiliários turísticos situavam-se em torno de 7,1%/ano (veja-se quando comparadas com uma média de 3-4% dos investimentos em habitação). Entre os elementos em maior crescimento, como resultado da rápida mutação para uma economia de intermediação digital, o destaque mantinha-se nos apartamentos de *short rental* (arrendamento de breve duração). Os dados da plataforma "AirDNA"<sup>2</sup> apresentavam para o município central de Lisboa, em junho de 2017, um número de apartamentos em *short rental* já superior a 14 mil,

80% destes correspondiam a casas inteiras, demonstrando a profissionalização do sector e a desmistificação da perspectiva da habitação partilhada, pelo menos em termos turísticos. O rácio de número de apartamentos turísticos em face do número total de apartamentos, no município de Lisboa, mostrava ser praticamente o dobro que em Barcelona (4,5% ante 2,5% respectivamente); verificando-se o mesmo tipo de pressão noutros indicadores sintéticos similares, tais como o número de hospedagens turísticas, diante do número de residentes (21,5 ante 14,5, respectivamente).

4) O índice de valorização das rendas residenciais, atualizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE, 2018), registrava um aumento anual homólogo de cerca de 18%. Essa evolução era corroborada pela Confidencial Imobiliário, que informava uma variação para o centro de Lisboa superior a 100% em face dos níveis de 2011; e um índice global de 140% para toda a cidade; num aumento incremental que atingia uma variação da renda imobiliária, para todo o país, de 14,2% em relação ao ano anterior (ibid.). O número de casas em pipeline de licenciamento habitacional para a cidade aumentava 60% ante o ano anterior (ibid.).

5) Por seu lado, o relatório de Estabilidade Financeira do Banco de Portugal (2018) revelava, pela primeira vez, uma relevante preocupação pública pela crescente vulnerabilidade e endividamento das famílias em face dos aumentos das rendas registados no mercado imobiliário.

6) A Câmara Municipal de Lisboa (CML) anunciava a entrega de meia centena de casas municipais reabilitadas e com renda apoiada para moradores do centro histórico, no âmbito do programa "Habitar o Centro Histórico", reflectindo, assim, o início operacional do mais

amplo Programa de Renda Acessível (PRA) cujos objetivos comportam a entrega de cerca de 7 mil unidades habitacionais até ao ano de 2021, num forte investimento público (sobretudo na disponibilização de património municipal) e sustentado na contratualização com investimento privado num valor global superior a 700 milhões de euros.<sup>3</sup>

7) A CML assumia, entretanto, a sua participação no grupo de cidades – que inclui Berlim, Barcelona, Cidade do México, Londres, Nova York, Montevideo, entre outras – que iria, no mês seguinte, assinar publicamente na sede das Nações Unidas, em Nova York, a declaração “Cities for Adequate Housing”.<sup>4</sup> A criação dessa rede revelava preocupação pública e internacional pela situação de crescente pressão sobre os mercados urbanos da habitação; e exigia maior atenção global a essas realidades, bem como mais poderes, instrumentos e capacidade política para poderem actuar de forma mais enérgica.

8) Entretanto, na Assembleia da República Portuguesa, e já desde o ano anterior, debatiam-se e propunham-se alterações a diplomas de elevada relevância para os mercados imobiliário, habitacional e turístico nacional. A perspectiva que se ia materializando era a do reconhecimento das elevadas pressões sobre a habitação; mas conjugada com uma necessidade de manutenção da recuperação económica e dos investimentos externos.

9) Praticamente todos os dias, nos jornais e nos mais diversos encontros, conferências e congressos sobre a habitação e o mercado imobiliário, os agentes económicos – e também muitos políticos – vão continuamente referindo que não se deveria criar excessiva instabilidade nos mercados, com o risco do afastamento dos

investimentos e da conseqüente recuperação económica e urbana.

Todos esses anúncios e fenómenos, crescentemente interligados e provenientes de uma economia urbana em profunda transformação desde pelo menos o início da década de 2010 (Seixas et al., 2015), parecem convergir cada vez mais para uma situação de charneira, em termos de sérias decisões políticas – de política urbana, seguramente, mas também de política económica e mesmo de modelos mais globais de progresso.

Este texto visa refletir sobre a condição presente de Lisboa: uma metrópole em profunda transição, que, ao procurar sair de uma forte crise económica – acompanhada por severas políticas de austeridade impostas pelo Estado nacional e pelas próprias instituições Europeias –, encontra-se agora numa nova fase de dinamismo económico; sem, porém, ainda conseguir inverter quer antigas, quer novas estruturas de desigualdade, tanto sociais como territoriais.

Ao mostrar os recentes impactos no mercado imobiliário e da habitação na principal cidade portuguesa, provindos estes da conjugação de transformações globais com políticas e evoluções de base local, reflete-se em torno das transformações, de tempos longos, nas paisagens e estruturas socioespaciais de todo um sistema urbano. Sendo essa evolução de Lisboa evidentemente específica, enquadra-se, no entanto, nos padrões de evolução mais globais dos modelos de desenvolvimento e de progresso e da nova economia, bem como das mutações nas influências urbanas decorrentes de processos em evidente carência de capacidade de acção e de regulação política. A recente história da cidade de Lisboa, em profunda,

mas desequilibrada transição, é (no nosso entender) um caso paradigmático das crescentes disputas – com incertas evoluções, por serem dependentes de determinados fatores também em evolução – entre novos modelos pseudoliberais de desenvolvimento económico e urbano e a paulatina formação de suas contestações, de base local e, sobretudo, social, mas também institucionais e, decerto, crescentemente interligadas em redes europeias e mesmo globais.

O nosso argumento desenvolve-se por seis seções. Primeiro, apresentaremos o contexto político e económico português em transição, especialmente no novo período de “fim da austeridade” desencadeado com a mudança de governo em 2015. Segundo, apresentaremos as características principais dos sistemas e mercado de habitação em Portugal; necessárias para compreender, em terceiro ponto, as transformações dos últimos anos decorridas em Lisboa e apresentadas – em relação com o contexto metropolitano e nacional – seguidamente. Quarto, focalizaremos a atenção sobre os novos movimentos sociais que emergem na conjugação das novas condições urbanas com as evidentes pressões sobre o sistema de habitação. Quinto, analisaremos em maior reflexividade, o campo das políticas e seus potenciais movimentos de abertura e de ausência, bem como as contradições inerentes nas respostas às dinâmicas políticas e dos próprios movimentos sociais. Em sexto e conclusivo ponto – que assumimos “em movimento” –, refletiremos sobre as possíveis tendências perante essa cidade em plena fase de vertiginosa transição sociopolítica.

## O fim da austeridade?

Em comparação com outros países da Europa Ocidental, Portugal – nos últimos anos – tem seguido uma trajetória peculiar e em mudança muito acelerada. As eleições políticas de 2015, e uma centralidade renovada da política parlamentar desde então, levaram o país a uma experimentação governamental quase única na Europa, que foi denominada – com um termo inicialmente destinado a ser depreciativo e depois apropriado pelos próprios esquerdistas – “geringonça”. O termo, que se refere a uma espécie de mecanismo muito intrincado e complicado de gerenciar, intenta fotografar a incomensurabilidade de visões da coligação (composta pelos partidos socialista e comunista, os verdes e o Bloco de Esquerda) que apoia o governo socialista liderado por António Costa, antigo presidente da Câmara de Lisboa. A aliança – involuntariamente facilitada e cementada pela hostilidade mostrada por ela pelo então Presidente da República Cavaco Silva – de alguma forma traz as consequências de uma reflexão que se produziu numa esquerda tradicionalmente fragmentada e litigiosa (Freire, 2017) sobre a necessidade de empenhar-se em conjunto para reverter o aumento das desigualdades trazido pelas políticas “austeritárias”<sup>5</sup> forjadas a partir do acme da crise económico-financeira que atingiu o país a partir de 2008.

O novo clima político, juntamente com os efeitos da flexibilização de algumas das medidas de austeridade introduzidas desde 2010 e especialmente durante o chamado “resgate externo” de Portugal,<sup>6</sup> tem sugerido, a muitos cidadãos e observadores, que Portugal acabará



em breve por deixar para trás a pior parte das suas políticas austeritárias.

O *mainstream* austeritário dominou (bem além das clivagens partidárias) vários anos da visão política nacional, mas nunca foi totalmente aceito pela maioria dos atores de nível local da administração do Estado e por grande parte da opinião pública.<sup>7</sup> De facto, muitos observadores têm sublinhado que a receita de austeridade demonstrou ser ineficiente e injusta para lidar com a crise econômica e financeira, sendo, afinal, uma das principais causas da profunda recessão após 2011 (Pedroso, 2014). Além disso, o consenso austeritário trouxe consigo uma falta generalizada de autonomia política para o país, particularmente no que diz respeito aos credores externos (Abreu et al., 2013).<sup>8</sup>

Apesar das expectativas elevadas e da percepção de muitos cidadãos (revelada por várias pesquisas; ver Ferreira, 2018) de que as promessas de recuperação e estabilização tenham sido parcialmente cumpridas, mudar radicalmente seis anos de políticas austeritárias não se tem revelado uma tarefa fácil. De facto, a maioria das reformas aprovadas durante o período de triunfo da austeridade não foi revertida ou transformada integralmente<sup>9</sup> e continua a orientar consideravelmente as direções de desenvolvimento do país. Mesmo com o apoio substancialmente favorável da comunicação social nacional e do uso inteligente do aparato de comunicação do governo, o crescimento econômico relativo que o país desfrutou durante os últimos anos (principalmente baseado em receitas procedentes de recursos financeiros externos ligados a turismo e imobiliário) poderá não durar para sempre. Há quem diga que a retomada atual seja um alívio

“aparente” e não esteja a conseguir enfrentar os problemas estruturais do país, incluindo a alta e crescente desigualdade e as fraquezas estruturais do estado de bem-estar.

Teles (2018), por exemplo, realça como a economia portuguesa – apesar de não ter ultrapassado “um dos maiores níveis de endividamento do mundo (público e privado)” – mantém-se fortemente dependente de fluxos financeiros estrangeiros, assim que “uma nova crise financeira é apenas uma questão de tempo”. Para o investigador, Portugal tem-se tornado “um estudo de caso sobre a compatibilidade de políticas antiausteridade e metas fiscais europeias”, e a maioria dos comentaristas associa a recuperação do dinamismo económico e da capacidade de fazer frente aos devidos pagamento dos empréstimos estrangeiros “ao aumento do consumo interno, impulsionado pela reversão dos cortes salariais e previdenciários” que tem sido capaz de aumentar a receita tributária e diminuir gastos sociais como aqueles ligados ao seguro-desemprego. Porém – defende o autor, que sufraga as suas hipóteses com dados produzidos pelo Observatório Português sobre Crises e Alternativas (CRIS-ALT)<sup>10</sup> – esse reequilíbrio da receita “não se traduziu em mais investimentos no setor público [que representam] um dos principais pontos cegos do acordo do governo de coalizão”.<sup>11</sup> Nesse quadro, os serviços públicos ainda estão amplamente sujeitos às normas de austeridade, permanecendo “cronicamente insuficientes e subfinanciados”.

Aceitando essa visão, a redução dos défices fiscais acumulados poderia ser explicada por uma combinação de aumento da receita tributária, ganhos financeiros e restrições de gastos públicos. Uma parte primordial da redução

de gastos públicos (que vai afetando quer as finanças públicas quer as privadas) seria devido à súbita mudança das condições financeiras internacionais para a economia portuguesa, propiciada pelo programa Quantitative Easing (QE) de compra de obrigações do BCE, que tem favorecido a descida das taxas de juro<sup>12</sup> e evitado uma crise bancária sistêmica, num país onde os balanços dos bancos ainda estão afetados por níveis de inadimplência entre os mais altos da zona do euro (13,3%), apenas depois da Grécia e de Chipre. Portanto, a recuperação econômica portuguesa pode estar ocorrendo em “areias movediças”,<sup>13</sup> ou seja, num terreno “volátil”, viciado pela positiva combinação de uma moderada recuperação econômica geral da Europa e da política não convencional de QE. Assim, é difícil defender que “a retórica antiausteridade compatível com a Europa” corresponda aos reais desafios políticos para uma sólida reestruturação da economia portuguesa que não seja apenas centrada “nos sectores de baixa produtividade, atormentados pela precariedade e com pouca necessidade de novos investimentos” (Teles, 2018).

Poderá esse quadro mudar em breve? Dar uma resposta que não seja apenas baseada na confiança (ou na desconfiança) absoluta nos atuais governantes é, francamente, difícil. Sólidas mudanças de políticas dependem de muitos factores, incluindo a capacidade das cidadãs e dos cidadãos – assim como dos seus movimentos e coletivos sociais organizados (incluindo partidos e sindicatos) – de lutar para obter uma mudança substancial das políticas, assim como um convencido abandono da substancial continuidade com várias das políticas forjadas na fase de governação austeritária.

Nesse sentido, é importante, no entanto, sublinhar o fato de que os problemas de longo prazo e a longa onda de políticas de austeridade têm vindo a coexistir, ultimamente, com um aumento constante de uma ampla gama de novas práticas participativas, em sua maioria oriundas do engajamento institucional local na experimentação de inovações democráticas formalizadas, mas também com processos de rejuvenescimento do ativismo crítico urbano. Ambas são mudanças importantes em um país onde a crise econômica afetou profundamente a satisfação com a política representativa,<sup>14</sup> e onde, apesar de sua Constituição enfatizar a importância da promoção da democracia participativa (art. 2), no passado não houve tentativas reais de moldar o Estado ao redor de objetivos de envolvimento direto dos cidadãos na construção de políticas públicas e da gestão financeira e territorial.

Conscientes da dificuldade de provar as relações de causa e efeito na incidência mútua de fenômenos tão complexos e articulados, neste ensaio vamos tentar afunilar a nossa análise para temas mais ligados aos movimentos e aos fóruns urbanos e, particularmente, para o domínio das políticas de habitação, exemplo primordial da conjuntura de fraquezas na estruturação de políticas públicas estruturais e da forte onda de políticas austeritárias adotadas pelo Estado no período 2011-2015 (incluindo, também, as tensões com outras tendências em diferentes escalas e níveis institucionais).

Na próxima secção, analisar-se-á, justamente, como às políticas nacionais sustentadas quase exclusivamente no mercado e dirigidas principalmente para a recuperação econômica do setor imobiliário e da construção

civil, formaram-se em paralelo com cortes nos investimentos públicos em habitação. De tal forma, afetaram-se os territórios locais, e transformaram-se profundamente, em poucos anos, tecidos urbanos como o da Região Metropolitana de Lisboa. Essa segunda parte do texto procurará seguidamente mostrar como o tecido social tem começado a reagir a essas transformações.

Em tal perspetiva, e complementarmen- te à reflexão proposta por Allegretti (2018) sobre processos participativos “por convite”, desenvolvidos em Portugal na última década (muitas vezes com objetivos e volumes de recursos limitados) pelos municípios (Blas e Ibarra, 2006), o presente texto concentrar-se-á nos movimentos urbanos de nova geração. Especificamente, o texto tratará, sobretudo, de movimentos provindos dessas causas, gerados por dinâmicas de “participação por irrupção” (ibid.), que tem vindo a forjar práticas de autoafirmação, de resistência ou mesmo de dissidência, inspiradas em imaginários urbanos alternativos (cf. Subirats apud Coletivo Política en Red, 2007, p. 54).

## Continuidades e transformações: notas sobre o sistema de habitação português

Em dezembro de 2016, a Relatora Especial da ONU pela Habitação Adequada visitou Portugal. O relatório da sua visita (Fahra, 2017) mostrou que Portugal está a atravessar uma profunda crise da habitação, crise caracterizada por uma dupla natureza: por um lado,

a permanência de formas de habitação precária – pelo menos 25 mil famílias vivem em tais condições (IHRU, 2018) – e de habitação pública em péssimas condições; por outro, a crescente pressão sobre faixas sempre mais amplas da população, e especialmente inquilinos de classes baixas e médias, causada pelo rápido crescimento do custo da habitação que se tem verificado nos últimos anos.

Para melhor compreender essa conjuntura, é útil caracterizar rapidamente o sistema de habitação típico de Portugal. Como os outros países do Sul da Europa (Allen et al., 2004), Portugal é caracterizado pela prevalência da habitação própria: três em cada quatro famílias vivem em casa de propriedade. Esse sistema resulta da adesão substancialmente unânime ao ideal da habitação de propriedade como instrumento de estabilidade social. Se, nos anos da ditadura (1926-1974), o discurso sobre Portugal como país de proprietários era central à retórica do Estado Novo, as coisas pouco mudaram com a democracia: os subsídios aos empréstimos para compra de habitação, formalmente concluídos em 2002, mas ainda a componente mais cara da despesa pública com habitação, terão sido a “política” de habitação mais importante e estável desde os anos 1980. Não surpreende, portanto, que o setor do arrendamento tenha caído de 46% em 1970 para 20% em 2011 (Fahra, 2017, p. 7). Por seu lado, a habitação pública representa menos de 3% do parque habitacional.

O mercado do arrendamento e a habitação pública encontram-se concentrados nas grandes cidades, principalmente Lisboa e Porto. Assim, a estabilidade habitacional proporcionada pela propriedade – no sistema português, sem dúvida, a forma mais estável de

habitação – é menos prevalente exatamente nos contextos em que as transformações que descrevermos a seguir foram mais intensas. Na verdade, o estoque habitacional relacionado com o mercado do arrendamento, e sobretudo com a crise financeira que colocou o endividamento (público e privado) em níveis insustentáveis, tornou-se o enfoque central das reformas no sector imobiliário aprovadas durante os anos da austeridade. O memorando de entendimento assinado entre Portugal e as instituições financiadoras externas exigia de forma explícita a liberalização do mercado de arrendamento (EC, 2011, p. 87). O governo de então respondeu com o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU; lei n. 31/2012) que reduziu as amplas proteções dos inquilinos, facilitou os despejos em caso de obras e transformou habitações em alojamentos turísticos (Alojamento Local). O objetivo do NRAU, em suma, era de acabar com os contratos existentes de renda controlada, resultantes dos “congelamentos” de rendas aplicados nas décadas anteriores. Esses congelamentos, num contexto nacional no qual o suporte ao arrendamento nunca foi prioritário, terão sido a única política direcionada aos inquilinos nos mercados não sociais, em contextos políticos e económicos obviamente cheios de contradições. Com o tempo, os congelamentos das rendas criaram situações altamente paradoxais, com inquilinos a pagar valores extremamente reduzidos (ainda existem contratos de poucas dezenas de euros mensais) sem qualquer compensação aos proprietários. Os congelamentos das rendas têm sido apontados, por muitos, como a razão principal da progressiva degradação do património edificado nos centros urbanos portugueses. Uma narrativa crescentemente

sólida e, por sua vez, incrementalmente agressiva, criando-se, assim, uma ampla justificação para as políticas de liberalização do mercado de arrendamento. De uma outra perspectiva, é também possível interpretar os congelamentos de rendas antigas como uma componente de estratégia mais ampla que terá fomentado, a partir dos anos 1970/1980, uma acumulação de capital para a suburbanização territorial – estratégia complementada, justamente, através dos subsídios para a aquisição de habitação.

Essa breve descrição mostra como o sistema português de habitação se tem caracterizado por sérios desequilíbrios históricos – desequilíbrios que, afinal, foram em algumas partes mitigados, mas, em outras, acentuados com as políticas austeritárias. Assim, consideramos que uma reflexão rigorosa sobre esses temas tenha que partir da compreensão das necessidades de *reforma* das políticas que, afinal, moldaram esses desequilíbrios. Veremos a seguir como a conjuntura das transformações socioeconómicas e as novas pressões sociais e económicas têm paulatinamente despoletado uma potencial nova era nas respectivas agendas políticas. De facto, entre os programas de intervenção pública, a proposta de uma Lei de Bases de Habitação e outros diplomas em discussão sobre temas relacionados (alojamento local, descentralização administrativa), podemos talvez vislumbrar uma perspectiva de transformação do “sistema” de habitação português. Será essa nova leva de políticas – fruto de uma sua discussão crítica, embora em movimento – o último objeto de discussão deste ensaio. Para chegar a essa discussão, será necessário descrever as condições que levaram a habitação para o centro das agendas políticas, começando pelas transformações em curso em Lisboa.

## Lisboa e o seu novo *mainstream* metropolitano

Lisboa é uma cidade que, nos últimos anos, tem se distinguido por um ritmo muito acelerado de mudança; sendo particularmente visíveis, neste período quase vertiginoso, as diferenças e os conflitos – mas também as ambivalências – entre os elementos de inovação e de transformação e os de fomento de novos tipos de desigualdade e de segregação. Ao nos aproximarmos do final desta segunda década do século XXI, a capital portuguesa emerge como cada vez mais cosmopolita e integrada nas tendências globais de vanguarda (Seixas, Magalhães e Costa, 2013; Costa et al., 2017; Rossi e Tulumello, 2018).

A cidade tem procurado forjar novas perspectivas para a qualidade de vida urbana, assim como para o empreendedorismo, alterando de forma paradigmática suas políticas e investimentos – em espaços públicos, infraestruturas e serviços ambientais, bem como nas suas próprias estruturas de governação territorial. De facto, a cidade reformulou de forma bastante radical suas estruturas políticas e administrativas nos níveis mais próximos dos cidadãos, no nível das suas freguesias,<sup>15</sup> preparando-se, por sua vez agora, para uma nova vaga de reforço dos seus poderes e recursos – graças a um processo de acréscida descentralização do Estado central, em que se prevê uma alteração relativamente importante do *status quo* da administração territorial portuguesa nos próximos anos.

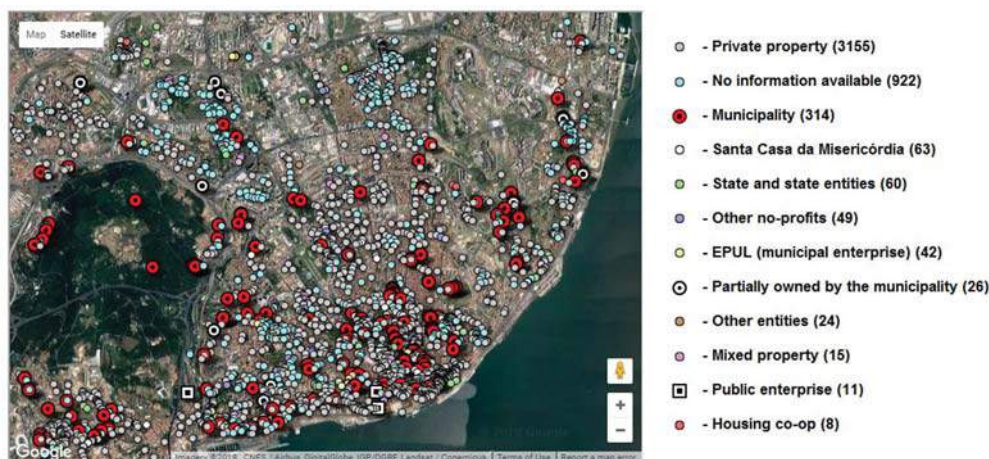
Essa evolução, que reflete uma atitude significativa e deliberada de transformação,

tem resultado no fomento de um governo urbano com maiores competências e responsabilidades, assim se constituindo uma série de novas dinâmicas sociais e políticas; consideravelmente perturbadoras para a cultura de um Estado com profundas tradições centralistas. No entanto, é também em Lisboa que se mantém um difícil legado político e cultural que durante décadas desconsiderou os valores da vida urbana. E onde, hoje, estão a ser estabelecidos novos padrões de desigualdade e de segregação socioespacial, em particular no acesso às necessidades básicas, tais como a habitação. Por conseguinte, e apesar das tendências de inovação política, determinadas incertezas permanecem, em face das novas necessidades *versus* capacidades de governação urbana, em face da redistribuição dos recursos e capitais da nova economia e em face da defesa dos bens comuns e dos direitos fundamentais na cidade.

Este texto vai, nos pontos seguintes, procurar traçar esses padrões, com referência particular ao sistema habitacional, a partir da dinâmica crise/pós-crise, entre o início desta década e os tempos presentes.

Quando Portugal recebeu o seu resgate financeiro em 2011, a cidade de Lisboa – unidade administrativa central de uma área metropolitana com quase 3 milhões de habitantes – tinha 552.700 habitantes e 322.865 unidades habitacionais, das quais 50.289 estavam vagas (Minder, 2018) e quase 5.000 em condições de abandono (Figura 1). No final de 2014, Lisboa e a sua região metropolitana estavam a sofrer os mais pesados impactos da crise económica nacional e das políticas de austeridade (Seixas et al., 2015).

Figura 1 – Habitações degradadas/abandonadas em Lisboa, a partir de 2009, por tipologia do proprietário



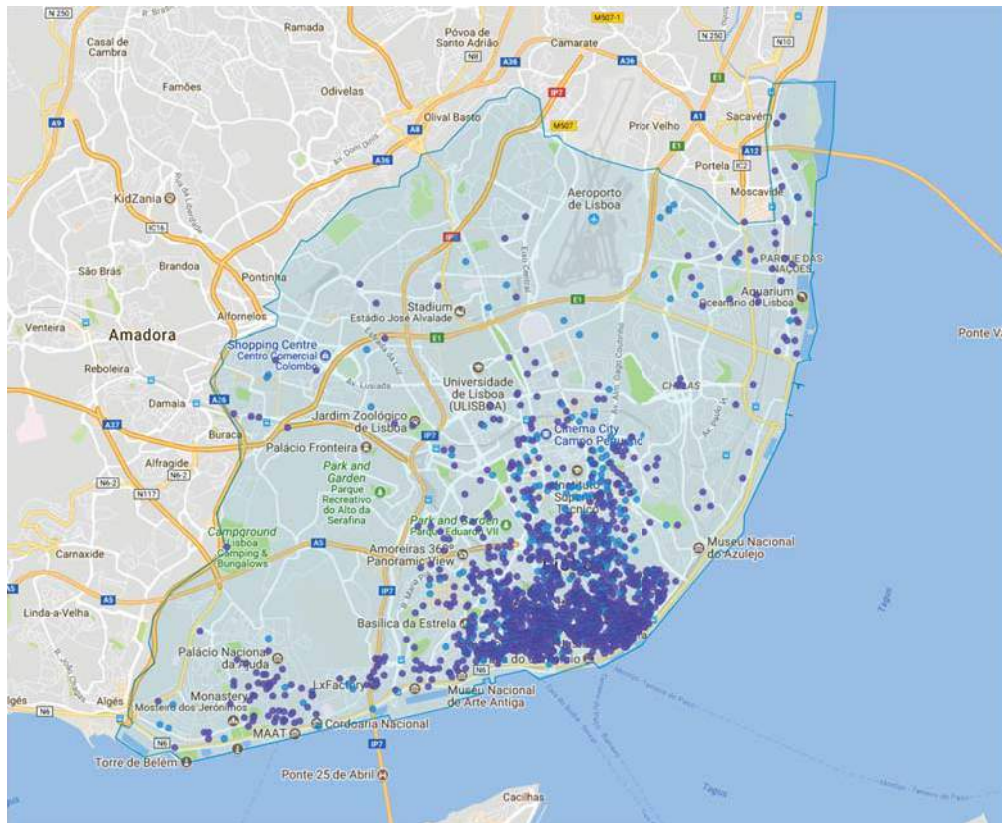
Fonte: Tretas.org ([https://tretas.org/PrediosDevolutosLisboa#Localiza.2BA0cA4w-o\\_dos\\_Pr.2BA0k-dios\\_Devolutos](https://tretas.org/PrediosDevolutosLisboa#Localiza.2BA0cA4w-o_dos_Pr.2BA0k-dios_Devolutos)). Baseado em dados da Câmara Municipal de Lisboa.

No entanto, vários processos, iniciados em 2009, abriram caminho para a recuperação econômica e as transformações no sistema habitacional da cidade. O turismo começou a crescer em 2009, em parte devido a investimentos e campanhas publicitárias de promoção por parte do governo local (ibid.) e, em parte, pelo apoio prestado por várias revistas globais de tendência, à procura de um valente substituto depois da queda do turismo nos países do norte da África causada pelas turbulências políticas e o terrorismo global. A tendência fortaleceu-se entre 2016 e 2017, quando Lisboa ganhou vários reconhecimentos (como os do World Best Citybreak e World Best Cruise Harbor), que acabaram entrando na conta do notável sucesso de Portugal nas últimas edições dos World Travel Awards.<sup>16</sup> O *boom* turístico foi

acompanhado por novas tendências. Por um lado, a cidade conseguiu tornar-se atraente para *startups* e jovens profissionais (ver Rossi e Tulumello, 2018), aposentados (atraídos por incentivos fiscais para “residentes não habituais” introduzidos nos anos da crise)<sup>17</sup> e, cada vez mais, estudantes estrangeiros.<sup>18</sup> Por outro lado, Lisboa tornou-se atrativa para os investimentos internacionais no sector imobiliário, em parte devido ao esquema Golden Visa. Este último concede acesso ao mercado europeu e ao espaço Schengen para investimentos imobiliários a partir de 500.000€,<sup>19</sup> em parte devido ao crescimento do mercado imobiliário e, conseqüentemente, dos elevados retornos dos investimentos (ver Introdução). Sem surpresa, o rápido influxo de indivíduos com maior capacidade de compra e o peso dos investimentos



Figura 2 – Alojamentos disponíveis no AirBnB em Lisboa, a partir de maio de 2018



Fonte: AirDNA (reprodução autorizada por cortesia de AirDNA). Ver: [www.airdna.co](http://www.airdna.co).

internacionais produziram um impressionante crescimento dos preços de imóveis, com aumentos anuais de dois dígitos na maioria dos municípios da Região Metropolitana de Lisboa (ver Introdução). De facto, no seu último relatório sobre a estabilidade financeira, até o Banco de Portugal sublinhou o papel do investimento estrangeiro no crescimento dos preços da habitação, bem como alertou para a possibilidade de uma explosão da bolha especulativa (Banco de Portugal, 2018).

É importante, no entanto, destacar um conjunto de tensões subjacentes às recentes transformações. Sem dúvida, o crescimento da indústria do turismo com dois dígitos anuais tem sido um componente crucial da recuperação econômica do país, impulsionando a reforma do patrimônio arquitetónico. Ele é considerado, por muitos portugueses, como um fenómeno "win-win", na medida em que também é visto como um dos fatores centrais da queda da taxa de desemprego (que passou de

um pico de cerca de 17% em 2013 para 8% do início de 2018), embora sem considerar que o emprego no setores do turismo e do imobiliário é muitas vezes precário, malpago e marcado pela alta rotatividade dos funcionários (ver Teles, 2018). Ainda assim, instituições locais e nacionais parecem ter vindo a empurrar o tecido econômico para o turismo, sobretudo na ausência de uma estratégia global e de direções alternativas de desenvolvimento.

Essa realidade, juntamente com o fracasso sistemático da redistribuição do valor econômico agregado gerado pelo turismo, tem tido consequências muito sérias e de tempos longos. Ainda que, em 2016 – pela primeira vez em décadas –, Lisboa não tenha vindo a perder habitantes em comparação com o ano anterior, este não foi o caso dos jovens adultos (com idades compreendidas entre os 20 e os 34 anos), que diminuíram cerca de 30% no período 2011-2016.<sup>20</sup> O envelhecimento é uma questão antiga da população portuguesa, pelos seus padrões europeus e migratórios, mas existem evidências de que a falta de habitação a preços acessíveis tem desempenhado um papel nessa perda (Costa, 2017), gerando um fluxo de residentes para o anel suburbano norte e para a margem sul do rio Tejo. De fato, um estudo recente da Caritas enfatizou como o acesso à moradia é problemático para as gerações jovens (Caritas Portuguesa, Caritas Europa, 2017).

A elaboração de correlações causais rigorosas entre as tendências imobiliárias e as expulsões do centro da cidade não é simples. Por exemplo, alguns grupos de jovens

adultos podem ter conseguido comprar casas a custos mais baixos durante a crise e podem agora alugá-las ou revendê-las com valores mais altos, mudando-se para municípios periféricos, onde podem pagar por casas maiores e altos padrões de qualidade de vida. Ainda assim, há um número crescente de casos – por exemplo, aqueles reportados a grupos ativistas locais como “Habita” (ver abaixo) e “Stop Despejos”, de pessoas que foram despejadas e não tiveram outra escolha a não ser se mudar para fora da cidade de Lisboa.<sup>21</sup> Isto pode sinalizar mais um fenómeno, isto é, uma nova ronda de gentrificação nos bairros periféricos de Lisboa e nos seus arredores imediatos, devido ao reassentamento de jovens adultos ativos com altas qualificações e salários relativamente elevados.<sup>22</sup>

Vale aqui a pena realçar que um dos maiores retos do próximo futuro reside na construção de banco de dados estatísticos rigorosos e geograficamente detalhados sobre o mercado habitacional, para além daqueles que são disponibilizados apenas a cada 10 anos por meio de censos (os quais são, obviamente, incapazes de captar as transformações turbulentas dos últimos anos). O fato é que a maioria dos dados atualizados é daqueles fornecidos por empresas e consultores imobiliários, cujos interesses em omitir alguns fenómenos ou em representar o mercado com crescimento e dinamismo mais rápidos do que na realidade acabam sendo um risco que pode afetar as próprias análises das tendências e requer uma séria contraestratégia pública, assim como um forte empenho da sociedade civil.



## Os novos movimentos urbanos e a construção de contranarrativas

Não será surpreendente que as realidades descritas nos pontos anteriores, decorrentes quer da ampla crise económico-financeira e também política, quer dos novos dilemas provocados pelas propostas de recuperação económica, acarretam profundas contradições. Essas contradições, crescentemente evidentes, a par da relativa debilidade nas respostas políticas em áreas vitais de direitos urbanos, tais como a habitação, têm sido um terreno fértil para o posicionamento de uma nova geração de movimentos sociais e urbanos, de base local, mas muito interligados em redes digitais e com crescentes interligações globais. Movimentos e redes que, numa interação com fronteiras ténues entre si e vocalizando novas expressões e reivindicações de cidadania por bens considerados comuns (Mattei, 2011; Nel.lo, 2015) e por diversas formas, estruturas e assunções, detêm uma evidente heterogeneidade. Não obstante, a maioria desses movimentos mostra ter em comum a defesa do direito à habitação e, de forma crescentemente reconhecível, do direito à cidade, nas suas narrativas e exigências.

Esses movimentos urbanos, embora ainda relativamente marginais na vida sociopolítica da cidade de Lisboa – quando comparados, por exemplo, com os seus congéneres nas maiores cidades espanholas –, encontram-se em evidente crescimento de base sociocultural e também mediática. Eles surgem por formas relativamente genéricas de consciência cívica e para determinados temas transversais ou são de ordem mais específica

e perante determinadas temáticas ou campos de reivindicação. Verificam-se, por sua vez, no principal centro urbano da metrópole, mas também nas vastas periferias da cidade e, sem dúvida, alicerçam-se por ampla utilização das redes digitais.

A Tabela 1 apresenta uma listagem sistematizada dos mais recentes movimentos cívicos urbanos em Lisboa, incluindo uma tipologização que apresenta graus de sucesso e tendências próximas de evolução. A larga maioria desses movimentos encontra-se em condição de estabilidade ou mesmo de fortalecimento, o que mostra uma tendência de crescente posicionamento dos movimentos urbanos na vida política da cidade – e, também, a continuidade (ou mesmo o acentuar) das pressões sobre as quais estes se mobilizam.

A dimensão mais crítica na recente mobilização da população, e no recrudescimento dos protestos por parte dos movimentos urbanos, encontra-se sem margem para dúvidas nas dimensões do mercado imobiliário e habitacional da cidade. As associações locais e os movimentos urbanos da cidade, das mais variadas índoles, pressionam cada vez mais vincadamente – com argumentos de base material e imaterial – contra o aumento das rendas, a especulação imobiliária e o consequente esvaecimento da vida quotidiana de múltiplos bairros da cidade. Nesse sentido, diversas associações e movimentos informais da cidade juntaram-se, criando um movimento de largo espectro, intitulado “Movimento Morar em Lisboa”,<sup>23</sup> que apresentou uma carta pública em fevereiro de 2017. Esse movimento tem sido um fórum aberto de apresentação de propostas aos diversos responsáveis políticos e institucionais pela habitação na cidade.

Tabela 1 – Recentes movimentos cívicos urbanos em Lisboa

Área de intervenção	Forma	Territórios	Tipo de reivindicação	Grau de sucesso	Tendência
Habituação	Diversos movimentos e associações	Sobretudo centro de Lisboa, estendem-se às áreas suburbanas em temas do realojamento	Direito à habitação/rendas apoiadas versus liberalização do Mercado imobiliário, gentrificação turística, realojamento	Crescente atenção social e mediática para as questões da habitação; crescente pressão política; crescente percepção e mobilização social	Em fortalecimento
Ecologia	Movimentos colectivos e comunitários muito variados	Centro de Lisboa, Bairros sociais	Horticultura urbana comunitária e orgânica	Projectos vitoriosos em Orçamentos Participativos, terrenos e edifícios ocupados, crescente percepção social	Estável
Mobilidade	Diversos movimentos e associações	Sobretudo centro de Lisboa	Direito à mobilidade não motorizada na cidade	Relativo sucesso no <i>lobbying</i> político, crescente percepção social	Estável
Desenvolvimento Comunitário	Movimentos colectivos e comunitários muito variados	Variados bairros por toda a metrópole	Centros sociais, apoio e providência social, identidade e representação cultural em bairros sociais e minorias	Consolidação de centros comunitários; aumento gradual de actividades socioculturais; crescente pressão política para os temas; fomento de programas municipais	Estável ou em fortalecimento
Feminismo	Movimentos e associações específicas	Sobretudo âmbito nacional	Igualdade de género e combate à discriminação racial	Atenção mediática; aumento de iniciativas e debates nos territórios	Em fortalecimento
Antirracismo	Movimentos e associações específicas	Âmbito nacional bem como zonas suburbanas da metrópole	Combate ao racismo e à discriminação socioterritorial	Carta de denúncia de racismo em Portugal à ONU; adopção de dados étnicos para os Censos 2021	Estável ou em fortalecimento

Fonte: Seixas e Guterres (2018).

Um dos locais da cidade com maior dinâmica cívica e de acção por parte dos movimentos urbanos situa-se no eixo da avenida Almirante Reis e nos seus diversos bairros envolventes. Com a saturação imobiliária e turística do núcleo mais histórico da cidade, esse eixo

tem sido receptor de novas vocações residenciais, sobretudo por jovens adultos, estudantes nacionais e estrangeiros, recém-licenciados; mas também outros moradores empurrados para essas zonas ainda relativamente acessíveis em termos de rendas, pela saturação de

algumas outras áreas da cidade que tradicionalmente os abrigavam (Malheiros Carvalho e Mendes, 2013). Nesses bairros, embora ainda se mantendo como territórios muito tradicionais de Lisboa, têm-se crescentemente assistido a estilos de vida mais comunais e de partilha de apartamentos; provocado pelos baixos salários das novas gerações de licenciados, precariedade laboral; mas também pela adoção voluntária a novas formas de vida na cidade e ao fortalecimento de redes associativas. Dois casos recentes, com resultados aparentemente distintos, ilustram bem os conflitos de nova ordem nessas áreas, bem como seus potenciais resultados, dadas as forças e narrativas em presente posicionamento: o jardim do Caracol da Penha e a ocupação do edifício municipal da rua Marques da Silva.

O primeiro caso refere-se a um espaço baldio e expectante, de propriedade municipal, numa zona densamente urbanizada. Diante da pretensão do município de construir um parque de estacionamento, um grupo de moradores locais iniciou um movimento durante o ano de 2016 para a criação de um jardim público.<sup>24</sup> O movimento, sustentado por uma forte mobilização local, técnica e mediática – e que chegou a vencer o orçamento participativo institucionalizado pelo próprio município –, conseguiu levar avante a sua reivindicação; embora recentemente teve que estruturar as suas reivindicações iniciais com as estratégias e, sobretudo, com a cultura administrativa, mais próprias do município.

O segundo caso refere-se a uma ocupação por um grupo de ativistas de um edifício municipal devoluto – bem perto do espaço expectante do primeiro caso. A ocupação, desencadeada em plena campanha eleitoral

autárquica em setembro de 2017, exigia um debate mais crítico em torno da especulação imobiliária da cidade, do enorme aumento das rendas e das débeis políticas de habitação do município. Um grupo de “okupas” organizou-se coletivamente por forma a realizar obras de reforma e transformar o prédio num espaço comum, com uma cozinha comunitária, uma sala de estudo e salas de reuniões. Até ao seu desalojamento quatro meses depois, os “okupas” prepararam, através de uma “Assembleia do Comum”, uma proposta de “Programa Quota de Habitação Comum”<sup>25</sup> para cidadãos em situação de carência habitacional. Apesar do desalojamento, estão presentemente abertos os canais de negociação entre os ativistas e o município, que considerou o programa como base plausível para debate. Por seu lado, a Assembleia e seus grupos de trabalho temáticos mantêm-se ativos, sendo diversas actividades progressivamente integradas noutra grupo informal intitulado “Vizinhos de Arroios”, que vem organizando debates semanais quase sempre lotados. Tais iniciativas têm vindo a cooperar numa rede de espaços de apoio para actividades públicas, incluindo espaços de pensamento radical, tais como as associações Crew Hassan e a RDA69, bem como outros espaços culturais igualmente empenhados na conscientização dos direitos urbanos em Lisboa; o que demonstra a estruturação de uma rede de movimentos.

Efetivamente, primeiro nos bairros envolventes a essas zonas da cidade, mas de forma crescente para outros bairros, têm surgido espaços e iniciativas que corroboram essas novas formas de expressão. De 2008 a 2016, esses tipos de espaços coletivos mais do que duplicaram (Costa et al., 2017), com crescentes repercussões na vivência da cidade, mas

também nas suas percepções políticas. São múltiplos os exemplos, dos quais se poderão destacar os seguintes: a) a programação cultural no espaço Terraço<sup>26</sup> num edifício ocupado comunalmente; b) o apoio alargado à Horta do Monte e a criação da horta da rua das Barracas numa socialização entre ativistas e a população local, privilegiando a cultura orgânica e a permacultura; c) as atividades do Centro Social RDA 69 com debates, ciclos de cinema, refeitório popular e biblioteca; d) a Cicloficina dos Anjos, que arranja bicicletas através de voluntários que ensinam os utilizadores nas práticas mecânicas; e) a Cooperativa Zona Franca, no bairro das Colónias, com uma cantina popular, tertúlias, lançamentos de livros, etc.

É de referir que o considerável incremento da atividade cívica nesses territórios, bastante centrais em face da geografia metropolitana de Lisboa, não se deve apenas à ação desses grupos de base. Na verdade, decorreu de um deliberado e estratégico investimento municipal em toda a zona. Confirma-se, assim, que a combinação entre investimento público de base municipal e iniciativas de base local pode funcionar numa perspectiva de mútuo fomento. Mas também, e de forma relativamente esperada, como fonte de novos tipos de discordâncias e de conflitos de base política. Sobretudo perante os resultados da conjugação de relevantes investimentos públicos com uma abertura claramente liberal aos investimentos financeiros externos; provocando acentuados efeitos de gentrificação.

É igualmente relevante recordar que os movimentos de cidadania não se resumem à cidade mais histórica. Existem, nomeadamente, múltiplos bairros sociais no seu sistema urbano e que constituem cerca de um sétimo<sup>27</sup>

da população da cidade; emergindo, por sua vez, nesses territórios uma nova geração de movimentos urbanos. Ao contrário das associações surgidas após a revolução de 1974, e sobretudo dedicadas ao direito à habitação, a nova geração de associações preocupa-se mais com as questões do *habitat* e com o sufrágio dos diversos direitos constitucionais; em questões como a representatividade política (em especial nos bairros onde habitam descendentes de imigrantes); os direitos das mulheres e das crianças; a qualidade dos equipamentos e dos espaços públicos; os transportes públicos e a própria integração na vida urbana. Por seu lado, os movimentos que partem das periferias – sociais e geográficas – da cidade também se agregam em rede e vão para além da dimensão de “bairro”. De acordo com Costa et al. (ibid., pp. 204-208), a espacialização dessas formas de expressão, sobretudo de índole cultural, difere consideravelmente das dos movimentos do centro urbano, sendo aqui desenvolvidas em espaços de esferas mais privadas, mas que abrigam espaços de trabalho em rede e com actividades comuns.

Esta breve discussão tem mostrado como as rápidas transformações em curso em Lisboa foram acompanhadas pela emergência de novas redes preocupadas com habitação e além dessa. Mais em geral, essa nova onda de ativismo apostou em três estratégias principais: 1) organizar ações com diferente cariz, mas sempre capazes de atrair cobertura da comunicação social; 2) dialogar com os atores políticos recentemente eleitos, aproveitando, em certas ocasiões, também da proximidade de alguns políticos com os próprios movimentos; e 3) produzir conhecimento através de práticas de investigação-ação e, assim,

fortalecer o diálogo entre ativistas e instituições acadêmicas.

Esta última linha é evidente no retorno da habitação no centro dos estudos urbanos, e especialmente por obra de novas gerações de investigadores. Por exemplo, o recém-criado “Urban Transitions Hub”, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, recebeu financiamento por três projetos da Fundação Nacional para a Ciência e Tecnologia,<sup>28</sup> organizou dois Fóruns da Habitação<sup>29</sup> e criou redes com grupos ativistas, incluindo Habita, associação ativa desde os meados dos anos 2000, e com muitas redes nacionais e internacionais. Outros grupos académicos nessa área foram o Gestual (Universidade de Lisboa), o Cics.Nova (Universidade Nova de Lisboa) e o Dinâmia/CET (Instituto Universitário de Lisboa), que uniram forças na criação do grupo Urbanologista; o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (que valoriza a produção de dados no seu “Observatório de Crises e Alternativas”); e o LAHB (Laboratório de Habitação Básica Participativa de Porto).<sup>30</sup>

Os novos atores têm vindo a colaborar com atores de longa data e, especialmente, nas tentativas de construir um “conhecimento ausente” sobre as interações entre habitação e outros campos de ação. Nesse campo, a ação da associação Habita foi crucial. Ela tem estado na origem de campanhas importantes, como #QueremosOrçamento (denúncia do insuficiente orçamento dedicado à habitação), a “Caravana pelo Direito à Habitação” (que tem vindo a percorrer o país para recolher informação sobre o estado da habitação precária) e no nascimento da plataforma Stop Despejos (grupo de ação direta contra os despejos).<sup>31</sup>

Um dos aspectos mais importantes visíveis na panóplia de iniciativas ativistas e políticas – apesar da abordagem radical de algumas delas – tem sido uma crescente capacidade de abrir e manter o diálogo com as autoridades políticas, por meio de conversas diretas e da participação em eventos e debates públicos, assim como também em formas cada vez mais profissionalizadas de tentativa de influência na formação de políticas públicas.

## Aberturas, ausências, contradições: o campo das políticas

O efeito mais evidente da multiplicação de redes e de atores crescentemente interventivos em torno das questões do direito à habitação em Lisboa terá sido seguramente o posicionamento do tema no centro do debate político. Embora esse posicionamento tenha rariz global nas causas e, sobretudo, nas consequências da crise económica global desencadeada desde 2008 (Madden e Marcuse, 2016), em Portugal podemos observar algum lapso temporal – e perceptual – a esse respeito. De facto, em muitos países, as relações entre as causas e as consequências da crise foram sentidas de forma muito vincada com as pressões habitacionais, tendo levado à criação de importantes reações sociais e políticas e, desde logo, a novos movimentos sociais – sendo o caso mais evidente a “Plataforma de Afectados por la Hipoteca” em Espanha.<sup>32</sup> Em Portugal, essas tendências sucederam-se, sobretudo, alguns anos após a eclosão da crise e

perante os primeiros resultados das propostas de retomada económica.

Esse desfasamento incita a uma necessária interpretação mais específica, não somente das suas razões, mas também sobre as formas mais específicas de como as novas pressões sociais que finalmente se instalam nos anos mais recentes estarão a ser transmitidas ou assimiladas para os campos da política – e das políticas, em termos mais concretos. Podemos identificar três momentos cruciais, a esse respeito.

O primeiro momento coincide com os resultados das eleições nacionais de 2015 e com a formação do novo governo socialista e a sua maioria de centro-esquerda na Assembleia da República, como acima já mencionado. Não obstante, nessa primeira fase, o novo governo ignorou em considerável medida o tema da habitação, priorizando, sobremaneira, as reivindicações centrais dos sindicatos bem como determinadas formas de política económica de carácter neokeynesiano – através do estímulo na procura interna por via de cortes nos impostos e de retomada dos salários dos funcionários públicos. Entretanto, começava a ser por demais evidente quer o fortíssimo impulso do mercado turístico nacional priorizava o aquecimento dos mercados imobiliários nos territórios mais centrais e simbólicos do país. Assim, um segundo momento de transição sucede-se no verão de 2017 – no rescaldo da publicação do relatório da ONU pelo Direito à Habitação Adequada (ver secção “Continuidades e transformações: notas sobre o sistema de habitação português”) e enquanto cresciam as pressões sociais. Nesse período, o governo assumiu finalmente a habitação como “prioridade política” (Lusa, 2017). O Primeiro Ministro António Costa mencionou explicitamente os riscos de exclusão das novas

gerações, especialmente dependentes de um mercado de arrendamento em explosão de preços (Tiago, 2017). O ato central dessa nova fase política coloca-se na criação da Secretaria de Estado da Habitação em julho de 2017. Assume o cargo uma perita em regeneração urbana e imobiliária<sup>33</sup> que tem demonstrado interesse e capacidade para abrir debate com a sociedade civil, sendo o número de encontros organizados nos primeiros meses do seu encargo sem dúvida significativo. Essa atitude da nova Secretária de Estado demonstrou, pelo menos, um reconhecimento da complexidade dos agentes e dos problemas em questão e a evidente necessidade de uma melhor articulação entre os níveis nacional e local; bem como entre agentes públicos, privados e associativos. Porém, não deixa de ser uma Secretaria de Estado num governo sobremaneira preocupado em conseguir transmitir a mensagem – em nível nacional, mas também Europeu – de que as políticas de austeridade poderiam ser alteradas sem colocar em causa a consolidação orçamental e financeira do país. Ou seja, a nova Secretaria de Estado da Habitação deteria, à partida, um relevante diferencial entre vontade para agir e uma real capacidade – desde logo política, mas também financeira – para o fazer.

Finalmente, o terceiro momento sucede-se com as eleições autárquicas de outubro de 2017, quando habitação se torna, de forma assumida, o tema principal do programa, da campanha e, por consequência, da futura gestão da Câmara Municipal de Lisboa. Nessas eleições, o Partido Socialista, que governava Lisboa há já uma década – em coligação com pequenos, mas relevantes movimentos de cidadãos –, ganha votos em praticamente todo o país, por efeito do clima positivo e

relativamente pós-austeritário. Mas em Lisboa perde a maioria absoluta que detinha, formando, assim, uma coligação de maioria com o Bloco de Esquerda, numa dinâmica que dará mais visibilidade aos vereadores mais preocupados com a habitação. Porém, mantém-se, nos primeiros meses pós-eleições, sobretudo no nível nacional, uma considerável defasagem entre os níveis discursivos e operativos. Tal defasagem poderá ser compreendida através dos conceitos de abertura, de ausência e de contradição.

O conceito de *abertura*, que utilizamos aqui para frisar uma nova atitude de possibilidade para reforma, não se aplica somente ao diálogo promovido pela nova Secretária de Estado. O último ano tem sido caracterizado pelo sistemático posicionamento de uma panóplia de propostas de novos instrumentos legislativos. O primeiro pacote, até a data parcialmente aprovado, constitui a chamada Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH).<sup>34</sup>

A NGPH pretende constituir-se como uma política holística, abrangendo várias dimensões e, principalmente, a promoção de soluções públicas para famílias em estado de grave precariedade habitacional e o estímulo ao arrendamento de longa duração – mais intervenções específicas para dar soluções urgentes em caso de calamidades naturais e para estimular a coesão territorial. Entretanto, a Assembleia da República encontra-se a trabalhar sobre uma proposta de Lei de Bases de Habitação,<sup>35</sup> cujo objetivo declarado é de atuar de forma transversal e com base no princípio constitucional do direito à habitação (art. 65) através de provisões como a proteção de despejo em caso de primeira habitação, uma melhor definição da função social da habitação (que deveria simplificar, por exemplo, a expropriação de ha-

bitações mantidas devolutas por longo tempo) e o estabelecimento de estratégias plurianuais nacionais pela habitação.

Em nível municipal, e voltando a Lisboa, a Câmara Municipal tem reconhecido especialmente a necessidade de fixar residentes.<sup>36</sup> Consequentemente, a Câmara lançou um ambicioso Programa de Renda Acessível que envolve a realização de parcerias público-privadas para a construção de complexos de uso misto, em que se prevê realizar 7.000 unidades de habitação acessíveis em 15 lotes e até ao ano de 2021. Nesse programa, o município participa, sobretudo, através da cedência dos terrenos.

Nesse panorama, o conceito de *ausência* é, por sua vez, compreensível perante uma cultura político-administrativa que, em Portugal, nunca colocou o desenvolvimento das cidades e dos territórios, de forma explícita, como objeto central das suas políticas nacionais (Seixas e Marques, 2015). O próprio Primeiro Ministro, quando declarou a habitação uma nova prioridade (Lusa, 2017), confirmou não estar em causa a liberalização do mercado. Sucessivamente, a própria Secretária de Estado tem repetido que a regulamentação não é parte central da estratégia do governo nessa área. Como mencionamos acima, as reformas cruciais aprovadas durante os anos da austeridade não estão a ser modificadas ou revogadas na sua essência, e o mesmo se aplica a outros temas relevantes para a transformação do panorama habitacional. Ou seja, por agora não se prevê a revogação ou modificação das regulamentações referentes aos Vistos Gold bem como ao regime fiscal de Residentes Não Habituais; ambos centrais para as dinâmicas de financeirização globalizada da habitação (Marujo, 2018) ou a liberalização do sistema de ordenamento do território.



As únicas exceções, que dizem respeito a mudanças até agora confirmadas, encontram-se em pequenas – mas não obstante altamente simbólicas – alterações ao Regime de Arrendamento Urbano, tais como a proteção dos despejos de pessoas com mais de 65 anos ou com deficiência (lei n. 30/2018). Também se legislou no sentido de dar às autarquias municipais a capacidade de pôr limites aos estabelecimentos turísticos. Ausente está, ainda, a informação detalhada sobre os investimentos previstos para as novas políticas aprovadas não complementadas com dotações orçamentais no Orçamento de Estado de 2019).

Nas perspectivas de interpretação por nós propostas em termos de “tempos longos”, consideramos muito útil esse conceito de ausência, porque ajuda a interpretar melhor a interseção entre a ausência de uma robusta política de habitação desenvolvida nos anos anteriores (Tulumello et al., 2018) com as liberalizações “austeritárias” do sistema de ordenamento e a ausência de uma estratégia complexiva e mais integrada com as realidades socioterritoriais, sobretudo para os fundamentais setores do turismo e do imobiliário.

Como repetidamente denunciado por associações como a Habita (Silva, 2017), os novos programas governamentais, embora potencialmente capazes de resolver algumas situações específicas, não se focam em enfrentar as raízes e as ambiguidades das dinâmicas de mercantilização e de financeirização da habitação e da própria vida urbana (Rossi, 2017). Em particular, a generalizada transição da oferta imobiliária para a oferta turística e para a especulação imobiliária de escala, entretanto globalizada, pode dificilmente ser invertida ou, pelo menos, melhor gerida com foco em objetivos

públicos, sem uma forte capacidade de regulação e – em determinados casos – sem intervenção direta de base estatal. Isto é verdade especialmente no momento em que o país ainda se encontra, apesar da gradual recuperação econômica, em tempos de “pós-austeridade”, com o advento de uma nova economia, mas de rendimentos ainda instáveis e com as capacidades financeiras da maioria das famílias ainda relativamente fracas. Assim, a “competição” entre investidores com forte capacidade de despesa – e com relevantes benefícios fiscais ao investimento – e os (aspirantes a) residentes resulta ainda muito desequilibrada. Aliás, essas tendências desequilibradas não se têm limitado a Lisboa, sendo crescentemente evidentes nas outras cidades, desde logo o Porto, e ainda em cidades médias (Esteves, 2016; Lopes, 2017), tendo-se, assim, essa questão se tornado um problema de escala nacional.

Finalmente, os desequilíbrios e as tensões entre os elementos de abertura e de ausência parecem resultar num panorama de *contradições*, especialmente evidente para a cidade de Lisboa. Desde logo, o Presidente da Câmara e diversas entidades municipais não cessam de insistir na necessidade de continuar a atrair mais turistas,<sup>37</sup> ao mesmo tempo que explicitam a preocupação com as dificuldades de acesso à habitação e ao arrendamento. O próprio Programa de Renda Acessível, colocado como central para as estratégias municipais de apoio à habitação e com metas ambiciosas, parece ser um bom exemplo dessas contradições. Por um lado, o elevado interesse despoletado entre os gestores de fundos imobiliários<sup>38</sup> sugere que o programa pode correr o risco de se tornar mais uma componente do processo de financeirização do património habitacional da

cidade através da construção de parcerias público-privadas. Por outro lado, o governo municipal de Lisboa tem preferido até agora apostar em novas construções (consideradas área de atuação quase exclusiva dos atores privados. Ver Tulumello, 2016) em vez de concentra-se em projetos de requalificação e reconversão urbanística centrada na *mixité* social. Essas contradições têm sido evidentes na gestão do amplo património imobiliário detido pela Câmara. Por exemplo, no programa “Reabilita Primeiro, Paga Depois”, em função do qual o governo municipal tem vendido (quase exclusivamente a investidores profissionais) edifícios habitacionais em localizações privilegiadas da cidade (Bivar et al., 2017), mostrando a intenção de ceder – no médio prazo – parte relevante de habitações de propriedade municipal (Urban-Guru, 2011).

Os cenários desenhados até agora (que potencialmente poderiam mudar, embora não haja serias indicações de que uma mudança de rumo esteja a tomar forma em breve) parecem revelar a inexistência de uma visão interescalar (que conecte medidas de âmbito local, nacional e mesmo Europeu) para enfrentar os sérios fundamentos da crise de habitação na principal cidade portuguesa. Ao mesmo tempo, a recentíssima adesão da Câmara de Lisboa ao manifesto da rede Cities for Adequate Housing (ver introdução) poderá assinalar a assumpção de uma certa mudança de atitude. Se essa atitude local se materializar em ações concretas, conjuntamente com as reformas nacionais em curso, é possível que as *aberturas* que mencionamos possam consolidar-se numa nova dinâmica política e dar forma a políticas consequentes capazes de diminuir as *ausências* – bem como reequilibrar as *contradições* – que

acima realçamos. Nesse quadro, o futuro da situação habitacional de Lisboa parece estar, assim, “radicalmente aberto”.<sup>39</sup>

## Conclusões, em movimento

Perante a crescente reestruturação planetária decorrente da nova era digital, tem-se acelerado um paralelo movimento de cristalização de uma sociedade urbana, com as suas novas realidades e problemáticas – um movimento já anunciado há décadas, na verdade, por pensadores como Henri Lefévre, Manuel Castells, Edward Soja ou David Harvey.

Tal movimento de carácter histórico – ou de “tempos longos” – tem provocando a necessidade vital de uma repolitização das arenas urbanas e do reposicionamento dos seus desafios, de ordem muito mais transversal (Merrifield, 2013; Moulaert et al., 2013). Para os sistemas urbanos que já evidenciavam dificuldades económicas e políticas de ordem estrutural, e que hoje apresentam elevados desequilíbrios nessa transição – como são, de forma evidente, muitas cidades e metrópoles do Sul da Europa, incluindo o caso de Lisboa (Seixas e Albet, 2012) –, essa transformação histórica tem-se sucedido em simultâneo com os impactos de uma profunda crise económica e de um deliberado redireccionamento dos capitais privados e públicos e das políticas redistributivas. O que tem resultado em paisagens socioeconómicas urbanas crescentemente ambíguas, nas quais, a par de interessantes dinâmicas de transição económica e ecológica, sucedem-se novas incertezas na sustentação da qualidade de vida e mesmo diversos focos de aumento das desigualdades socioespaciais e dos direitos

urbanos. O setor da habitação, em particular – e na verdade, como sempre, dado o seu carácter de ativo primordial tanto em nível sociourbano como económico-financeiro – coloca-se como uma área extremamente sensível perante essas transformações e perante, sobretudo, os evidentes desequilíbrios na capacidade política de governação nesta era de transição.

Tal efeito, entendido de forma incremental pela sociedade urbana, tem sobrelevado uma crescente reação social e o posicionamento de novos movimentos sociais urbanos com propostas cada vez mais consistentes de alterações de políticas e atitudes institucionais. Sobretudo nas escalas mais locais, embora sustentados em princípios transversais de defesa do património urbano coletivo e dos bens comuns (Blanco e Gomá, 2016; Foster e Iaione, 2016).

Por seu lado, as mudanças em curso na vida urbana não poucas vezes sentidas pelo cidadão de forma paradoxal ou mesmo ubíqua (Rossi, 2017); situam-se igualmente na reestruturação das próprias percepções sociais e políticas de coesão, de inclusão e de qualidade de vida e, enfim, da própria percepção dos direitos e do exercício de cidadania (Mattei, 2011; Subirats, 2016). A conjugação dessas tendências tem acentuado as ambivalências da vida urbana e a evidente fragilização do capital social “clássico”.

Essa fragilidade é visível na estruturação dos novos movimentos sociais de cariz urbano. Mas apenas se interpretada à luz das noções mais clássicas de capital social. Pois, na verdade, o espaço público da política urbana tem sido crescentemente ocupado – nas principais cidades europeias, e com alguma defasagem também em Lisboa – por novos perfis de capital

social, de cidadania e de intervenção; sobretudo nas classes mais jovens e muito mais digitalizadas, num interessante “efeito-urbanidade” latente nas expressões cívicas.

Portugal encontra-se, presentemente, num evidente caminho de transição socioeconómica.<sup>40</sup> Vai-se situando – apesar das resistências decorrentes de uma enraizada cultura de *path-dependency* quer na sociedade e economia, quer na própria administração pública – uma crescente abertura para novos processos e agentes de progresso. Estando o território, e notavelmente as cidades e a vida urbana, a ganhar posicionamento político. E a serem crescentemente reconhecidos os impactos que as políticas económicas provocam nestas. Nas questões mais relacionadas com a habitação, e num panorama já em certa tendência pós-autoritária da política portuguesa, a cidade de Lisboa (e seus movimentos sociais) tem desempenhado um importante papel de catalisador para tornar os problemas e as possíveis propostas mais visíveis. As abordagens políticas dos atuais governantes mostram ser, finalmente, mais abertas para a auscultação e mesmo para a negociação com uma gama mais ampla de atores do terreno. Se bem que seja ainda muito evidente a variabilidade de atitudes políticas nos diferentes fóruns e instituições – o que traduz muitas incertezas, ainda para mais em face das forças em contradição de estratégias –, está não obstante já relativamente longe o fecho autorreferencial que caracterizou o passado recente.

A mudança de atitudes em nível nacional, paulatinamente desenvolvida desde 2015, é sem dúvida resultado de transformações políticas e, particularmente, de uma nova centralidade da política parlamentar; mas também

resultado do crescente posicionamento de novos movimentos sociais de cariz urbano. Estes têm sido mesmo relevantes para a própria concepção (ainda em aperfeiçoamento) da Nova Geração de Políticas de Habitação. Não obstante, essas políticas parecem estar longe de constituir-se como uma robusta política pela habitação e falta, ainda, ação em setores paralelos mais igualmente fundamentais para políticas de coesão e redistribuição social e urbana, tais como nos setores do urbanismo e da gestão dos fluxos turísticos. O que, em relevante medida, faz com que as políticas públicas estejam ainda muito dependentes das (frágeis) capacidades de intervenção das autoridades locais (Henriques e Pinto, 2018). Estas, por sua vez, mantêm atitudes de frequente ambiguidade ou mesmo contradição, sobretudo perante fileiras económicas decisivas, tais como o setor do turismo.

Em Lisboa, por um lado, existem claros elementos que comprovam a dispersão das comunidades, através da fragmentação e da financeirização da vida metropolitana, bem como da atomização social trazida pela dimensão digital, do vórtice das pressões imobiliárias e, ainda, dos descompassos funcionais resultantes da consolidação das novas estruturas de trabalho e de mobilidade. Porém, por outro lado, é possível observar novas dinâmicas de reagregação comunitárias baseadas na evidente (re)valorização da cidade e da vida urbana e na valorização da ecologia humana e biofísica, especialmente visível nas novas gerações (Fuster Morell, 2013). Especialmente, nota-se como o paulatino reforço das políticas públicas de proximidade tem também despertado um leque variado de reacções dos cidadãos e dos movimentos sociais para com a transformação

das dinâmicas económicas e organizacionais dos seus territórios de vida quotidiana.

Dada a relevância da cidade-capital na formação do pensamento sociopolítico nacional – ao que também se juntam os movimentos sociais igualmente em vivo dinamismo na segunda cidade do Porto –, bem como a participação de agentes culturais de alguma relevância, e, ainda, uma importante e crescente interligação com redes internacionais de movimentos similares; os movimentos sociais de Lisboa e suas reivindicações e propostas têm vindo a tomar um papel que mostra ir além das soluções específicas para os territórios onde mais actuam. Tem-se defendido uma gama relativamente ampla de reformas estruturais; que vão das múltiplas propostas para o fomento do setor da habitação; a uma muito mais atenta gestão e regulação local das actividades turísticas; a propostas de revisão fiscal nos investimentos financeiros e territoriais; e, enfim, à revisão dos desequilíbrios ainda existentes decorrentes do Regime de Arrendamento Urbano.

Ao mesmo tempo, diferentes propostas convergem no sentido de melhores garantias de que uma parte relevante dos ganhos económicos relacionados com as novas fileiras mais dinâmicas – e notavelmente o setor turístico, mas não somente – possa ser redistribuída para bens públicos e comuns inerentes aos territórios locais e às comunidades mais diretamente envolvidas com as alterações dos seus fluxos.

A necessidade de abordagem a essas questões de forma mais política levanta, por sua vez, um outro denominador comum importante: a necessidade de produção de informação e de conhecimento, de forma mais permanente e muito mais fina, sobre as mais

diversas questões interligadas com a habitação, com as novas formas de vivência urbana, com as estratégias e regulamentos de planeamento e de uso do solo e de propriedade. Essas sugestões são um bom exemplo que mostra como uma capacidade efectiva de enfrentar os novos problemas de habitação nas áreas urbanas será fortemente influenciada pela capacidade de outras reformas mais transversais, ainda consideravelmente incertas no atual quadro político português.

Essas fragilidades – ou desequilíbrios – são particularmente sentidos, no nosso entender, em face do que chamamos na secção anterior de contradições entre os elementos

de abertura e, por sua vez, os elementos de ausência, no posicionamento das políticas de habitação e, em nível mais global, das políticas urbanas em Portugal. Tais desequilíbrios são também sentidos – embora por formas distintas – nos próprios movimentos sociais. Mas estamos acreditando que, seguramente, uma crescente capacidade, a par de uma desejada coerência democrática, das redes de ativismo social na atenção crítica e influência política nas sérias transformações em curso, será, no nosso entender, fundamental – como revelou ser nos anos mais recentes – para as potenciais transições de reforçados dinamos de ação política urbana.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4948-9113>

Universidade Nova de Lisboa, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.  
jseixas@fcsh.unl.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6660-3432>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.  
simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

[III] <https://orcid.org/0000-0001-6234-5168>

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais. Coimbra, Portugal.  
University of the Witwatersrand, School of Architecture and Planning. Joanesburgo, África do Sul.  
giovanni.allegretti@ces.uc.pt

## Agradecimentos

Os autores agradecem, à Priscila Soares, pela revisão do texto. Simone Tulumello agradece o suporte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (SFRH/BPD/86394/2012 e PTDC/GES-URB/28826/2017).

## Notas

- (1) Instituição independente de análise dos mercados do solo. Ver <https://confidencialimobiliario.com/>.
- (2) Ver <https://www.airdna.co/market-data/app/pt/lisboa/lisbon/overview> .
- (3) Ver [www.lisboarendaaccessivel.pt/inicio.html](http://www.lisboarendaaccessivel.pt/inicio.html).
- (4) Ver <https://citiesforhousing.org>.
- (5) A palavra é um neologismo, que sublinha a combinação de medidas econômicas e financeiras de austeridade com uma tendência de governo autoritária e pouco aberta ao diálogo com a sociedade civil e com outras forças políticas.
- (6) O Programa de Ajustamento Económico para Portugal consistiu num pacote de assistência financeira solicitado, em 2011, pelo então governo socialista devido a uma profunda crise da dívida soberana, bem como num Memorando de Entendimento relativo a uma série de reformas, solicitadas em troca de resgate de 78 bilhões de euros recebidos. O programa trienal foi assinado em maio de 2011 pelo governo e pela chamada Troika, formada pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Central Europeu e pela Comissão Europeia. Foi implementado, principalmente, durante os governos liderados pelo Partido Social-Democrata (que, em Portugal, é o nome de um partido de centro-direita) coordenado pelo Primeiro Ministro, Passos Coelho.
- (7) Ver, para uma discussão das respostas governamentais locais na área metropolitana de Lisboa, Seixas et al. (2015). E, para um quadro de mobilizações cívicas, ver Accornero e Pinto (2015).
- (8) Outros autores, como Moury e Standring (2017), também insistiram na exploração estratégica do resgate que foi feita pelas elites nacionais, para ganhar poder sobre outros atores.
- (9) Por exemplo, a liberalização do sistema de planeamento e a flexibilização dos regulamentos de proteção laboral.
- (10) Ver <https://ces.uc.pt/observatorios/crisalt/>.
- (11) Portugal – como evidenciado pelos dados Eurostat para 2016 – tem o investimento público mais baixo em relação ao PIB em toda a União Europeia. De facto, ele caiu de 2,2% do PIB em 2015 para 1,5% em 2016 e atingiu 1,8% em 2017. Os gastos com saúde pública caíram de 6,9% do PIB em 2009 para 5,9% em 2016. Nos gastos com educação (que se deram enquanto a população estudantil diminuía), houve uma queda para 4,9% do PIB (queda de 0,2%) no mesmo período.
- (12) De acordo com o Eurostat, os juros pagos pelo governo caíram de 4,6% do PIB em 2015 para 3,9% em 2017, enquanto – do lado da receita – os 25 bilhões de euros de títulos da dívida pública comprados pelo Banco de Portugal sob QE foram sendo devolvidos ao Tesouro como dividendos do Banco de Portugal (Teles, 2018). Trata-se, apenas em 2017, de 525 milhões de euros que representam quase 0,3% do PIB.
- (13) Se – conforme já vimos – o investimento público é baixo e minguante, algo parecido se pode também dizer do investimento agregado (ou seja, público e privado), que rondou 16,1% do PIB para 2017, ainda bem abaixo do nível pré-crise de 2008, que era de 22,8% (Teles, 2018).

- (14) De acordo com o Eurobarómetro, a confiança no parlamento nacional caiu entre 2009 (quando 38% dos portugueses declararam confiar nele) e 2013 (14%); depois recuperou rapidamente (44% em 2017). Ver <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/18/groupKy/89/savFile/867>.
- (15) As chamadas freguesias são autarquias administrativas autónomas cujos organismos políticos são eleitos pela população e em simultâneo com as eleições municipais.
- (16) Os prémios recebidos por Portugal foram 37, em 2017, 13 a mais do que em 2016 (cerca de 30% do total de prémios distribuídos em nível global).
- (17) O Estatuto de Residente Não Permanente, disponível para qualquer pessoa que não tenha sido residente fiscal em Portugal durante os cinco anos anteriores, isenta de tributação em Portugal por um período (renovável sob certas condições) de 10 anos.
- (18) O alojamento estudantil parece ser “o próximo grande lucro” para o investimento imobiliário, como sugerido pelo estudo encomendado à *start-up* local Uniplaces pela Jones Lang LaSalle (ver JLL, Uniplaces, 2018).
- (19) O regime dos Golden Visa (ou Autorização de Residência para Investimento) permite, aos nacionais de países terceiros, obter uma autorização de residência temporária para exercerem atividades com isenção de visto para entrar no território nacional e no Espaço Schengen. Embora o plano estivesse teoricamente previsto para outros investimentos, além do imobiliário (investimentos de capital para criação de emprego, financiamento de instituições de pesquisa, artes locais, património nacional, compra de participações em fundos de investimento ou capital de risco destinado a capitalizar pequenas e médias empresas em Portugal), entre 2012 e 2018, 94% dos vistos foram concedidos a investidores em imóveis (SEF, 2019).
- (20) Para estimativas demográficas do Instituto Nacional de Estatística, ver: [www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&contexto=bd&selTab=tab2).
- (21) Nesse caso, falamos por experiência direta, estando ativamente envolvidos nas atividades de alguns desses grupos. Como exemplo, a clínica de aconselhamento do Habita, para pessoas em risco de despejo, apoiou mais famílias nos primeiros quatro meses de 2018 do que nos cinco anos anteriores.
- (22) Por exemplo, a cidade da Amadora, no primeiro anel suburbano, registou, em 2017, o maior crescimento dos preços da habitação do país (INE, 2018).
- (23) Ver <http://moraremlisboa.org/>.
- (24) Ver [www.caracoldapenha.info/](http://www.caracoldapenha.info/).
- (25) Ver <https://quotadehabitacaocomum.wordpress.com/>
- (26) Ver <https://www.facebook.com/Terra%C3%A7o-do-Pr%C3%A9dio-dos-Anjos-854213204734679/>
- (27) 64 mil habitantes em gestão municipal (cf. [www.gebalis.pt/Geral/SobreGebalis/DadosEmpresa/Paginas/DadosdaEmpresa.aspx](http://www.gebalis.pt/Geral/SobreGebalis/DadosEmpresa/Paginas/DadosdaEmpresa.aspx)), no contexto da dimensão dessa tipologia de bairros na cidade, há que acrescentar, ainda, os do movimento cooperativo e SAAL, e os geridos por instituições estaduais e privadas não lucrativas; ou seja, a proporção é bem maior do que um sétimo.

- (28) O projeto “exPERts. Making Sense of Planning Expertise” (<https://expertsproject.org/>), em curso desde 2016, e dois projetos em curso desde 2018: “HOPES: Housing Struggles and Perspectives” (liderado pelo CIES-IUL) e “SustainLis: Sustainable urban requalification and vulnerable populations in the historical centre of Lisbon”.
- (29) Ver <https://expertsproject.org/2017/12/21/forum-da-habitacao-8-janeiro-2018-ics-ulisboa/> e <https://expertsproject.org/2018/03/29/segundo-forum-da-habitacao-ics-ulisboa-5-de-abril-14h30/>.
- (30) Ver <https://www.urbanologo.com/>, <http://ces.uc.pt/observatorios/crisalt>, <https://www.facebook.com/Laboratório-de-Habitação-Básica-ParticipadaBasic-Housing>.
- (31) Ver <https://caravanapelahabitacao.wordpress.com> e <https://stopdespejos.wordpress.com/>.
- (32) Ver <http://afectadosporlahipoteca.com/>.
- (33) Ver [www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/ambiente/secretarios-de-estado#Habitacao](http://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/ambiente/secretarios-de-estado#Habitacao).
- (34) São já aprovados: as orientações estratégicas (resolução do Conselho de Ministros n. 50-A/2018) e os programas 1º Direto – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (decreto-lei n. 37/2018), Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (decreto-lei n. 29/2018), Chave na Mão – Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial (resolução de Conselho de Ministros n. 57/2018), da Habitação ao Habitat (resolução de Conselho de Ministros n. 56/2018) e o Programa de Arrendamento Acessível (lei n. 2/2019 e lei n. 3/2019). Estão em preparação as alterações legislativas em matéria de arrendamento urbano.
- (35) Ver <http://habitacao.ps.pt/wp-content/uploads/2018/04/projeto-de-Lei-bases-da-habita%C3%A7%C3%A3o-GPPS-19.4.2018.pdf>.
- (36) Ver as declarações do presidente da Câmara Municipal, Fernando Medina, numa entrevista recente <https://www.rtp.pt/play/p4258/e355033/grande-entrevista>.
- (37) Ver uma entrevista recente em <https://www.rtp.pt/play/p4258/e355033/grande-entrevista>.
- (38) De acordo com Rui Coelho, Diretor Executivo da agência gestora do programa Aluguer Acessível em Lisboa (ver <http://www.lisboarendaaccessivel.pt/inicio.html>), a agência já foi contactada por mais de um fundo de investimento interessado em administrar toda a operação, num total de mais de 700 milhões de euros – declarações proferidas recentemente num evento público (*Habitação em Foco*, 19 de fevereiro de 2018; ver <https://youtu.be/XfhCdAlaIU4>).
- (39) Expressão (*the future is radically open*) utilizada pelo geógrafo crítico Neil Smith, na sua última palestra em 2012.
- (40) Este reconhecimento sendo feito pelos mais diversos think-tanks bem como pelo próprio Estado e seus mais relevantes documentos de base estratégica, desde o “Portugal 2020” (ver <https://www.portugal2020.pt/Portal2020>) às estratégias nacionais entretanto em revisão para a preparação do novo quadro Europeu, nas “Estratégias 2030” (ver <http://www.portugal2030.pt/>).



## Referências

- ABREU, A. et al. (2013). *A crise, a troika e as alternativas urgentes*. Lisboa, Tinta da China.
- ACCORNERO, G. e PINTO, P. R. (2015). 'Mild mannered'? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010–2013. *West European Politics*, v. 38, n. 3, pp. 491-515.
- ALLEGRETTI, G. (2018). "When citizen participation unexpectedly grows in quality and quantity: a side effect or an inherent consequence of «austeritarian» approaches?" In: DAVID, I. (org.). *Crisis, austerity, and transformation. How disciplinary neoliberalism is changing Portugal*. Londres, Lexington.
- ALLEN, J. et al. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford, Blackwell.
- BANCO DE PORTUGAL (2018). *Relatório de Estabilidade Financeira Junho 2018*. Disponível em: [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref\\_06\\_2018\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_06_2018_pt.pdf). Acesso em: 15 jan 2019.
- BIVAR, M. et al. (2017). Reabilita primeiro. Ganha depois. *Esquerda.net*, n. 29 sep. Disponível em: [www.esquerda.net/artigo/reabilita-primeiro-ganha-depois/51169](http://www.esquerda.net/artigo/reabilita-primeiro-ganha-depois/51169). Acesso em: 15 jan 2019.
- BLANCO, I. e GOMÁ, R. (2016). *El Municipalisme del Bé Comú*. Barcelona, Icaria Editorial.
- BLAS, A. e IBARRA, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, n. 39.
- CARITAS PORTUGUESA, CARITAS EUROPA (2017). The Young in Europe Need a Future. Caritas Cares Portugal Report, September. Disponível em: <http://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/08/171106-PU-Caritas-cares-youth-poverty-country-report-portugal.pdf>. Acesso em: 15 jan 2019.
- COLETIVO POLÍTICA EN RED (2007). *Repensar la política: en la era de los movimientos y de las redes*. Barcelona, Icaria.
- COSTA, P. et al. (2017). *Estratégias para a Cultura da Cidade de Lisboa 2017*. Lisboa, EGEAC/CML.
- COSTA, R. (2017). Envelhecimento e rendas altas roubam jovens adultos a Lisboa. *Publico*, n. 17 set. Disponível em: [www.publico.pt/2017/09/17/local/noticia/preco-das-rendas-empurra-jovens-para-fora-de-lisboa-1785448](http://www.publico.pt/2017/09/17/local/noticia/preco-das-rendas-empurra-jovens-para-fora-de-lisboa-1785448). Acesso em: 15 jan 2019.
- DIAS, N. (2017). Orçamentos Participativos em Portugal – Da escolha de projectos à definição de políticas públicas. *Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa*. Aug, pp. 4-5.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Hope for democracy. 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. São Bras de Alportel, In Loco.
- EC (EUROPEAN COMMISSION) (2011). The Economic Adjustment Programme for Portugal. *Occasional Papers*, n. 79.
- ESTEVEES, M. (2016). Casas para arrendar desaparecem do mercado. *Jornal de Negócios*. 8 aug. Disponível em: [www.jornaldenegocios.pt/economia/rendas/detalhe/casas-para-arrendar-desaparecem-do-mercado](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/rendas/detalhe/casas-para-arrendar-desaparecem-do-mercado). Acesso em: 15 jan 2019.

- FAHRA, L. (2017). Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context Mission to Portugal. Disponível em: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2). Acesso em: 15 jan 2019.
- FERREIRA, B. (2018). PS e Costa sobem mas geringonça cai. *Correio da Manhã*. 12 jan. Disponível em: [www.cmjornal.pt/politica/detalhe/ps-e-costa-sobem-mas-geringonca-cai?Ref=DET\\_noticiascecao](http://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/ps-e-costa-sobem-mas-geringonca-cai?Ref=DET_noticiascecao). Acesso em: 15 jan 2019.
- FOSTER, S. R. e IAIONE, C. (2016). The city as a commons. *Yale Law and Policy Review*, v. 34, n. 281, pp. 281-349.
- FREIRE, A. (2017). *Para lá da "Geringonça"*. Lisboa, Edições Contraponto.
- FUSTER MORELL, M. (2013). "Online creation communities viewed through the analytical framework of the institutional analysis and development". In: MADISON, M. J.; STRANDBURG, K. e FRISCHMANN, B. (orgs.). *Convening Cultural Commons*. Oxford, Oxford University Press.
- HARVEY, D. (2006 [1982]). *The limits to capital*. Londres, Verso.
- HENRIQUES, J. (2016). Isto é produção cultural massiva de Lisboa. *Ípsilon/Público*, 20 mai. Disponível em: [www.publico.pt/2016/05/20/culturaipsilon/noticia/isto-e-producao-cultural-massiva-de-lisboa-1732128](http://www.publico.pt/2016/05/20/culturaipsilon/noticia/isto-e-producao-cultural-massiva-de-lisboa-1732128). Acesso em: 15 jan 2019.
- HENRIQUES, J. e PINTO, L. (2018). "A nossa velocidade agora vai ser a dos municípios". *Público*, 4 maio. Disponível em: [www.publico.pt/2018/05/04/sociedade/entrevista/a-nossa-velocidade-agora-vai-ser-a-dos-municipios-1825065](http://www.publico.pt/2018/05/04/sociedade/entrevista/a-nossa-velocidade-agora-vai-ser-a-dos-municipios-1825065). Acesso em: 15 jan 2019.
- IHRU (INSTITUTO DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA) (2015). *1987-2011. 25 Anos de Esforço do Orçamento do Estado com a Habitação*. Disponível em: <http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/publicacoes/estudos/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf>. Acesso em: 15 jan 2019.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/habitacao/levantamento\\_necessidades\\_habitacionais/Relatorio\\_Final\\_Necessidades\\_Realojamento.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf). Acesso em: 15 jan 2019.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA) (2018). *Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local 3º trimestre de 2017*. Disponível em: [www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?lookParentBoui=317157010&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?lookParentBoui=317157010&att_display=n&att_download=y). Acesso em: 15 jan 2019.
- JLL, UNIPLACES (2018). *Portugal Student Housing. 2017 report*. Disponível em: [www.jll.pt/portugal/pt-pt/Research/AF\\_Portugal\\_Student%20Housing\\_lado%20a%20lado.pdf](http://www.jll.pt/portugal/pt-pt/Research/AF_Portugal_Student%20Housing_lado%20a%20lado.pdf). Acesso em: 15 jan 2019.
- LOPES, B. (2017). *Airbnb em números (e dois mapas incríveis)*. 2 jun. Disponível em: [www.sabado.pt/dinheiro/detalhe/airbnb-em-numeros-e-dois-mapas-incriveis](http://www.sabado.pt/dinheiro/detalhe/airbnb-em-numeros-e-dois-mapas-incriveis). Acesso em: 15 jan 2019.
- LUSA (2017). António Costa elege políticas para habitação acessível como «nova prioridade». *Público*. 17 jun. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/06/17/politica/noticia/antonio-costa-elege-politicas-para-habitacao-acessivel-como-nova-prioridade-1776021>. Acesso em: 15 jan 2019.
- MADDEN, D. e MARCUSE, P. (2016). *In defense of housing. The politics of crisis*. Londres, Verso.

- MALHEIROS, J.; CARVALHO, R. e MENDES, L. (2013). Gentrification, residential ethnicization and the social production of fragmented space in two multi-ethnic neighbourhoods of Lisbon and Bilbao. *Finisterra*, n. 96, pp. 109-135.
- MARUJO, M. (2018). Bloco quer saber impacto de vistos gold na especulação imobiliária. *Diário de Notícias*, 23 jun. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/bloco-quer-saber-impacto-de-vistos-gold-na-especulacao-imobiliaria-9500665.html>. Acesso em: 15 jan 2019.
- MATTEI, U. (2011). *Beni comuni: un manifesto*. Roma, Laterza.
- MERRIFIELD, A. (2013). The urban question under planetary urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, pp. 909-922.
- MINDER, R. (2018). Lisbon Is thriving. But at what price for those who live there? *New York Times*, 23 maio. Disponível em: [www.nytimes.com/2018/05/23/world/europe/lisbon-portugal-revival.html?smtype=cur&smid=tw-nytimesworld](http://www.nytimes.com/2018/05/23/world/europe/lisbon-portugal-revival.html?smtype=cur&smid=tw-nytimesworld). Acesso em: 15 jan 2019.
- MOULAERT, F. et al. (orgs.) (2013). *The International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham, Edward Elgar.
- MOURY, C. e STANDRING, A. (2017). “Going beyond the Troika”: Power and discourse in Portuguese austerity politics. *European Journal of Political Research*, v. 56, n. 3, pp. 660-679.
- NELLO, O. (2015). *La ciudad en movimiento*. Madrid, Diaz & Ponz.
- PEDROSO, P. (2014). *Portugal and the global crisis: The impact of austerity on the economy, the social model and the performance of the state*. Berlim, Friederich Ebert Stiftung.
- ROSSI, U. (2017). *Cities in Global Capitalism*. Londres, Polity Press.
- ROSSI, U. e TULUMELLO, S. (2018). A capital, cidade-metrópole no capitalismo de tecnologia avançada. *Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa*, Apr, pp. 6-7.
- SEF (SERVIÇOS ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS) (2019). *Autorização de Residência para atividade de Investimento (ARI)*. Dados de 08 de outubro de 2012 a 31 de dezembro de 2018. Disponível em: [https://www.sef.pt/pt/Documents/Mapa\\_ARI\\_PT\\_dezembro18.pdf](https://www.sef.pt/pt/Documents/Mapa_ARI_PT_dezembro18.pdf). Acesso em: 15 jan 2019.
- SEIXAS, J. (2013). *A cidade na encruzilhada. Repensar a cidade e a sua política*. Porto, Afrontamento.
- SEIXAS, J. e ALBET, A. (eds.) (2012). *Urban Governance in Southern Europe*. Londres, Ashgate.
- SEIXAS, J. e GUTERRES, A. B. (2018). Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. *Urban Research and Practice. Latest articles*. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1505272>.
- SEIXAS, J.; MAGALHÃES, A. e COSTA, P. (2013). “Os tempos novos do centro histórico de Lisboa”. In: FERNANDES J. A. R. e ESPOSITO, M. E. (orgs.). *A vida nova nos velhos centros históricos de Portugal e do Brasil*. Porto, Edições Cegot.
- SEIXAS, J. e MARQUES, T. S. (2015). “O Território e as Cidades em Portugal. Filhos de um Deus menor?”. In: *Conferência Gulbenkian 2014: Afirmar o Futuro – Políticas públicas para Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- SEIXAS, J. et al. (2015). Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 371-399.

- SILVA, R. (2017). A nova geração de políticas de habitação que não evita a expulsão das nossas casas e dos nossos lugares. *Habita*. 5 out. Disponível em: [www.habita.info/2017/10/a-nova-geracao-de-politicas-de.html](http://www.habita.info/2017/10/a-nova-geracao-de-politicas-de.html). Acesso em: 15 jan 2019.
- SUBIRATS, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- TELES, N. (2018). The Portuguese Illusion. *Jacobin*, 2 jul. Disponível em: <https://jacobinmag.com/2018/07/portugal-left-bloc-eurozone-austerity-eu>. Acesso em: 15 jan 2019.
- TIAGO, L. (2017). Estado da Nação: António Costa cria Secretaria de Estado da Habitação. *DinheiroVivo*. 12 jul. Disponível em: [www.dinheirovivo.pt/economia/antonio-costa-leva-amanha-a-belem-remodelacao-do-governo](http://www.dinheirovivo.pt/economia/antonio-costa-leva-amanha-a-belem-remodelacao-do-governo). Acesso em: 15 jan 2019.
- TULUMELLO, S. (2016). Reconsidering neoliberal urban planning in times of crisis: urban regeneration policy in a «dense» space in Lisbon. *Urban Geography*, v. 37, n. 1, pp. 117-140.
- TULUMELLO, S. et al. (2018). Comparative planning and housing studies beyond taxonomy: a genealogy of the special programme for rehousing (Portugal). *Transactions of AESOP*, v. 2, pp. 32-46.
- URBANGURU (2011). *Programa de Intervenção Estratégica no Património Habitacional Municipal e nos Devolutos Municipais. Relatório final*. Disponível em: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1323729521D4qVS7sl3Eu87LY5.pdf>. Acesso em: 15 jan 2019.

Texto recebido em 12/nov/2018  
Texto aprovado em 20/dez/2018



# Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo\*

Expansion and deceleration of the formal private housing market from the 2000s onwards in the Metropolitan Region of São Paulo

Beatriz Mioto [I]  
Carolina Maria Pozzi de Castro [II]  
Letícia Moreira Sígolo [III]

## Resumo

Examina-se o mercado residencial na Região Metropolitana de São Paulo, considerada laboratório de investigação pela extensão, variedade de perfis municipais e de empresas atuantes, arcabouços institucionais, políticas urbanas e habitacionais. As dinâmicas urbanas imobiliárias são analisadas nos períodos de expansão e desaceleração do setor imobiliário nos anos 2000, atentando para especificidades de processos envolvendo o ambiente construído nos municípios da região. Adota-se uma análise multiescalar com dados macroeconômicos e setoriais, organizando uma periodização para caracterizar elementos da oferta privada de moradia, agentes promotores e estratégias empresariais por período e diferentes mercados (maduros e frágeis), além das tendências gerais. Observaram-se mudanças nas estratégias dos agentes e perfil dos produtos conforme o período de expansão ou desaceleração e porte do município/mercado.

**Palavras-chave:** mercado imobiliário; indústria da construção; provisão habitacional; preços da moradia; Região Metropolitana de São Paulo.

## Abstract

*This study examines the housing market in the Metropolitan Region of São Paulo, which is considered a research laboratory due to its extent, variety of companies and municipal profiles, institutional frameworks, urban and housing policies. The urban real estate dynamics is analyzed in periods of expansion and deceleration of the real estate sector in the 2000s, focusing on specificities of processes involving the built environment in the cities of the region. A multi-scalar analysis was carried out, with macroeconomic and sectorial data, and a periodization was organized to characterize elements of the private housing supply, real estate agents and companies' strategies by period and in different markets (mature and weak), as well as general trends. Changes in agents' strategies and product profile were observed according to expansion or deceleration periods and city/market size.*

**Keywords:** *real estate; construction industry; housing provision; house prices; Metropolitan Region of São Paulo.*



## Introdução: dinâmica econômica e características gerais do setor imobiliário brasileiro a partir dos anos 2000

Este estudo examina a produção habitacional na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) a partir dos anos 2000, especialmente a dinâmica da oferta de imóveis, enfatizando algumas diferenças relevantes entre os municípios que a compõem. Nesta introdução, lança-se mão de dados macroeconômicos, como de crescimento, emprego, valor adicionado, que mostram a dinâmica geral da economia e do setor da construção civil/imobiliário, embasando a periodização adotada para análise da RMSP apresentada no quadro-síntese ao final da seção. Nas seções que seguem, observam-se os aspectos setoriais vinculados a oferta de imóveis, comportamento das empresas, padrão geográfico, entre outros. Propõe-se analisar a dinâmica/intensidade dos períodos em diferentes municípios, atentando, especialmente, às características diferenciadas de oferta e estratégias das empresas, considerando se elas são de capital aberto/fechado de atuação local/regional/nacional e, com isso, identificar a importância dos agentes de maior ou menor peso para o setor. Na última seção, apresentam-se algumas conclusões consideradas relevantes sobre as especificidades e tendências da região.

A construção civil é um setor fundamental da dinâmica da economia real. É composto por subsetores, tendo a construção de edifícios destacada participação no seu valor total e, segundo a Pesquisa Anual da Indústria da Construção, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), em 2014 e 2015, ela era

igual a 44% e 47% respectivamente. Relativamente, embora tenha sofrido transformações técnicas significativas, ainda é um setor considerado intensivo em força de trabalho, sendo o subsetor de edificações um importante vetor de dinamismo do mercado de trabalho urbano. A construção ainda mobiliza uma miríade de segmentos ligados aos insumos de produção, máquinas e equipamentos, acabamento, etc. Além de seus efeitos diretos no emprego e na renda e de encadeamento industrial, somam-se os ganhos conectados ao financiamento e crédito bancário e aqueles derivados da propriedade, ou seja, de natureza rentista (Paulani, 2016). Considerando o período mais recente, destaca-se, também, a crescente imbricação das finanças nas determinações das decisões empresariais e produtivas do setor, fazendo com que novos agentes, como seguradoras, fundos de investimento, bancos de investimento, etc., passem a comandar as decisões e os ganhos.

Essa lógica foi gestada no bojo das transformações gerais do capitalismo, em que a expansão geográfica do capital e a ruptura sistêmica dos anos 1970 propiciaram um impulso inédito à acumulação de ativos financeiros como forma dominante de riqueza (Belluzzo, Tavares e Fiori, 2004). Ao enfrentar a concorrência, os capitais passaram a mobilizar seus investimentos a partir de uma lógica financeira geral, em que a valorização de ativos reais e, principalmente, da riqueza fictícia tem como objetivo aumentar ganhos patrimoniais mobiliários e liquidez. Como colocam Coutinho e Belluzzo (1998), o rápido desenvolvimento das inovações financeiras e os avanços nas tecnologias da informação foram centrais para o aumento do volume e o encurtamento dos prazos de negociação de ativos. Nesse cenário,

o universo de decisão ampliou-se, e as expectativas de aumento dos preços dos ativos provocaram um “efeito riqueza” e uma crescente autonomização relativa entre a valorização financeira e a dinâmica produtiva.

Embora essas relações sejam praticamente universais, sua expressão concreta se diferencia, conforme o padrão de desenvolvimento dos países e os setores econômicos. No caso brasileiro, a dissolução do projeto desenvolvimentista erigido com a industrialização e a ascensão do neoliberalismo, em um momento de crise econômica dos anos 1980/1990, fez com que o rentismo e o patrimonialismo, presentes desde os primórdios da nossa formação, fossem aprofundados. Transformações institucionais e na política econômica também garantiram que a lógica das finanças desse respaldo à ascensão de um novo projeto, baseado em privatizações, na desnacionalização e no esvaziamento das ações do Estado para além da ideia de respaldo ao bom funcionamento do mercado.

Ainda nos anos 1990, especificamente para o setor imobiliário, destacam-se as mudanças no padrão de financiamento imobiliário, a partir das experiências de autofinanciamento (Castro, 1999) nos momentos de crise mais severa e da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), em 1997 – que passa a conviver com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).<sup>1</sup> Como destacam Royer (2009) e Fix (2011), o SFI, em consonância com o receituário dos organismos internacionais, constituiu-se sob a lógica de ampliação do crédito via mercado de capitais, transformando-se, paulatinamente, em uma fração do mercado de ativos e de expansão do capital fictício – especialmente através dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI).

Embora essa tendência estivesse presente desde as mudanças institucionais nos anos 1990, Cintra (2007, p. 106) mostra que o modelo dos CRIs não proporcionou um aumento significativo do investimento no setor habitacional no período mais recente. Isso se dá, segundo o autor, por problemas de segurança jurídica nos contratos e pela falta de um mercado secundário que garanta liquidez aos títulos lastreados no CRI. Segundo o mesmo autor, manteve-se a segmentação setorial, na qual cabe à Caixa Econômica Federal – com recursos do FGTS – financiar a habitação da população de até 12 salários mínimos que, somados aos recursos disponíveis no SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), formariam o principal *funding* do setor imobiliário no País.

A comercialização das dívidas e dos títulos atrelados ao mercado secundário no Brasil enfrenta também a “concorrência” dos altos patamares da taxa de juros básica. A taxa Selic<sup>2</sup> inibe o desenvolvimento dos mercados de títulos privados, pois os títulos da dívida pública garantem alta rentabilidade, alta liquidez e baixo risco. Segundo (2018, p. 1), “O resultado é um mercado que se define pela especificidade de assegurar, quase sem risco, a reprodução da riqueza financeira, com níveis de taxas de juros e de liquidez elevados”. Assim, há iniciativas que alargam o processo de financeirização, mas sem o abandono do modelo de acumulação calcado nos fundos públicos e/ou semipúblicos para produção e na dívida pública para a garantia de ganhos fictícios.

A primeira década dos anos 2000, apesar de estar assentada sobre o mesmo modelo macroeconômico e institucional dos anos 1990, apresentou mudanças na dinâmica de crescimento, que foi relativamente melhor se



comparado às duas últimas décadas do século XX. A partir da valorização dos preços das commodities exportadas pelo Brasil em 2004, engendrou-se um novo ciclo de crescimento. Tal cenário foi possível, de um lado, pelo bom dinamismo da economia mundial, especialmente da China que puxou as exportações brasileiras. De outro, a partir da desaceleração econômica de 2005 e o processo eleitoral de 2006, que reelegeria Lula, o “consenso neoliberal” que regia as políticas macroeconômicas até aquele momento perdeu espaço para uma visão mais “intervencionista”. Esta advogava: pela adoção de estímulos fiscais e monetários para aumentar o crescimento e o potencial produtivo; pelo aumento das transferências de renda e do salário mínimo; e pelo aumento do investimento público e planejamento estatal de longo prazo (Barbosa e Pereira de Souza, 2010).

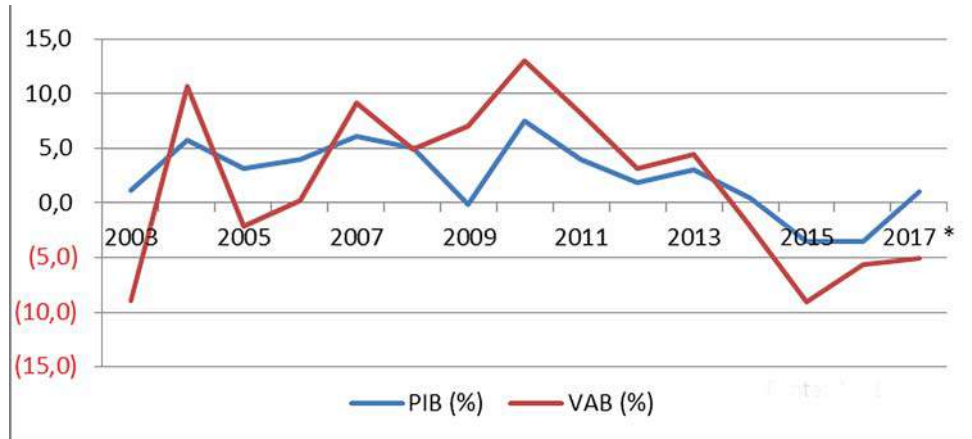
Assim, entre 2006-2008, em cenário externo favorável até a crise econômica, o País cresceu a taxas maiores que os três primeiros anos de governo e de maneira qualitativamente distinta, com fortes incentivos à demanda interna. O incentivo à expansão do crédito junto a um mercado de trabalho mais estruturado potencializou o efeito do consumo e reativou a indústria, principalmente de bens duráveis. Em 2008, com a crise econômica mundial, o PIB apresentou taxa de crescimento negativa (-0,33%), colocando freio à continuidade da expansão nas bases descritas anteriormente. A resposta do governo à crise foi a realização de medidas fiscais e monetárias anticíclicas, com o objetivo de evitar a contaminação interna do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, recuperar o nível de atividade e manter o emprego. Juntamente ao amadurecimento de investimentos realizados nos anos precedentes,

como os do PAC, e as medidas anticíclicas, cujo PMCMV é parte importante,<sup>3</sup> o PIB de 2010 teve o maior nível de todo o período, com crescimento de 7,53%.

Obviamente, essa dinâmica se relaciona com o setor da construção civil. Como ressaltam Hiratuka et al. (2010, p. 284), especificamente para a indústria, o ciclo expansivo diferenciou-se dos anteriores, não apenas pela sua intensidade e duração, mas principalmente pelo fato de ter sido sustentado, sobretudo, pela demanda interna e pelo peso crescente dos investimentos. Segundo os mesmos autores, o crescimento da formação bruta de capital fixo foi maior que o crescimento do PIB entre 2005 e 2008, com grande participação da construção. Nesse contexto, os investimentos concentraram-se primeiramente na infraestrutura e nos setores industriais exportadores que, depois, extrapolaram para outras indústrias, como o setor imobiliário.

O Gráfico 1 apresenta a variação real do Valor Adicionado Bruto da Construção e do PIB brasileiro, mostrando que o setor acompanha a tendência da dinâmica nacional, com picos de crescimento e de taxas negativas que exacerbam o movimento geral. Os momentos recessivos ocorrem no início do período analisado (2003), o qual se atrela à dinâmica pretérita (do final dos anos 1990 e início dos 2000) e a partir dos efeitos da crise de 2008, quando o setor é levemente mais afetado do que a economia nacional (com taxas, respectivamente de -0,74% e -0,33%). O movimento negativo também se exagera a partir de 2012, detalhado mais adiante. Os picos ocorrem em função da conjuntura econômica geral e da dinâmica específica do setor, com a abertura de capitais pelas incorporadoras

Gráfico 1 – Variação real (%) do PIB e do Valor Adicionado da Construção Civil no Brasil (2003-2017)



Fonte: IBGE/CBIC.

(principalmente entre 2005 e 2009) e pelas políticas governamentais.

Especificamente para o segmento de Edificações e Incorporação, a entrada de capitais também foi fator importante dos anos 2000. Esse movimento foi intenso na economia brasileira na década de 1990, mas ocorre tardiamente em um setor que, historicamente, havia sido reduto de capitais nacionais. Para Bertasso (2012, p. 124), a entrada desses capitais, principalmente entre 2005 e 2009, não contrariou a lógica da entrada de IDE (Investimento Estrangeiro Direto) no País, muito mais de caráter patrimonial e de ganho de mercado (*market-seeking*) do que aqueles com o objetivo de modernizar e expandir a base produtiva (*greenfield*). No caso dos investimentos produtivos, as formas mais relevantes são das Sociedades de Propósito Específico (SPEs), em que as empresas estrangeiras buscam parcerias

nacionais para executar as obras. No caso patrimonial, estas são a participação acionária (oferta inicial de ações – IPO), *private equity* para empresas maiores e *venture capital* para as médias e menores. Segundo Hall (apud Bertasso, 2012), essa integração ocorre para que se ultrapassem as barreiras técnicas e culturais específicas, o que permite internacionalizar as matrizes sem grandes riscos. No entanto, segundo a mesma autora, entre 2001 e 2009, os capitais que aportaram no Brasil tiveram caráter mais volátil que o IDE em geral, em especial da indústria, com forte participação das incorporações imobiliárias, ou seja, um setor tipicamente rentista.

A abertura de capitais e a internacionalização também colocaram novos agentes na dinâmica imobiliária, como os gestores dos fundos e as corretoras de investimento, que avaliam o desempenho das empresas. Como

em todos os setores, essa avaliação se dá em função dos resultados de rentabilidade próprios das finanças, a saber, a valorização dos ativos sobre expectativas de maior valorização futura (financeira e operacional futura). Esse cenário, respaldado pelas mudanças no SFI, mencionadas anteriormente, ampliou as formas de apropriação externa das rendas, não só da construção em si, como também da renda da terra. Como mostra Fix (2011, p. 138), a estratégia das empresas perante a abertura de capitais foi ampliar a compra de terrenos na busca de manter, ante os investidores, as possibilidades de efetivar o VGV (Valor Geral de Vendas) prometido no lançamento das ações, sendo os efeitos principais desse processo o aumento generalizado do preço dos terrenos e a incorporação de novas áreas (periféricas, rurais, de fronteira, etc.) à dinâmica especulativa do setor imobiliário.

Muitas vezes a impossibilidade de realizar os investimentos reais acaba por atrapalhar os processos de valorização e, como ocorre nesse momento, as empresas encontram-se em piores condições e em nova rodada de “reorganização” patrimonial – como fusões, saída da bolsa, fortes desvalorizações dos seus ativos, etc. (Miotto e Penha Filho, 2018 e Penha Filho e Miotto, 2017). Como aponta Fix (2011), as estratégias das empresas para aumentar o VGV antes do PMCMV contribuíram para a atuação em diversas regiões, principalmente a partir da expansão do segmento para o mercado de baixa renda. Nesse aspecto, o PMCMV foi capaz de alargar a dinâmica expansiva setorial para além da conjuntura econômica favorável, respaldando os interesses das organizações patronais no desenho do programa.

No que se refere ao mercado de trabalho, segundo Baltar et al. (2010), o crescimento entre 2003-2008 gerou uma espécie de ciclo expansivo do emprego-renda-emprego. O setor que teve maior acréscimo absoluto e maiores taxas de crescimento das ocupações foi a construção civil, com 3.386 milhões de ocupados a mais, em 2013, do que em 2003, e taxa de crescimento anual de 4,5% para o período (Miotto, 2015). Complementando os dados do Valor Bruto da Produção, destaca-se o aumento da participação do subsetor de edificações e incorporação no valor das obras e incorporações do setor da construção civil. Houve tanto um aumento da participação dos setores ligados ao mercado imobiliário no total da construção quanto das construções residenciais no total da construção de edifícios após o PMCMV (2009). O impacto entre 2007 e 2012 foi relevante, com ganhos de participação do setor imobiliário no total da construção de 7,15% e, na produção de edifícios residenciais, de 5,24% (apud Miotto, 2015).

No entanto, a partir de 2012, as taxas de crescimento caíram substancialmente, mostrando, de um lado, a persistência dos efeitos da crise mundial. De outro, os desdobramentos do período pós-crise mostram a incompatibilidade de uma postura permanentemente mais vinculada à intervenção estatal com o modelo de estabilização e suas prerrogativas monetária e fiscal. Em outras palavras, se, durante o segundo governo Lula, vislumbraram-se medidas de cunho desenvolvimentista com a manutenção dos “sólidos fundamentos macroeconômicos”, foi porque a conjuntura econômica e financeira internacional ajudou nesse sentido. Findado esse movimento, as mesmas medidas utilizadas (estímulos econômicos, aumento do

gasto social e do investimento estatal, desonerações, financiamento habitacional subsidiado, etc.) mostraram-se incapazes de manter os níveis de crescimento sem afetar a estabilização exigida especialmente pela forma de inserção externa da economia brasileira. Assim, a os anos de governo Lula e o primeiro governo Dilma devem ser pensados diante dessas contradições das ações “desenvolvimentistas” e a política econômica neoliberal.

O ciclo expansivo começou a desacelerar em 2012, em primeiro lugar, devido a uma reversão na tendência de alta dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, pelo aprofundamento da crise nos países centrais e pela redução da demanda e do crescimento chineses. Em segundo, em função do esgotamento das políticas anticíclicas: seja pelos limites do modelo de crescimento assentado no consumo, seja pela paulatina redução do investimento e do gasto público (Medeiros, 2017). Se o intervalo de 2012-2014 foi de desaceleração do crescimento, com taxa de 0,5% a.a em 2014, os anos de 2015 e 2016 inauguram um período de recessão, com queda de 3,5% do PIB nos dois anos, corroborada pelas políticas de austeridade do início do segundo governo Dilma e agravada pelos desdobramentos políticos do processo que lhe imputou o impedimento do cumprimento do seu mandato presidencial (Pinto et al., 2017).

Esse cenário impõe uma crise severa tanto para o emprego/renda/demanda quanto para a produção imobiliária, com quedas significativas do valor adicionado, intensificando a desaceleração da economia brasileira. Isso significou aumento da capacidade ociosa, devolução de imóveis, queda dos estoques de longo prazo constituídos por terrenos e retorno por

meio da concentração da produção nos mercados consolidados, tanto na escala regional, principalmente no Sudeste, quanto do ponto de vista metropolitano como se verá mais adiante. Os distratos também são crescentes e, se considerados os dados da Abrainc/Fipe,<sup>4</sup> entre janeiro de 2014 e fevereiro de 2018, aproximadamente 176 mil unidades foram devolvidas, sendo 45% correspondentes ao mercado de médio e alto padrão e 34% de empreendimentos do PMCMV. Já o saldo de emprego na construção civil, segundo o Caged,<sup>5</sup> é sistematicamente negativo a partir de meados de 2014, chegando a mais de 610 mil desligamentos líquidos no período 2014/2016. No que tange à face financeira desse processo, destaca-se o aumento da fragilidade financeira das empresas, com aumento do grau de endividamento e redução do nível de investimento (Almeida, Novais e Rocha, 2016) e decréscimo no pagamento de dividendos (Mioto e Penha Filho, 2018; Penha Filho e Mioto, 2017). Além disso, essas ocorrências mostram as fragilidades da ampliação do setor imobiliário financeirizado aos moldes do mercado secundário e do SFI, o qual deveria voltar-se às operações imobiliárias residenciais de segmentos médios e superiores do mercado. Em economias relativamente instáveis, com variações abruptas nas taxas de juros de curto prazo, com manutenção de taxas de juros de longo prazo, altas e com variação no nível de renda e emprego, parece óbvia a persistência de uma dependência aos *fundings* tradicionais com aporte de capitais de baixo custo, como o FGTS e o SBPE, e flexibilizados segundo as conveniências do mercado.

Por último, cabe mencionar algumas questões específicas da RMSP e aspectos relevantes da periodização e metodologia

adotadas nas seções que seguem. Do ponto de vista econômico, a RMSP foi formada a partir de movimento de concentração espacial da produção e da população. Nessa escala, o limite geográfico é fortemente influenciado pelas relações entre o mercado de trabalho e os deslocamentos diários dos trabalhadores no espaço. Estes são também aspectos centrais da integração urbana, ainda mais em contexto de diferenciação sistemática entre o local de trabalho e o de moradia. Nas palavras de Smith (1998, p. 199), "A diferenciação interna do espaço urbano determina as condições concretas sobre as quais se constrói a expansão urbana". A metrópole, por conseguinte, adquiriu forma específica de expansão, impôs desgaste elevado aos trabalhadores de distintas faixas de renda, principalmente por meio do prolongamento da jornada de trabalho ante as condições de transporte e moradia. E ainda, historicamente, as condições de pobreza impuseram a essa população a necessidade de garantias mínimas de reprodução com centralidade na casa própria, almejada a qualquer custo.

Como se desenvolverá adiante, isso também significou uma forma extensiva de crescimento do mercado imobiliário e de um padrão espacial específico na oferta de moradias, pois combina forte segmentação de mercado, dado que a oferta atende apenas à demanda solvável, e esta tem níveis de preços relativamente maiores, com periferização e segregação. No entanto, ao mesmo tempo que a concentração espacial trouxe problemas e entraves à expansão da produção imobiliária, devido ao preço elevado dos terrenos, pela pressão sobre a infraestrutura em geral e do transporte em particular, também resguardou espaços de valorização perenes.

Do ponto de vista das dinâmicas socio-espaciais, ocorreram impactos diversos tanto do ciclo expansivo da incorporação como do PMCMV sobre o território da RMSP. Ressalta-se que a metrópole paulistana, pelo tamanho de seu mercado e pelo patamar de preços da terra e dos imóveis, apresenta estrangulamentos contundentes para execução de uma política habitacional. Isso se reflete no fato de mais de 70% dos empreendimentos contratados pelo PMCMV, até o final de 2013 na RMSP, concentrarem-se nas faixas 2 e 3; e, na Capital, quase 38% dos empreendimentos eram destinados à faixa 3. Já, nos demais municípios destacados na próxima seção, as participações de atendimento da faixa 1 dependeram das oportunidades de mercado: em Suzano, foram 30,3%, em São Bernardo, apenas 10,2% e, em Guarulhos, quase 40%.<sup>6</sup>

Sendo a dinâmica metropolitana específica e relevante, a análise do ciclo de crescimento setorial nessa escala não se resume estritamente às tendências gerais apresentadas. Assim, para dar conta das especificidades, utilizaram-se dados sobre os lançamentos residenciais da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp) para identificar empiricamente: aspectos das ofertas do mercado formal privado residencial; dinâmica de preços; localização e caracterização dos empreendimentos residenciais; e estratégias das empresas atuantes na região. Cabe destacar que, em que pese o aumento da oferta formal de moradia no período do estudo na RMSP, segundo o Censo/IBGE, entre 2000 e 2010 o número de domicílios aumentou para 1,09 milhões de unidades, sendo somente cerca de 430 mil (39%)<sup>7</sup> produzidos pelo mercado formal (Silva, 2015).

Adianta-se, nesta introdução, que os dados trabalhados sobre a produção imobiliária residencial mostraram uma alteração fundamental em relação à localização dos empreendimentos, por meio de uma expansão significativa a outros municípios da RMSP para além da Capital, por ocasião da ampliação do mercado do "segmento econômico".<sup>8</sup> Esta reflete a estratégia dos agentes da produção formal da cidade, a qual foi deslocada em direção aos territórios intraurbanos periféricos dos demais municípios da RMSP, atraída por terrenos grandes e mais baratos, legislação urbanística mais flexível e que estão conectados a São Paulo por importantes eixos viários e rede ferroviária de transporte metropolitano, como Guarulhos, São Bernardo, Santo André, Diadema, Osasco, São Caetano e Barueri.<sup>9</sup> Com a saída de indústrias, muitos empreendimentos passaram a ocupar terrenos anteriormente utilizados pelas instalações industriais e usos correlatos ou os disponíveis em territórios de mercados pouco consolidados de cidades menos populosas.

Houve municípios e distritos de São Paulo em que a totalidade da oferta do mercado formal foi direcionada ao segmento econômico. Assim, engendrou, com intensidades e características variadas, alterações na morfologia urbana nessas localidades, bem como nos

patamares de valores imobiliários praticados, no custo de reprodução social e, por vezes, no perfil socioeconômico de seus moradores. Além disso, as localizações das novas moradias distantes dos locais de trabalho provocaram crescimento significativo de movimentos pendulares, sobrecarregando as já saturadas redes metropolitanas de transporte e a viária, o que, por sua vez, reforçou a constituição do binômio casa própria e automóvel (Sígolo, 2014). Além disso, a chegada da produção imobiliária formal nas periferias consolidadas remonta, uma vez mais, o processo de formação da metrópole de matiz segregador.

Progressivamente emerge uma cartografia da segregação socioespacial na metrópole, com o acirramento das disputas por terra urbanizada nestes novos alvos do mercado formal, regiões outrora marcadas pelas dinâmicas imobiliárias informais, deslocadas, agora, para áreas ainda descartadas pelo setor imobiliário. (Ibid., p. 55)

Diante da disponibilidade dos dados e das considerações sobre a dinâmica da economia brasileira, propõe-se a periodização descrita no quadro a seguir, segundo as principais características da oferta habitacional, dos preços e do perfil e estratégias dos agentes promotores na RMSP.

2007-2009	2010-2012	2013-2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>• elevação intensa da oferta de novas unidades, com média de cerca de 60 mil unidades/ano;</li> <li>• cenário de alta liquidez garantido por fundos públicos e semipúblicos;</li> <li>• participação relevante de grandes empresas financeirizadas;</li> <li>• expansão geográfica da oferta na RMSP, com aumento da participação dos demais municípios nos lançamentos;</li> <li>• das 166.681 unidades lançadas, 57% localizavam-se no MSP e 43% nos demais municípios da RMSP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• continuidade da elevação da oferta, com pico acima de 70 mil unidades/ano (2010);</li> <li>• elevação de preços das unidades mais acentuada;</li> <li>• permanência de participação relevante de grandes empresas;</li> <li>• início de retração da oferta no final do triênio;</li> <li>• intensificação da expansão geográfica da oferta na RMSP, com aumento da participação dos demais municípios nos lançamentos;</li> <li>• das 191.543 unidades lançadas, 54% localizavam-se no MSP e 46% nos demais municípios da RMSP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• retração da oferta, com média inferior a 50 mil unidades/ano e declínio a menos de 37 mil unidades/ano (2015);</li> <li>• mudanças na atuação e nas estratégias dos promotores imobiliários, refletindo a crise econômica do setor;</li> <li>• retração da expansão geográfica da oferta, com redução da participação dos demais municípios nos lançamentos e expressiva concentração no MSP;</li> <li>• das 146.525 unidades lançadas, 60% localizavam-se no MSP e 40% nos demais municípios da RMSP.</li> </ul>

## A dinâmica do mercado residencial formal na RMSP: preços, produtos e agentes

Foi com o otimismo típico dos ciclos ascendentes que a demanda reprimida fortaleceu o movimento de ampliação do mercado imobiliário na primeira década dos anos 2000 no Brasil. Nos momentos de maior crescimento, foi central o segmento econômico, que realizava a aquisição da casa própria com as condições facilitadas pela expansão inédita do crédito bancário. No mesmo sentido, os agentes privados viram atendidos os requisitos básicos à oferta de unidades que viabilizava a provisão habitacional pelo mercado, proporcionada pela reforma do SFH no início dos anos 2000. Como

abordado anteriormente, além desses fatores, houve a adoção de expedientes propícios à capitalização das empresas de incorporação e construção, quando teve lugar uma crescente inserção de parcelas de terra urbanizada como ativo financeiro aos estoques de terrenos das grandes empresas financeirizadas do setor. Tais processos, além de prescritos em função da avaliação de rentabilidade próprios das finanças, foram impulsionadores da expansão.

Nesse contexto, as quantidades de unidades lançadas na RMSP foram sem precedentes, e seus preços alcançaram patamares diversificados em constante alta. A expansão financeira imobiliária possibilitada pelos recursos de fundos semipúblicos foi associada à crescente oferta de empreendimentos, sendo um importante fator na escalada dos preços de imóveis

novos e usados, muito acima dos índices inflacionários INCC e IPCA.<sup>10</sup> O mesmo fenômeno foi observado em relação ao descolamento da elevação dos preços dos imóveis durante o boom em face da elevação do rendimento médio da população, transcorrendo em período no qual se registrou uma melhora significativa do poder aquisitivo das rendas do trabalho, devido à política de recuperação dos salários dos trabalhadores e de formalização do trabalho.

Os preços apresentaram variação nos valores correspondentes aos intervalos dos tetos do financiamento<sup>11</sup> e foram definidos segundo a maior flexibilidade dada para a aplicação dos recursos do SFH, por meio da introdução de regras mais favoráveis, a exemplo da extensão do período de amortização e a aplicação de juros mais baixos ao financiamento de imóveis mais baratos. A partir de 2009, outros benefícios foram introduzidos, como os subsídios e as garantias ao financiamento, para atender às faixas de consumidores da base da pirâmide social pelo PMCMV,<sup>12</sup> diretamente vinculados aos recursos do orçamento nacional, ou seja, fundos públicos. Para retratar a evolução dos preços, foi elaborada uma estratificação dos preços nominais das unidades ofertadas pelos promotores privados anualmente entre 2007 e 2015, e, na comparação entre os três períodos de 2007-2009, 2010-2012 e 2013-2015, observaram-se:

1) Espreadamento geográfico dos lançamentos no primeiro e segundo períodos de expansão seguidos; no terceiro período, de declínio da oferta, com encolhimento desse espaço de atuação na RMSP, quando empresas deixaram de ofertar em vários dos municípios para os quais anteriormente haviam se deslocado. Houve exceções em que a oferta cresceu de 2013

a 2015, como na subprefeitura de Itaquera no município de São Paulo (MSP).

2) Crescimento da participação dos distritos centrais mais tradicionais no conjunto dos lançamentos da região, sobretudo no último período analisado. A subprefeitura da Sé, a partir do segundo triênio do ciclo expansivo, assume posição de destaque no conjunto dos lançamentos na Capital (2º lugar), superada apenas pela subprefeitura da Mooca, que já liderava desde o primeiro triênio desse ciclo. Já, no último triênio analisado, essa subprefeitura assume a primeira posição, superando as subprefeituras da Lapa (2º) e da Mooca (3º), o que revela a importância da participação da região central, já presente na segunda etapa da fase expansiva, em que o mercado passou a ofertar produtos diferenciados para um público-alvo específico, distinto, em grande medida, daquele do segmento econômico e que ganha maior importância no ciclo de desaceleração da oferta na região.

3) Oferta de produtos nas faixas de mercado (2 e 3) do PMCMV até 2012, com queda expressiva no último triênio, 2013-2015. Esta é mais expressiva quando computada no conjunto dos demais municípios da RMSP, excetuando-se o MSP.

4) Manutenção ou expansão da faixa superior do segmento econômico (entre R\$170 mil e R\$350 mil) ao longo de todo o período analisado, em patamares entre 30% e 40% nos dois períodos iniciais, aumentando progressivamente nos anos subsequentes e, a partir de 2011, superando 50%, nos demais municípios da RMSP, excetuando-se o MSP.

5) Desaparecimento progressivo de produtos mais baratos (abaixo de R\$170 mil) ao longo de todo o período analisado, partindo de



patamares entre 40% e 50% no primeiro período, para patamares entre 10% e 5% no último, enquanto, no MSP, praticamente desaparecem, atingindo patamares inferiores a 5%.

6) Oferta de produtos mais caros (acima de R\$350 mil) menos expressiva somente no primeiro triênio, voltando a crescer, proporcionalmente, desde 2010, representando cerca de 60% em 2014 na RMSP, e com participação ampliada no MSP, alcançando 70% da oferta anual em 2013 e 2014. Até mesmo nos demais municípios da região, esse segmento da oferta concentrou 40% do total em 2014. Em 2015, ela retraiu para 50% no MSP e para 30% nos demais municípios.

A casa própria foi a forma de acesso hegemônico no movimento expansivo da produção formal privada, por meio da implantação de grandes condomínios de torres verticais isoladas que ocuparam as novas fronteiras da RMSP, vazios urbanos, lotes lembrados em áreas antigas consolidadas e em áreas com mudança de uso do solo, como as áreas industriais decadentes. Nas áreas periféricas e de ocupação antiga e tradicional, a verticalização, o grande porte e a alta densidade construtiva dos novos empreendimentos contrastaram com o tipo de ocupação do solo existente no seu entorno próximo. Ao longo do ciclo expansivo, o aumento do porte dos empreendimentos foi intenso, apresentando as maiores médias no segundo triênio analisado, entre 2010 e 2012, de 130 unidades na RMSP, sendo de 184 unidades nos demais municípios da região e de 104 unidades na Capital. Por sua vez, as médias das cotas de terreno por unidade residencial foram cada vez mais diminutas, alcançando os menores valores entre 2013 e 2015, já no período de desaceleração e retração da oferta na região,

de 30,7 m<sup>2</sup> na RMSP, sendo de 28,5 m<sup>2</sup> em São Paulo e de 34 m<sup>2</sup> no conjunto dos outros municípios da região. Esses parâmetros mostraram uma mudança no porte dos empreendimentos lançados entre o período de expansão e o de desaceleração e retração na RMSP, apesar do progressivo adensamento construtivo com maior aproveitamento dos terrenos verificado ao longo do período analisado.

As empresas adotaram majoritariamente empreendimentos verticalizados na RMSP, correspondendo a uma taxa de verticalização de mais de 90% em relação ao total das unidades ofertadas. Os empreendimentos verticais que mais se destacaram no mercado, mais conhecidos como “condomínios-clubes”, foram generalizados em diferentes nichos de ofertas, das mais caras às mais “econômicas” (Sígolo, 2014; Castro e Shimbo, 2011). Observou-se que o tipo de empreendimento que era peculiar de São Paulo e de algumas cidades maiores se generalizou na região, principalmente com a presença dos grandes promotores imobiliários. As grandes empresas atuantes no *boom* aplicaram parâmetros construtivos, arquitetônicos e padrões de custos e preços, conforme modelos que lhes correspondiam às marcas de produtos imobiliários, de linhas padronizadas direcionadas a nichos de mercados específicos. A partir das novas estratégias dos agentes imobiliários, os resultados no território da metrópole foram influenciados pela forma como os recursos financeiros foram atribuídos e como o poder público fez a gestão do território.

As maiores protagonistas do *boom* imobiliário foram as grandes empresas do setor que promoveram a abertura de capitais impulsionada por um fluxo de investimento estrangeiro direto inédito e se que tornaram

sociedades anônimas. Nesse processo, entre outras estratégias adotadas por elas, houve a consolidação de uma política de formação de bancos de terras visando à realização presente e futura de empreendimentos, de modo a apresentar uma melhoria do próprio desempenho ante os investidores. A consolidação dessas empresas no mercado financeiro também guarda relação com os processos de concentração e centralização de capital, resultando em: diversificação geográfica e de *portfólio* de produtos padronizados oferecidos às várias faixas do mercado, ganho de talento gerencial, reputação em mercados locais e ganhos de escala e formação de bancos de terras. Grande parte dessas grandes empresas se voltou ao segmento econômico do mercado até então pouco atrativo a elas. Para isso, elas tiveram que promover alterações na sua estrutura administrativa e societária e nas estratégias do modelo de negócios e da sua produção em si. Algumas criaram empresas subsidiárias ou como “segunda linha” para atuarem no segmento econômico, outras estabeleceram processos de *joint ventures* e, ainda, houve um processo de aquisições de construtoras menores com experiência em construções populares (Castro e Shimbo, 2011).

Em 2007, as 10 primeiras empresas que mais lançaram unidades habitacionais na RMSP foram responsáveis por 44,4% do total de unidades e por 43,2% do total do Valor Geral de Venda (VGV), sendo 15% deste direcionado ao segmento econômico. Oito dessas empresas eram de capital aberto. Já, em 2012, as 10 maiores responderam por 34,5% e 37%, respectivamente, sendo 5% desse VGV direcionado ao segmento econômico. Nove dessas empresas eram de capital

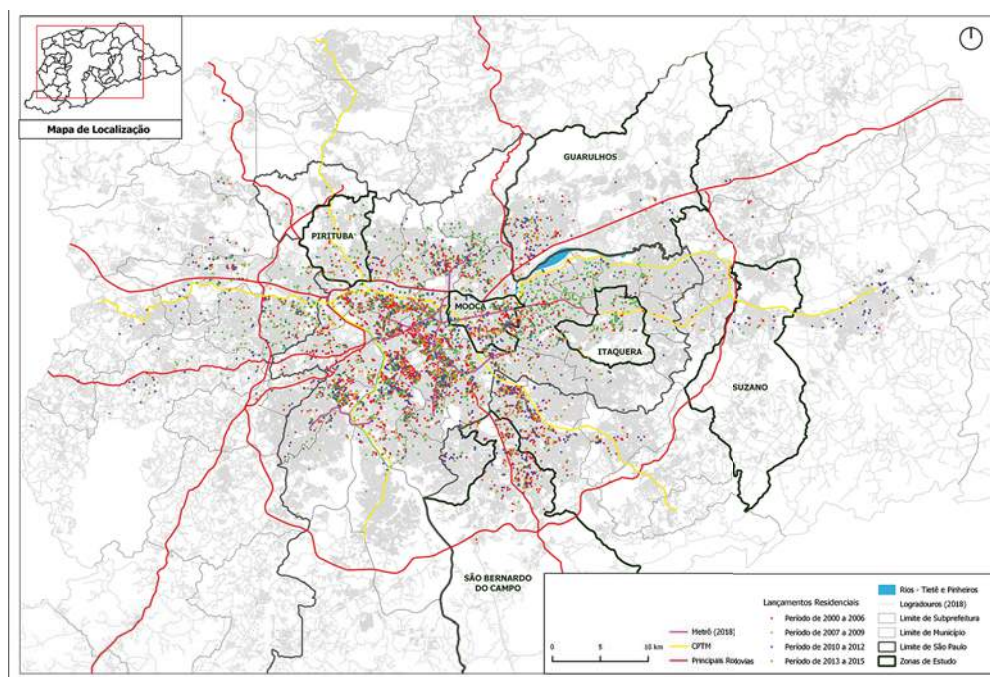
aberto. E, finalmente, em 2015, as 10 maiores responderam por 35% e 28%, sendo 12% desse VGV direcionado ao segmento econômico, mostrando a recuperação do espaço desse segmento do mercado na metrópole e o interesse das empresas devido à solvabilidade garantida pelo financiamento. Seis dessas empresas eram de capital aberto. Comparando-se os anos de 2007 e 2012, verificou-se o arrefecimento da concentração da oferta entre as dez maiores, e, em 2015, esta se intensificou. Em 2012 e 2015, constatou-se a gradual redução da participação das grandes empresas de capital aberto no mercado da RMSP.<sup>13</sup>

A Figura 1 apresenta o conjunto dos lançamentos na RMSP de 2000 a 2015 segundo a periodização adotada.

## A continuidade do *boom* imobiliário residencial na RMSP a partir do comportamento da oferta e dos agentes atuantes em cinco zonas de estudo

A análise multiescalar proposta articula as dinâmicas econômicas às socioespaciais, uma vez que considera que as segundas desempenham um papel ativo não sendo apenas “receptáculo” ou “reflexo” das primeiras. Dadas as diferentes condições do território e da sociedade na região metropolitana, emergem formas produtivas híbridas e arranjos específicos na estrutura da provisão privada formal da moradia nas distintas parcelas desse território. Orientada por essa perspectiva, a análise se volta a zonas de diferentes configurações

Figura 1 – RMSP: lançamentos residenciais verticais – período de 2000 a 2015



Fonte: elaboração própria com dados Embraesp.

socioespaciais dos períodos de expansão e de desaceleração da oferta habitacional a partir da segunda metade dos anos 2000. As zonas de estudo foram selecionadas devido a sua importância no contexto do boom imobiliário residencial, ou seja, durante o ciclo expansivo da oferta habitacional formal na RMSP.

Em cinco zonas de estudo – as subprefeituras de Itaquera e da Mooca e os municípios de Suzano, São Bernardo do Campo e Guarulhos –, as dinâmicas do mercado e da oferta foram analisadas, o que permitiu desenvolver o conhecimento de como, mesmo sob a dominância financeira presente nos ciclos recentes de expansão, de desaceleração e de retração

da oferta formal privada de moradia na RMSP, inúmeros elementos locais repercutiram nas estratégias empresariais como entraves e benefícios e condicionaram a acumulação e a valorização imobiliária. Esses elementos locais e regionais com repercussão nas diferentes dinâmicas imobiliárias foram definidores na seleção das zonas de estudos.

Entre as zonas selecionadas, foram identificados dois grupos, cada um deles caracterizado por categorias de mercados segundo volume da oferta e por patamares de preços de imóveis ofertados distintos.

No primeiro grupo se encontram as zonas cujos mercados se apresentam mais frágeis;

ou seja, tanto durante o período de expansão quanto de retração da oferta residencial na RMSP, tiveram poder de atração limitado sobre os promotores imobiliários residenciais. São elas: as subprefeituras de Itaquera e o município de Suzano. Em que pese o crescimento apresentado em Suzano, sobretudo no segundo triênio, de 2010 a 2012, do boom imobiliário residencial deflagrado na região, é possível afirmar que este se trata de um mercado frágil, cujas estruturas de provisão habitacional se apresentam com limitado enraizamento local, o que compromete a perenidade na oferta formal da habitação no município.

No segundo grupo foram incluídos os municípios de Guarulhos e de São Bernardo do Campo e a subprefeitura da Mooca, considerados mercados já consolidados desde os ciclos anteriores de expansão do mercado residencial formal, que mantiveram uma participação importante no conjunto dos lançamentos residenciais na RMSP, bem como apresentaram intensa valorização imobiliária, sobretudo durante o período de ampliação da oferta formal de habitação na região, e que, a despeito da queda observada nos lançamentos a partir de 2012, permaneceram ocupando posição de destaque no conjunto dos lançamentos da metrópole paulistana. Durante os dois triênios do ciclo expansivo, Guarulhos ocupou a primeira posição entre os municípios da RMSP, excetuando-se a Capital, com maior participação no conjunto das unidades lançadas na região, seguido por São Bernardo do Campo, na segunda posição. Já, ao longo do período de desaceleração, entre 2013 e 2015, Guarulhos assumiu a segunda posição, superado por Osasco, enquanto São Bernardo ocupa o quarto lugar, superado, discretamente, por Santo André.

Na *subprefeitura de Itaquera*, região de conjuntos habitacionais da Cohab implantados desde a década de 1970, a recente e nova produção verticalizada de mercado ficou concentrada no centro local e em suas adjacências imediatas, mesmo possuindo glebas maiores situadas no Parque do Carmo, cujo parcelamento existente deriva de ocupação por chácaras. A valorização imobiliária alavancada pela implantação do estádio oficial da Copa do Mundo de Futebol de 2014, no princípio, desde que foi anunciada a construção da arena em 2010, foi positiva para a dinamização do mercado, mas não teve fôlego para prosseguir. Os preços elevados não se mostraram compatíveis com as expectativas dos compradores com poder aquisitivo para tal, na maioria de fora do distrito, que passaram a comparar a oferta da região com outras situadas nas vizinhanças mais infraestruturadas. Essa valorização especulativa engessou o mercado de imóveis usados na região, pelos patamares elevados de preço de oferta de novos, impactando até mesmo os preços dos apartamentos nos antigos conjuntos da Cohab-SP<sup>14</sup> já regularizados, predominantes na região, que também se beneficiaram dessa valorização. Por sua vez, vetores de expansão do capital imobiliário no território da metrópole direcionaram-se acompanhando a ampliação das infraestruturas urbanas com a abertura de eixos de mobilidade urbana, para a melhoria na acessibilidade da região. De forma extensiva, para o mercado na RMSP, as expectativas quanto aos impactos positivos da implantação das obras de complexos viários se voltaram à presença do Rodoanel Governador Mário Covas e, ainda na Zona Leste, à existência de novos eixos e ligações viários, potencializadores do fomento ao desenvolvimento econômico

de Itaquera, como o complexo viário avenida Jacu–Pêssego/Rodovia Nova Trabalhadores que corta a região.

A oferta de unidades habitacionais (UHs) novas, ao longo do ciclo de expansão da oferta formal de habitação, não acompanhou a dinâmica municipal ou metropolitana. Ao contrário do esperado, a participação de Itaquera na produção do MSP diminuiu após 2006, de 2,7% em 2007-2009, para 2,3% em 2010-2012; e, quando se imaginava que se retraina ainda mais, no último triênio (2013-2015), aumentou para 2,5%. O volume de unidades lançadas, que foi de cerca de 2.500 UHs, nos dois triênios do boom, saltou para mais de 3.500 UHs no último. O porte médio dos empreendimentos lançados foi o menor das cinco zonas analisadas, com variação de 78 UHs (2007-2009) e 62 UHs (2010-2012), despencando para 33 UHs por empreendimento no último triênio. Esse movimento revela uma tendência semelhante à observada em Suzano, apresentada a seguir, devido à maior presença relativa de lançamentos de empreendimentos horizontais, cuja participação passou de 12% e 16% para 22%. O consumo médio de terreno por unidade quase não variou ao longo do período analisado, mantendo-se em cerca de 45 m<sup>2</sup> e retraindo para 38,5 m<sup>2</sup>, apesar do aumento relativo das unidades horizontais. Nesse sentido, pode-se afirmar que o aumento da oferta formal de moradia em Itaquera, entre 2013 e 2015, durante o ciclo de retração, foi parcialmente “puxado” por empreendimentos horizontais.

Ao longo do primeiro triênio, entre 2007 e 2009, as unidades lançadas em Itaquera enquadraram-se nas faixas de preço mais baratas, entre R\$ 65mil a R\$130 mil, e apenas 17% apresentaram preços superiores a R\$130 mil.

De 2010 a 2012, ocorreu um aumento acentuado nos preços dos lançamentos na subprefeitura e desapareceram as unidades de menor preço. Em 2010, do total, mais de 90% das UHs lançadas tinham preço superior a R\$130 mil, mas somente 15% eram superiores a R\$170 mil. Em 2011, não houve mais lançamentos com preços inferiores a R\$130 mil, e as unidades de preços superiores a R\$170 mil passaram a representar mais de 20%, alcançando mais de 60% em 2012. No triênio seguinte (2013-2015), assistiu-se, ao lado do aumento da oferta, à intensificação da elevação dos preços das unidades lançadas. Em 2013, as unidades com preços inferiores a R\$170 mil reduziram-se a menos de 2%, desaparecendo nos anos seguintes. Nesse triênio, as unidades concentraram-se nas faixas de mercado do PMCMV e nos patamares superiores do segmento econômico, com raríssimos lançamentos com preços superiores a R\$350 mil. Se, durante o ciclo de expansão, a oferta formal de moradia em Itaquera pouco se alterou, durante o ciclo de retração, contrariando o movimento observado nas demais zonas analisadas, ela se aqueceu. Verificou-se, na oferta desse período, que quase a totalidade dos lançamentos se enquadrou nos tetos das faixas de mercado do Programa.

Em Itaquera, de 2007 a 2009, atuaram apenas 20 empresas que lançaram 2.572 UHs; de 2010 a 2012, 24, respondendo por 2.412 UHs; e de 2013 a 2015, 61; com 3.596 UHs lançadas, revelando um aumento significativo na quantidade de promotores atuantes, na ordem de quase três vezes, além de maior presença de pessoas físicas atuando na incorporação local. Ao longo do ciclo de expansão, houve uma crescente concentração dos reduzidos lançamentos em um número menor de empresas:

as dez primeiras empresas concentraram 93% das unidades lançadas, entre 2007-2009, e 89% no triênio seguinte. E também ocorreu maior participação das três primeiras, que responderam por 58%<sup>15</sup> e 57%.<sup>16</sup> Já, no último triênio, entre 2013 e 2015, houve redução da concentração tanto entre as 10 quanto entre as três maiores, que responderam por 73% e 40%,<sup>17</sup> respectivamente. Em todos os períodos, havia empresas de capital aberto entre as três primeiras.<sup>18</sup> Todavia, após o ciclo expansivo da oferta na região, parte das empresas de capital aberto deixou de atuar em Itaquera.<sup>19</sup>

O município de Suzano, com poucos lançamentos nos anos 1990, viu aumentar significativamente a oferta formal de habitação, especialmente a partir de 2007, estendendo esse movimento ascendente até 2012, quando se inicia um período de forte retração nos lançamentos residenciais no município. O município constituiu-se como *lócus* de significativa produção de habitação social e do segmento econômico enquadrada no PMCMV e faz parte do vetor leste de expansão do mercado popular. A atração a essa produção popular foram os terrenos ainda mais baratos que em outras regiões da RMSP, posto que, até então, não havia interesse do mercado imobiliário formal em atuar no município, além da oportunidade de liquidez de produtos populares garantida e, também, da acessibilidade promovida pela linha de trem, que se apresenta como um dos elementos indutores dessa expansão, ainda que tal mobilidade seja marcada por sérias limitações.

Acompanhando o crescimento da oferta, houve o aumento do porte dos empreendimentos lançados em Suzano, de 106 UHs por empreendimento, entre 2000-2006, para 206 UHs,

entre 2007-2009, e para 205 UHs, entre 2010-2012, e, em seguida, retraindo para 56 UHs, entre 2013 e 2015. As cotas de terreno por unidade mantiveram-se relativamente elevadas ao longo de todo o período analisado, a maior entre as cinco zonas estudadas. Esta foi ampliada em decorrência de uma presença maior de unidades horizontais, sobretudo no último triênio (2013-2015), em que se observam a queda na oferta de habitação e a redução da participação das grandes incorporadoras, que foram protagonistas do ciclo de expansivo da oferta formal de moradia, com produtos enquadrados no segmento econômico, sobretudo nas faixas de mercado do PMCMV.

No município, houve uma oferta contínua e expressiva de unidades de preço inferior a R\$130 mil, representando 90% dos lançamentos, em 2007, e mais de 60% nos anos subsequentes até 2011. Nesse período, também houve diversificação na oferta com o incremento de unidades de preço entre R\$130 mil e R\$170 mil, que, somadas, abarcavam quase a totalidade dos lançamentos, ou seja, 97% em 2009, 78% em 2010 e 86% em 2011. Em 2012, as unidades de preço inferior a R\$130 mil praticamente desapareceram, o que coincide com a mudança do teto do financiamento nas faixas de mercado do PMCMV para R\$190 mil. Nesse ano, os preços dos lançamentos deslocaram-se para patamares mais elevados, sendo ofertadas unidades de preço entre R\$350 mil e R\$500 mil, inexistentes no município até então. Em acelerado declínio desde 2012, no último triênio analisado (2013-2015), a oferta passou de 273 UHs, em 2013, para apenas 28 UHs, em 2015, assentando-se quase que exclusivamente nos patamares superiores do segmento econômico, entre R\$225 mil e R\$350 mil.



Em Suzano, de 2007 a 2009, atuaram quatro empresas que responderam por 1.443 UHs; de 2010 a 2012, sete que lançaram 2.665 UHs e, de 2013 a 2015, cinco que promoveram apenas 517 UHs. As três primeiras colocadas responderam por 97%<sup>20</sup> em 2007-2009; 82%<sup>21</sup> em 2010-2012 e 87%<sup>22</sup> em 2013-2015. Observou-se que, do primeiro para o segundo triênio, houve uma desconcentração da produção, mediante crescimento da oferta e, em ambos os períodos, atuaram empresas de capital aberto ou a elas associadas entre as três primeiras colocadas.<sup>23</sup> Em face das poucas empresas concorrentes, pode-se concluir que o pequeno mercado de Suzano foi controlado pelas grandes no ciclo de expansão. Já, no último triênio analisado, paralelamente à redução, nota-se um pequeno aumento da concentração da oferta entre as três maiores empresas, em relação ao triênio anterior, e que todas as cinco empresas atuantes ingressaram no município nesse último período; nenhuma delas era de capital aberto e mais da metade dos lançamentos foi promovida por empresas de pequeno porte atuantes na Região do Alto Tietê.

O *município de Guarulhos*, depois do município de São Paulo, é o principal em população, empregos e em número de unidades lançadas, até 2013, quando é superado por Osasco. As transformações no espaço urbano e construído fizeram com que o patamar de participação do município nos lançamentos residenciais da metrópole paulistana se alterasse profundamente a partir de 2007, quando correspondeu a 10% desse total. No período de 2013 a 2015, passa a ocupar o segundo lugar no *ranking*, após apresentar queda na participação no total de unidades ofertadas na RMSP, respondendo por 6,1%. O interesse especial em

investigá-lo decorreu da localização privilegiada em relação à Capital, do papel da regulação urbanística adotada pela administração pública municipal, menos restritiva do que a de São Paulo, e, ainda, dos aspectos específicos do desenvolvimento urbano relacionados à presença do aeroporto internacional, dos serviços de logística e da indústria. Ademais, as disputas pelo uso do solo para serviços de logística atingiram importantes eixos viários regionais.

Destacou-se, ao longo de todo o período analisado, o porte dos empreendimentos, muito ampliado em Guarulhos, pois, nos três triênios, o número médio de unidades por empreendimento foi superior a 250, o maior das cinco zonas analisadas. A verticalização, sempre superior a 90%, atingiu seu máximo entre 2010 e 2012, com 98,6% das unidades lançadas, acompanhada da diminuição da cota de terreno por unidade, de 25,3m<sup>2</sup>. No último triênio, ocorreu a redução da oferta e o aumento discreto no porte dos empreendimentos. A cota de terreno aumentou acentuadamente a 49,4 m<sup>2</sup>, o que refletiu em uma menor parcela de unidades em empreendimentos verticalizados, de 92,8%, a menor desde 2007 no município e entre as três zonas analisadas de mercado mais consolidado.

Ao longo do ciclo expansivo, assiste-se ao ingresso das grandes empresas, capitalizadas e de capital aberto no município, as quais trouxeram novos patamares de preço semelhantes aos de São Paulo, bem como promoveram mudanças nos padrões de ocupação, tipos e volumes ofertados. Desde o início do *boom* (2007-2009), constatou-se um crescente aumento da demanda local e originária da Capital, que impulsionou a oferta de imóveis novos ocupando grandes glebas, de preços

mais baratos, entre R\$65 mil e R\$170 mil. Esta alcançou seu ápice em 2009, com 80% do total das unidades lançadas. A partir de 2010, houve uma retração dos lançamentos mais adequados aos tetos do PMCMV. Paralelamente, cresceu a participação das faixas de preço entre R\$170 mil e R\$350 mil, o que denotou o encarecimento dos imóveis ofertados, dados os lançamentos nesse intervalo em 2011 (71%) e em 2012 (50,4%). Em 2012, a oferta acima de R\$350 mil cresceu, abarcando 30% do total, demonstrando uma elitização. De 2013-2015, quando houve forte redução do financiamento e alteração nos tetos do PMCMV, aliada à crise econômica, o mercado encolheu e cessou a ampliação aos segmentos de mais baixa renda, e a oferta anual declinou de quase 5.000 a 900 UHs em 2015. Destaca-se, nesse período, a consolidação da oferta de unidades de preço entre R\$170 mil e R\$350 mil, enquadradas nos segmentos econômico e médio, e a ausência de oferta de preço superior a R\$500 mil.

Em Guarulhos, de 2007-2009, houve participação de 36 empresas nos lançamentos de 16.402 UHs e, destas, 11 eram empresas de capital aberto que responderam por 65% do total das unidades lançadas. As três maiores juntas, todas de capital aberto, responderam por 38% delas. De 2010 a 2012, foram lançadas 17.596 UHs com a participação de 43 empresas. A concentração da oferta foi capitaneada pelas empresas de capital aberto, devido a uma presença contínua delas no mercado de Guarulhos. Além disso, houve grande descontinuidade na atuação das empresas de capital fechado, e somente três empresas desse tipo atuaram nos três períodos analisados. De 2013 a 2015, participaram dos lançamentos, em Guarulhos, 25 empresas que responderam por 8.968 UHs;

a presença de empresas de capital aberto foi menor do que nos períodos anteriores, com a participação de apenas quatro delas.<sup>24</sup> Com a redução da participação das grandes empresas de capital aberto, verificou-se uma menor presença de arranjos produtivos de empresas associadas, e disto decorreram mudanças nas estratégias produtivas, financeiras e locacionais. O ano de 2015 destacou-se pela acentuada retração dos lançamentos, foram apenas três empreendimentos, totalizando 907 UHs. Após o período de boom, parte significativa das empresas de capital aberto deixou de atuar em Guarulhos.<sup>25</sup>

O município de São Bernardo do Campo é subsequente a Guarulhos, em volume de produção, nos anos 1990 e início dos anos 2000. Participou com 7,2% do total de unidades lançadas na RMSP entre 2007 e 2009, e representou somente 4,6% entre 2010 e 2012, sem recuperar tal participação ao longo do último triênio analisado, entre 2013 e 2015. Em contexto de declínio na oferta de unidades em 2015, no entanto, São Bernardo superou Guarulhos no ranking de lançamentos na RMSP. É considerado o principal município da região industrial do ABCD<sup>26</sup> e o que possui maior renda *per capita* entre os três analisados. Possui uma grande parte de seu território em área de manancial e assistiu à perda de parte de seu parque industrial desde os anos 1980. Diante de tais transformações, a gestão municipal ofereceu incentivos à permanência e à instalação de novas plantas fabris no município, o que ocasionou uma forte disputa sobre o uso do solo urbano. Na sua seleção, foram considerados os efeitos da regulação urbanística que, aos olhos dos promotores imobiliários, tornou-se uma das mais restritivas do ABCD e do quadro de



“pós-desindustrialização” sobre o tipo, padrão e preço da oferta imobiliária residencial.

Ao longo do ciclo expansivo, ocorreu mudança no porte dos empreendimentos, quando, em 2007-2009, a média de unidades por empreendimento atingiu 168, com pequena redução, em 2010-2012, para 154. A verticalização foi crescente, com 98% das UHs lançadas no primeiro período, alcançando 100% no segundo, utilizando cotas de terrenos muito reduzidas de 34 m<sup>2</sup> e 23 m<sup>2</sup>, respectivamente. No último triênio, ocorreram redução da oferta e um aumento discreto no porte dos empreendimentos, com média de 173 UHs. A cota de terreno foi reduzida ainda mais, para 22 m<sup>2</sup>, com 100% das unidades verticais.

No início do *boom*, o mercado foi marcado pela presença de terrenos industriais e de uma demanda local que estimularam o surgimento de oferta a preços inferiores a R\$130 mil, 17,1% dos lançamentos em 2007, e 34,6% em 2008. Porém, desde 2011, essa novidade cedeu lugar à oferta de preços superiores, refletindo os novos tetos do PMCMV. Em 2008, o mercado direcionou 50% do total de unidades ao segmento econômico, nas faixas de até R\$170 mil, e, em 2010, esta se elevou a 59%, correspondendo às mudanças nos valores máximos de preços permitidos no Programa. A partir de 2012, as unidades de preços entre R\$130 mil e R\$170 mil deixaram de ser ofertadas, enquanto as de preços entre R\$170 mil e R\$350 mil prevaleceram. Os lançamentos de unidades de preço superior a R\$350 mil denotaram a elitização do mercado, em 2011 (26%) e 2012 (33%). Como em Guarulhos, houve queda na oferta entre 2013 e 2015, quando o município assistiu ao predomínio de lançamentos enquadrados nos segmentos econômico

e médio do mercado. Em 2014, houve crescimento da oferta com preços superiores, acompanhando o aumento do teto do FGTS no âmbito do SFH. Mas, esta cedeu lugar, em 2015, às faixas superiores do segmento econômico, entre R\$225 mil e R\$350 mil. Sem consolidar a elitização de seu mercado, esta permaneceu como tendência e dependente do financiamento à demanda e da atuação e estratégias das grandes empresas.

No município, no primeiro triênio (2007-2009) do ciclo expansivo, as 10 primeiras das 42 empresas atuantes foram responsáveis por 71% das 12.079 UHs lançadas, enquanto, no triênio seguinte, as 10 primeiras das 41 atuantes concentraram apenas 58% das 8.912 UHs ofertadas. A concentração da oferta nas três primeiras também foi maior no primeiro período, de 36%,<sup>27</sup> retraindo para 24%<sup>28</sup> no seguinte. Já, no último triênio analisado, de 2013 a 2015, houve uma redução significativa no número de unidades lançadas e de empresas atuantes, tendo participado dos lançamentos em São Bernardo 24 empresas que responderam por 6.656 UHs. Às 10 maiores do *ranking*, segundo o número de unidades lançadas, coube 83% do total das UHs do triênio, mostrando aumento expressivo da concentração da produção. Nesse grupo das 10 maiores, apenas duas empresas eram de capital aberto, revelando uma presença bastante inferior à apresentada nos dois períodos anteriores, quando eram cinco. Complementa esse movimento, a saída de parte significativa de empresas de capital aberto no município.<sup>29</sup> Também entre as 10 maiores, destacam-se cinco empresas de capital fechado e atuação local.<sup>30</sup> Destas, somente três<sup>31</sup> são tradicionais e de forte atuação em todos os períodos analisados.

A *subprefeitura da Mooca* inclui um distrito (Tatuapé), que se destacou desde os anos 1980 como vetor tradicional do mercado imobiliário e polo de classe média alta na zona leste do MSP, e outros cinco distritos caracterizados pela estagnação imobiliária e que, recentemente, foram, em parte, atingidos pelo *boom* imobiliário, seja por influência daquele polo ou por sua proximidade com a área central do município, seja pela especificidade local do uso de terrenos de indústrias desativadas. Foi a primeira no *ranking* de subprefeituras do MSP em volume de unidades lançado entre 2000 e 2012 e, quando suplantada, perdeu duas posições. De 2007 a 2012, participou com 10,7% do total lançado da RMSP, o que, no triênio 2013-2015, retraiu para 5,3%. Para sua seleção, fatores locacionais pesaram, tais como as áreas das antigas indústrias, a vizinhança de imóveis encortiçados e deteriorados em áreas de ocupação antiga e a significativa proximidade aos locais de trabalho do centro da metrópole, cujas adjacências eram propícias à instalação de novos usos residenciais de padrão econômico, generalizados na expansão do mercado.

Na Mooca, como nas outras zonas selecionadas, observou-se o aumento acentuado do porte dos lançamentos, com auge entre 2010 e 2012, de 138 UHs por empreendimento, compatível com a verticalização da região. Isto significou a redução da cota de terrenos por unidade residencial (de 30,6m<sup>2</sup> para 26,9m<sup>2</sup>), sendo esta bem inferior à média do MSP de 30,7m<sup>2</sup>. No último triênio, ocorreram redução da oferta e uma pequena redução no porte (123) e na cota média de terreno por unidade (20,3m<sup>2</sup>).

Nessa subprefeitura, nos triênios 2007-2009 e 2010-2012, ocorreram mudanças

significativas no número de unidades ofertadas por faixas de preços, com expressiva redução, embora gradativa, do segmento de padrão econômico, que praticamente desapareceu a partir de 2012. Este retornará com preços reajustados em 2015, evidenciando a “popularização do mercado” da Mooca, convivente com setores consolidados dos estratos de mais alta renda. Em 2007, foi o auge da oferta (25%) das unidades lançadas de preços entre R\$65 mil e R\$130 mil, e as unidades de preço entre R\$130 mil e R\$170 mil corresponderam a somente 17% do total, ambas desapareceram em 2012, ante as mudanças nos tetos do PMCMV. Já as de preços entre R\$170 mil e R\$350 mil, que participaram em níveis sempre superiores a 30% entre 2008 e 2011, despencaram a 16,5% em 2012. Sempre presentes, as ofertas de preço superior a R\$350 mil, com participação gradualmente ampliada desde 2008, alcançaram 77% em 2012 (50% acima de R\$500 mil). No triênio 2013-2015, houve a redução na oferta, retraindo de mais de 10.000 UHs nos dois primeiros triênios para menos de 8.000 UHs. Em 2013, predominaram unidades lançadas de preço superior a R\$350 mil, com participação significativa das de preço acima de R\$750 mil. Na crise em 2015, a oferta liderada por empresas grandes de capital fechou privilegiou segmentos econômico (PMCMV) e médio.

Ao longo de todo o período analisado, os níveis de concentração da oferta entre as 10 maiores empresas atuantes na subprefeitura foram mantidos, de 65%, em 2007-2009, e de 66%, em 2010-2012 e em 2013-2015. A concentração nas três primeiras empresas do ranking foi crescente nos dois primeiros triênios: de 35%<sup>32</sup> e de 38%<sup>33</sup> do total das unidades lançadas, respectivamente, retraindo para

32%<sup>34</sup> no último triênio analisado. Mesmo para um mercado de grande concorrência, como o da Mooca, constatou-se um nível expressivamente elevado de concentração das atividades imobiliárias. Revelou-se, no último triênio analisado, uma redução tanto no volume da oferta quanto no conjunto das empresas atuantes, se comparado aos períodos anteriores: entre 2007 e 2009 foram lançadas 10.130 UHs por 47 empresas; entre 2010 e 2012, 10.473 UHs por 50; e entre 2013 e 2015, 7.761 UHs por 41. Desse conjunto, cinco são empresas de capital aberto, revelando pouca variação numérica com relação aos triênios do ciclo expansivo, de seis e quatro, respectivamente. Após o período de *boom*, parte significativa das empresas de capital aberto deixou de atuar na Mooca.<sup>35</sup> Ainda assim, permaneceram atuantes 10 empresas de capital aberto, que responderam por 38% do total de unidades lançadas no último período analisado, de desaceleração da oferta na região.

## Considerações finais

A dinâmica do setor de edificações no período analisado enfatiza as conexões da atividade com a conjuntura econômica, ou seja, o desempenho setorial tem uma condição pró-cíclica, com picos de crescimento nos momentos de auge da atividade econômica e decréscimos relevantes com sua redução. Isso mostra o fato de que as empresas dependem, sobremaneira, das condições favoráveis de aumento dos rendimentos reais da população, aumento do crédito, oferta de subsídios, etc. No Brasil isso significou a possibilidade de canalizar fundos públicos e semipúblicos para dinamizar o setor,

já que, sem esses estímulos, o mercado financeiro/secundário não seria capaz de alavancar a produção para estratos de rendas média e baixa, tampouco em contexto de crise macroeconômica. Embora a abertura de capitais das empresas tenha aumentado sua capitalização, a sustentação do investimento dá-se, no pós-crise internacional de 2008, principalmente com os investimentos do PMCMV.

O ciclo de crescimento imobiliário na metrópole paulistana foi impulsionado pelas grandes empresas de capital aberto, que, ao ingressarem em novas localidades, introduziram preços para os lançamentos cujas variações, em grande medida, acompanharam os de setores de São Paulo de mercado mais consolidado. E as empresas atuantes nessas novas fronteiras do mercado se beneficiaram dessa valorização imobiliária, uma vez que passaram a trabalhar com preços mais altos, ainda assim absorvidos pelo mercado. Esse encarecimento da moradia foi possível devido ao aumento da solvabilidade proporcionada pela abundância de recursos provenientes de fundos públicos e semipúblicos direcionados ao crédito e subsídios.

Constatou-se que os produtos mais baratos foram oferecidos pelas grandes empresas que protagonizaram o *boom* na RMSp, pois estas, na busca por maior rentabilidade, diversificaram o seu *portfólio*, atuando em diferentes segmentos e localidades. Todavia, as empresas menores apresentaram uma atuação local e regional, bem como uma diversidade quanto à sua perenidade, a depender do grau de consolidação do mercado e da capacidade de deslocamento pela RMSp. Esse comportamento ficou condicionado pelos arranjos produtivos e modelos de negócio que podem associar empresas com papéis e porte distintos, incluindo

as parcerias com empresas de maior porte, de capital aberto ou fechado, bem como articuladas a outros setores econômicos.

Houve, também, uma tendência constante de aumento de preço das unidades acima dos índices inflacionários e dos rendimentos médios da população, o que incluiu as oferecidas às faixas de mercado do PMCMV. Foram observadas as sucessivas alterações para cima nos tetos do financiamento, o que sugere a inexistência de iniciativas de gestores do sistema financeiro e das administrações públicas nos vários níveis em contrarrestar essa tendência ao menos nas faixas subsidiadas direta e indiretamente. Isso significou, possivelmente, uma drenagem de parte dos recursos da política habitacional para os agentes beneficiados por maiores patamares de apropriação da renda fundiária especulativa. Tanto no período de *boom* quanto no período de desaceleração, o segmento econômico permaneceu, mesmo apresentando algumas oscilações nos preços dos produtos lançados, sendo restringido, a partir de 2012, no mercado da RMSP. Pode-se especular que a oferta ao segmento econômico situada nos intervalos de preço próximo a R\$200 mil (US\$100 mil) nos anos 2009, atualmente, encontra-se em patamares de preço identificados acima desse valor, descolando-se dos níveis que haviam sido praticados, adequados ao poder aquisitivo dos consumidores dessa faixa.

Com relação às dinâmicas do imobiliário no período analisado, identificou-se uma tendência homogeneizante que inclui produtos massificados e processos/estratégias dominantes capitaneados pelas grandes empresas durante o ciclo de expansão do setor. Além disso,

no movimento de desaceleração e recessão, essa tendência deu lugar à reestruturação da incorporação imobiliária. Isso ocorre pela: saída de parte das grandes empresas dos novos vetores de expansão do mercado formal; redução da oferta do financiamento público, principalmente para os estratos de menor poder aquisitivo, e a emergência de arranjos híbridos, mesclando práticas pretéritas de promotores locais; e ajustes que envolvem padrão, preço e financiamento, assentados em patamares intermediários do mercado.

Em uma visão geral sobre a região, a falta de uma autoridade metropolitana ou de planos integrados entre os municípios dificultou uma distribuição regional adequada e a articulação da oferta de moradias com os déficits oficiais. Ademais, a falta de compatibilização entre as normas urbanísticas dos municípios e da governança metropolitana que, por sua vez, têm sido influenciadas pelos interesses empresariais resultou em procedimentos e parâmetros mais ou menos atrativos para as práticas dos promotores imobiliários, como a existência ou não de aplicação de instrumentos urbanísticos de controle de uso do solo, da captação de parte de lucros imobiliários pelo poder público e de exigência de contrapartidas para implantação de empreendimentos sob determinadas condições prescritas pelos planos diretores municipais. Os tipos, preços e localização dos empreendimentos na região foram decididos inteiramente pelas empresas privadas condicionadas pela oferta do crédito, e os aspectos regulatórios definidos pelos agentes financeiros, bem como por incentivos e benefícios obtidos no enlace entre setor público, nas esferas federal e municipal, e o complexo financeiro-imobiliário.

Cumpramos destacar que a oferta habitacional, ao longo do ciclo de expansão, não atendeu os segmentos de mais baixa renda. A aposta quase que exclusiva no acesso à casa própria promovida por agentes privados apoiados em uma política de crédito e subsídio inviabilizou a diversidade de

soluções necessárias para o enfrentamento das distintas necessidades habitacionais presentes na metrópole paulistana. E, além disso, ao potencializar movimentos especulativos sobre a terra urbana, intensificou o quadro de precariedade habitacional na base da pirâmide social.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7339-4192>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas/Bacharelado em Planejamento Territorial, Santo André, SP/Brasil.

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia/Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico, Campinas, SP/Brasil.

bea.miotto@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-1828-7615>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Bacharelado em Planejamento Territorial. Santo André, SP/Brasil.

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.

carolmcastro@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-7754-6533>**

Universidade São Judas Tadeu, Faculdade de Arquitetura e urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

lesigolo@yahoo.com.br

## Notas

(\*) Este artigo se fundamenta, em parte, na pesquisa “Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo”, financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy (2015), com participação de Helena M. B. Silva (coordenação), Carolina M. P. de Castro, Lucia Z. Shimbo, Letícia M. Sígolo e Sílvia M. Schor. Ademais, elaboram-se uma perspectiva macroeconômica e uma análise setorial sobre o mercado imobiliário da RMSP para o período de 2013 a 2015.

- (1) Cumpre observar que, nos anos 2000, completou-se a reforma do SFH, com a recuperação das principais fontes de financiamento imobiliário no País, constituídas no período do BNH, o FGTS e o SBPE, bem como alterações no arcabouço regulatório e resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) que promoveram a ampliação de recursos destinados, bem como a redução dos juros incidentes, nos financiamentos dessa natureza (Royer, 2009).
- (2) Selic – Taxa média dos financiamentos diários do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia de títulos federais.
- (3) PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida.
- (4) Dados compilados de releases mensais divulgados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) e a Associação Brasileira de Incorporadores Imobiliárias (Abrainc), que desenvolvem os indicadores Abrainc/Fipe para o mercado imobiliário.
- (5) Caged- Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados – Ministério do Trabalho e Emprego.
- (6) Dados do Ministério das Cidades, posição novembro de 2013.
- (7) Para esse cálculo, foram considerados os lançamentos residenciais listados pela Embraesp e a provisão habitacional pública municipal, estadual e federal na RMSP para o período.
- (8) Os estratos populacionais rotulados pelos agentes promotores privados como “segmento econômico” eram atendidos pela oferta de unidades cujos preços variavam em torno de U\$100 mil ou R\$200 mil em 2009. Após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, a oferta enquadrada nos valores máximos das faixas de mercado do Programa, inicialmente, passou a ser denominada como constituinte do “segmento supereconômico”; mas, com os aumentos recorrentes dos “tetos”, essa oferta enquadrada nos valores máximos do Programa passou a compreender quase que a totalidade do “segmento econômico”. No MSP, por exemplo, esse segmento que abrangia faixas de renda de até 16 SM, segundo o PDE/2002, retraiu para até 10 SM, no PDE/2014, em razão da valorização real do salário mínimo nesse período.
- (9) Sígolo (2014, p. 259) cita municípios da RMSP que receberam oferta do mercado formal nos anos 2000, constituindo-se como vetores de expansão e que se formaram a partir de assentamentos populares: a oeste: Carapicuíba e Barueri; a leste: Ferraz de Vasconcellos, Suzano, Itaquaquecetuba e Mogi das Cruzes; a norte: Cajamar; a sudoeste: Taboão da Serra e Cotia; e a Sudeste: Diadema e Mauá. Em São Paulo, os distritos: a leste: São Mateus, José Bonifácio, Lajeado, Vila Curuçá e Itaim Paulista; a sudoeste: Capão Redondo; e a norte: Jaraguá.
- (10) INCC – Índice Nacional da Indústria da Construção (Sindicato da Indústria da Construção) e IPCA - Índice de Preços ao Consumidor (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- (11) O preço máximo de imóvel a ser financiado com recursos do FGTS não pode ultrapassar o valor-limite de avaliação estabelecido para o SFH. Em 2009, esse limite de R\$350 mil passou para R\$500 mil; em 2013 para R\$750 mil; e em 2015 para R\$900 mil.
- (12) Entre 2009 e 2010, o valor máximo de financiamento nas faixas de mercado (2 e 3) do PMCMV, que era de R\$130 mil, passou para R\$170 mil em 2011; para R\$190 mil em 2013; e para R\$225 mil em 2015.

- (13) Em 2007, das 10 maiores, apenas duas empresas não eram de capital aberto: Goldfarb e Plano & Plano; essa última, no entanto, associada à Cyrela; Em 2012, duas não apresentavam vínculos com outras de capital aberto: a Fibra (de 2004 e vinculada ao Grupo Vicunha, atuante nos setores têxtil, siderúrgico e financeiro) e a Atua (de 2007, vinculada à Yuny, com foco no segmento econômico); e em 2015, quatro: a Associação Comunitária e Cultural dos Trabalhadores em Asseio (também vinculada à Vicunha), a Econ (também vinculada à Yuny), a Engelux e a Plano & Plano.
- (14) Cohab-SP - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.
- (15) São elas: Tenda, com 28,5%; MRV, com 17%; e Goldfarb, com 12,5%.
- (16) São elas: Paz/Bem Casa, com 24,7%; PDG, com 18,7%; e Rossi, com 13,6%.
- (17) São elas: Econ, com 15,6%; Brookfield, com 13%; e Tenda, com 11%.
- (18) São elas: Rossi, Tenda, Goldfarb/PDG, MRV e Brookfield.
- (19) São elas: MRV, More Melhor Goldfarb, Trisul e Rossi
- (20) São elas: Trisul, com 43,7%; Tenda, com 33,3%; e MRV, com 20%.
- (21) São elas: Cury, com 45,1%; Tecnisa, com 23,4%; e Rossi, com 13,9%.
- (22) São elas: G2, com 46,6%; Bracco, com 20,5%; e Genea, com 13,5%.
- (23) São elas: Tenda, MRV, Tecnisa, Cury e Rossi.
- (24) São elas: MRV (31%); Lindencorp+EzTec (22%); Helbor/MPD (5%); e OAS Empreendimentos (2,5%). Destaca-se a entrada da OAS Empreendimentos, em 2013 (2,5% do total de unidades e 2,7% do VGV). A Invepar, subsidiária da OAS, foi responsável pela construção da ampliação do aeroporto internacional de Guarulhos e pela concessão, por 20 anos, do Terminal 3, desde 2012.
- (25) São elas: Brookfield, Tenda/Fit/Gafisa, PDG, Queiroz Galvão, Tecnisa, Trisul, Even/Rossi, Kallas e Klabin Segal.
- (26) A região do ABCD é composta por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.
- (27) São elas: Agra/Fal 2+ Agra/Abyara + Agra /Fal 2/Pecos, com 18%; Tenda + Gafisa + Fit, com 11%; e Tecnisa Flex + Tecnisa/Abyara/Schahin, com 7%, participantes de arranjos produtivos entre empresas de capital aberto.
- (28) São elas: EzTec, com 9%; MRV, com 8%; e M Bigucci, com 7%.
- (29) São elas: Agra, Tenda, EzTec, Gafisa, MRV e Tecnisa.
- (30) São elas: M Bigucci, Kabajá, Sammarone, Absoluta e Ekopar.
- (31) São elas: M Bigucci, Sammarone e Absoluta.
- (32) São elas: Goldfarb/PDG, com 16%; Even, com 11%; e Rossi, com 8%.
- (33) São elas: Cyrela+Cyrela/MAC+Cyrela/Magik, com 17%; PDG+PDG/Planik, com 13%; Fibra+Fibra Experts, com 8%.
- (34) São elas: Even, com 12,4%, Yuny, com 11,9%; e Paz Realty, com 7,7%.
- (35) São elas: PDG, Klabin Segal, OAS, Rossi, Goldfarb e Company.



## Referências

- ALMEIDA, J. S. G.; NOVAIS, L. F. e ROCHA, M. A. (2016). *A fragilização financeira das empresas não financeiras no Brasil pós-crise*. Campinas, IE-Unicamp (Texto para Discussão).
- BALTAR, P. et al. (2010). Moving towards decent work. Labour in the Lula Government: reflections on recent brazilian experience. *Global Labour University Working Papers*, n. 9. Berlim.
- BARBOSA, N. e PEREIRA DE SOUZA, I. A. (2010). “A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”. In: SADER, E. e GARCIA, M. A. *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo, Boitempo.
- BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (2004). “A mundialização do capital e a expansão do poder americano”. In: FIORI, J. L. *O poder americano*. Petrópolis, Vozes.
- BERTASSO, B. (2012). *Edificações: impasses da modernização no ciclo de crescimento dos anos 2000*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CASTRO, C. M. P. de (1999). *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CASTRO, C. M. P. de e SHIMBO, L. Z. (2011). O “Padrão Econômico” da Habitação: Construindo uma Trajetória de Mercado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. *Anais....* Rio de Janeiro, ANPUR.
- CINTRA, M. A. M. (2007). *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*. Mimeo.
- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. (1998). Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 11, pp. 137-150.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- HIRATUKA, C. (coord.). (2010). *Perspectiva do investimento na indústria. Projeto PIB*. Campinas/Rio de Janeiro, Unicamp/UFRJ. Mimeo.
- LOPREATO, F. L. C. (2018). *Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil*. Campinas, IE/Unicamp (Texto para Discussão).
- MEDEIROS, C. A. (2017). A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, número especial, pp. 1-16.
- MIOTO, B. T. (2015). *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MIOTO, B. T. e PENHA FILHO, C. A. (2018). Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV). In: SEMINÁRIO FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS: OLHARES CRUZADOS EUROPA E AMÉRICA LATINA, 1, São Carlos. *Anais....* São Carlos, Instituto de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo.
- PAULANI, L. M. (2016). Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, pp. 514-535.

- PENHA FILHO, C. A. e MIOTO, B. T. (2017). Limites da concentração e centralização do capital no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais ...* São Paulo, Anpur.
- PINTO et al. (2017). *A guerra de todos contra todos: a crise brasileira*. IE- UFRJ. Discussion paper, TD 006. Disponível em: <http://bit.ly/2pXoEpl>. Acesso em: 1º maio 2017.
- ROYER, L. de O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SÍGOLO, L. M. (2014). *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SILVA, H. M. B. (coord.). (2015). *Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, Lincoln Institute of Land Policy.
- SMITH, N. (2008). *Uneven development: nature, capital and the production of space*. Athens, University of Georgia Press.

Texto recebido em 2/jun/2018  
Texto aprovado em 20/ago/2018

# Arranjos domésticos e estrutura urbana na Região Metropolitana de São Paulo (2010)

Household arrangements and urban structure in the Metropolitan Region of São Paulo (2010)

Pier Francesco De Maria [I]  
Luiz Antonio Chaves de Farias [II]

## Resumo

Os anos 1960 e 1970 trouxeram mudanças nas estruturas espacial urbana e familiar, principalmente nos países desenvolvidos, com alterações nas macroestruturas de trabalho e residência e com o surgimento de novos arranjos domiciliares. Relacionar a família e a (re)estruturação do espaço urbano, em vista da reprodução material dos indivíduos que a compõem, é o objetivo deste trabalho. Analisamos a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde os arranjos urbanos e domiciliares são mais complexos e diversificados. Construímos uma tipologia que traduziu a estrutura do espaço urbano em função do mercado de trabalho e das áreas residenciais. Posteriormente, sobrepusemos a distribuição dos arranjos domiciliares e da vulnerabilidade social. Utilizando o Censo de 2010, analisamos as relações das diferentes variáveis para as áreas de ponderação.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de São Paulo; estrutura urbana; arranjo doméstico.

## Abstract

*The 1960s and 1970s brought changes to urban and family spatial structures, especially in developed countries, with transformations in work and residence macrostructures and emergence of new household arrangements. This paper aims to relate families to the (re) structuring of the urban space, considering the material reproduction of its individuals. We analyze the Metropolitan Region of São Paulo, where the urban and household arrangements are more complex and diversified. We constructed a typology that translated the structure of the urban space according to the labor market and residential areas. Then, we superimposed on it the distribution of household arrangements and social vulnerability. Using the 2010 Census, we analyzed the relationships of different variables for the weighting areas.*

**Keywords:** Metropolitan Region of São Paulo; urban structure; household arrangement.



## Introdução

As décadas de 1960 e 1970 marcaram o início de sensíveis mudanças nos arranjos urbanos e familiares. Se assistimos, para os primeiros, a alterações em suas macroestruturas de trabalho e residência, para os segundos, tornou-se também evidente o crescimento, em termos de representatividade, de outros arranjos para além do nuclear burguês. Dadas as mudanças nas relações sociais de produção nas cidades, configuraram-se novas divisões econômicas e sociais do espaço, mediadas pelos mercados de trabalho e imobiliário. No entanto, a reestruturação urbana não se restringe às mudanças na indústria. As alterações nas formas e funções dos diferentes segmentos do espaço urbano, a ela vinculadas, também possuem componentes que repousam na escala dos indivíduos e da família.

Nesse sentido, a família exerce um importante papel no conjunto de mudanças descritas acima, já que, de acordo com Bilac (1995), pode ser apropriada como a instituição mediadora entre indivíduo (escala micro) e sociedade (escala macro). Conhecer as relações da família com outras dimensões da vida social, em especial sua localização no espaço urbano em vista da reprodução social dos indivíduos que a compõem (acesso a instituições sociais, como trabalho, escola, sistema de saúde, etc.), pode elucidar as mudanças em curso no espaço urbano. Buzar, Ogden e Hall (2005) chegam a evocar as unidades domésticas<sup>1</sup> como agentes modeladores do ambiente urbano, imbricados nas conexões com as mudanças socioeconômicas em questão, ocasionadas, de um lado, pela soma das transformações dos arranjos familiares, e, de outro, pelas grandes mudanças no meio urbano.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), região privilegiada neste artigo, aparece como um excelente laboratório para a proposta aqui sugerida, por concentrar cerca de 10% da população brasileira (19,7 milhões de pessoas), em 2010, e ter uma mancha urbana contínua de mais de 2 mil km<sup>2</sup>. Além disso, apresenta-se como uma das áreas em estágio mais avançado da transição demográfica no Brasil, tendo níveis de fecundidade significativamente abaixo da taxa de reposição (valor definido em 2,1 filhos por mulher).

Do ponto de vista de sua estrutura urbano-produtiva, igualmente se coloca como uma das áreas urbanas brasileiras mais avançadas no processo de reestruturação, tendo em vista que, de acordo com Cunha (1994), já nos anos 1980, via-se uma ruptura parcial dos padrões vigentes até então, que seguiam o modelo núcleo-periferia. Isso porque se observou o deslocamento de um amplo contingente populacional para municípios periféricos em vista dos mercados de trabalho que se abriam nessas áreas, destacando-se a alta seletividade por arranjos familiares desses fluxos migratórios. Recentemente, Nakano (2015) chamou a atenção para os novos padrões de ocupação populacional do núcleo metropolitano, salientando o expressivo aumento da participação de arranjos domésticos relacionados à baixa densidade de ocupação, como aqueles unipessoais.

Diante desse contexto, o objetivo do presente trabalho é conhecer as relações da família com outras dimensões da vida social, em especial a apropriação do espaço urbano em vista da reprodução social dos indivíduos na RMSP. Partimos da hipótese de que os efeitos sociais das transformações vividas pela família nos últimos anos se estendem para muito

além do domínio convencional das tendências meramente demográficas. A complexificação das estruturas familiares pode ser conectada a uma gama muito maior de processos sociais, incluindo o surgimento de novas redes de parentesco e amizade, bem como mudanças nos significados das vidas cotidiana e doméstica (Buzar, Ogden e Hall, 2005). Isso ocorre porque as cidades moldam e, simultaneamente, são moldadas por práticas de consumo e padrões de mobilidade de suas famílias constituintes.

Considerando esses elementos, na segunda seção, apresenta-se uma breve visão do processo de heterogeneização dos arranjos familiares, assim como da discussão na qual se encontra envolvida (tese da Segunda Transição Demográfica). Em seguida, delineia-se o que se entende, neste trabalho, por reestruturação urbana. Na terceira seção, apresentam-se as possíveis imbricações existentes entre os dois processos em questão para, em seguida, propor um aporte metodológico que permita apreender empiricamente as referidas relações. Antes de tecer as considerações finais deste trabalho, são apresentados os resultados a respeito do método proposto para o estudo das interações entre os arranjos familiares e a estrutura urbana.

## Elementos teóricos

### A heterogeneização dos arranjos familiares

Os anos 1960 e 1970 marcaram transformações expressivas na vida privada da população, especialmente nos países europeus e norte-americanos. Novas oportunidades ampliaram

as alternativas de escolha para homens e mulheres, com repercussões notórias sobre o regime sociodemográfico que se seguiu a partir de então. Champion (2001) corrobora essa visão, afirmando que, embora superficialmente pareça uma continuação da experiência de transição demográfica original (associada mais fortemente com a queda da mortalidade e da fecundidade), o regime emergente difere em vários aspectos. Mais notavelmente, este se relaciona com os novos padrões de nupcialidade, incluindo (mas não se limitando a): o aumento da coabitação antes do casamento; o aumento da idade média da fecundidade; e os níveis mais elevados de dissolução das uniões. Todos esses elementos, aparentemente, são impulsionados pelo crescimento de novos valores e práticas sociais ligadas ao individualismo e à emancipação feminina.

Se o último fator é relativamente aceito pela literatura enquanto componente do processo em questão, a tese do individualismo, vinculada ao conceito de pós-materialismo, merece ser vista com mais critério, tendo em vista a sua não operacionalidade efetiva. Além disso, a não universalidade das mudanças sociodemográficas consideradas requer igualmente olhá-las com certas restrições. De fato, conformariam um movimento mais geral de mudança na sociedade, que poderia ser denominado efetivamente com uma Segunda Transição Demográfica.<sup>2</sup> Recorrentemente, os autores apresentados ao longo deste trabalho não tiveram esse cuidado em suas análises, o que os levou a cometer certas imprecisões analíticas, sem, no entanto, comprometer os fios condutores de suas discussões.

Polêmicas conceituais à parte, segundo Oliveira, Marcondes e Vieira (2015), foram os

fatores de natureza estrutural – material e cultural – que compuseram o cenário de mudança, o qual empurrou as novas gerações em direção à modernidade, sendo dois deles com particular importância: a escolarização e o trabalho feminino no mercado. No que toca ao âmbito específico das famílias e da vida privada:

[...] as mudanças pouco a pouco introduzidas nas relações de gênero constituíram o principal eixo de transformações. As gerações do pós-guerra ecoaram bandeiras do feminismo europeu e norte-americano, embaladas na onda libertária que arrebatou contingentes jovens em praticamente todo o Ocidente. Novos valores e práticas seguem afrontando conceitos e criando oportunidades para a experimentação social à medida que avançamos no século XXI. (Ibid., p. 5)

As autoras seguem em suas elucubrações, afirmando que tais mudanças são igualmente decorrentes de alterações profundas no regime demográfico, consolidado especialmente a partir da década de 1960. Tal período é marcado por um intenso declínio da fecundidade, consequência das mudanças de caráter estrutural e, ao mesmo tempo, condicionante de outras transformações na vida privada que se seguiram.

Vinculado a esse processo se dá o envelhecimento populacional, fruto da redução de tamanho das coortes mais jovens, e o prolongamento da vida; esses fatores abriram caminho para a redefinição das transições geracionais e suas inter-relações. Essas transformações, de caráter estrutural, ainda estão adidas à

ampliação da disponibilidade de meios eficazes de controle dos nascimentos, assim como à generalização da demanda por seu uso. Isto expressa a incorporação da ideia de ter filhos como uma escolha e não um destino (particularmente feminino), envolvendo cada vez mais segmentos sociais diversos.

Em termos empíricos, Clark e Whithers (2007) ressaltam os efeitos das mudanças descritas nos parágrafos anteriores sobre as estruturas familiares dos Estados Unidos, contexto espacial de formulação das ideias dos principais autores aqui considerados. Segundo os autores, em 1970, apenas 6% das pessoas entre 30 e 34 anos não eram casadas, mas, em 2002, esse número subiu para 34%. Em geral, os americanos tornaram-se menos propensos a se casar: o número de casamentos de mulheres de 15 anos ou mais caiu de mais de 75 para 40 por mil nos últimos 34 anos. Casais com filhos menores de 18 anos diminuíram de cerca de 90% para cerca de 70% nas últimas três décadas.

Como efeito de tal arcabouço de mudanças para fins de nossa análise, Clark (1987) destaca que uma das questões fundamentais na compreensão da reestruturação urbana diz respeito a quais os impactos da diminuição do tamanho dos arranjos domiciliares, do aumento das famílias chefiadas por mulheres e dos arranjos domésticos unipessoais sobre a estrutura da cidade, especialmente em uma era de diminuição do poder de compra dos domicílios. Certamente, isto impactará sobre a maneira como as famílias selecionarão e utilizarão os recursos urbanos.

## Reestruturação urbana e novos padrões de mobilidade

Antes de definir o que se entende por reestruturação urbana e o que ela representa para o processo de urbanização e para a mobilidade das famílias na metrópole, é importante definir o que é estrutura urbana. Sposito (2004, p. 311) apresenta esse conceito como a “forma como se encontram dispostos e se articulam os usos do solo, num dado momento do contínuo processo de estruturação dos espaços da cidade”, pautados pelas divisões social e técnica do trabalho. Com base nessa definição, a autora justifica e defende o uso do sufixo “(aç)ão” ao se fazer referência à estrutura urbana, uma vez que o processo é contínuo e dinâmico. Nesse sentido, estruturação, desestruturação e reestruturação urbana seriam faces de um mesmo processo (Farias, 2013).

Embora essa definição dê conta do que é estrutura urbana, faz-se necessário cotejá-la com a diferenciação, pontuada por Santos (2008), entre estruturação urbana e estruturação da cidade. Isto seria importante, segundo Farias (2013), uma vez que a urbanização é um processo, enquanto a cidade é sua concretização:

Nesse sentido, é interessante articular a proposta de Sposito (2004) à de Santos (1996) utilizando a expressão estruturação urbana para identificar o conteúdo e as contradições, continuidades e descontinuidades, ações e reações associadas ao processo de urbanização. Essa estruturação urbana, entendida a partir do sistema de ações que garante a reprodução do espaço urbano, ao mesmo tempo que por esse passa a ser determinada. E a expressão estruturação das cidades

para identificar a materialização de tais processos, continuidades e continuidades territoriais, ações e reações, no nível intra-urbano, pensando no sistema de objetos. (Santos, 2008, s/p)

Corroborando com o mesmo raciocínio, Villaça nos alerta para o uso equivocado do conceito de “estrutura urbana” como sinônimo de “espaço urbano”. Para ele:

Estrutura, quando se refere a espaço urbano, diz respeito à localização relativa dos elementos espaciais e suas relações, ou seja, dos centros de negócios (não só o principal, mas também os demais) das áreas residenciais segregadas e, finalmente, das áreas industriais. (Villaça, 1999, p. 33)

Nesse sentido, para Villaça (ibid.), a renovação do espaço urbano não é garantia de reestruturação do espaço (Farias, 2013). De acordo com Sposito (2004), para que ocorra a reestruturação urbana, é preciso que se realizem mudanças expressivas na posição, na natureza e na localização das áreas residenciais e industriais e de negócios, “determinando alterações nos padrões espaciais dos fluxos e das relações de hierarquia, concorrência, co-operação e complementaridade, estabelecidos entre eles” (Farias, 2013, p. 6). Portanto, a reestruturação urbana envolve:

[...] ações e [...] sujeitos que redefinem a forma como os solos urbanos passam a ser utilizados, visando atender a uma nova lógica. Todavia, tais mudanças são tão profundas que implicam uma redefinição, também, do modo como estava organizada a estrutura urbana. (Santos, 2008, s/p)



Isto nos mostra que o processo de reestruturação, embora possa parecer a mera "substituição de uma estrutura velha por outra completamente nova" (Farias, 2013, p. 3), contrasta com uma dinâmica rígida e fixa. O motivo disso, na visão de Soja (1993), seria o conjunto necessário de fluxos, transições e transações, com permanências e continuidades que dão ao processo um caráter essencialmente dinâmico. Em outros termos, Gomes (2011) pontua que a reestruturação só poderá se concretizar à medida que "as estruturas socioespaciais necessárias à acumulação se tornam gargalos para alavancar o crescimento e, conseqüentemente, a produção e a reprodução do capital" (ibid., p. 55).

Em síntese, a partir do momento em que as estruturas existentes não mais satisfazem as necessidades do capital e os "remendos adaptativos já não se mostram mais suficientes" (ibid.), urge a realização de uma mudança estrutural no meio urbano, à qual se dá o nome de reestruturação (Soja, 1993). Nesse sentido, a reestruturação estaria "entre a reforma parcial e a transformação revolucionária, entre a situação de perfeita normalidade e algo completamente diferente" (ibid., p. 194).

O processo de reestruturação produtiva, atrelado à reestruturação urbana, seria "resultado e condicionante da emergência de uma nova fase no desenvolvimento do modo de produção capitalista, em escala global, analisada por Harvey (1993) e por Benko (1996), como regime de *acumulação flexível*, e por Soja (1993), como *especialização flexível*" (Santos, 2008, s/p). Tal reestruturação se sustenta em três pilares básicos, a saber: "[...] as mudanças nas relações de produção e trabalho

(reestruturação produtiva); a ampliação e diversificação dos sistemas de modalidade de bens, serviços e pessoas; e as mudanças de padrões de consumo com ampliação e densificação dos mercados" (Ribeiro, 2009, p. 126). Observa-se, assim, que a reestruturação produtiva:

[...] provocou modificações no processo de urbanização, acarretando alterações nos papéis que as cidades desempenham na rede urbana, reestruturando a própria rede urbana, assim como no processo de estruturação urbana, já que as cidades assumiram uma nova lógica como produto e determinante do regime de acumulação flexível. (Santos, 2008, s/p)

Nesse sentido, os territórios moldam-se a partir de meios que assegurem celeridade à reprodução ampliada do capital e às diferentes estratégias do capitalismo (Farias, 2013), e essa dinâmica se transforma e é transformada pelo "território das cidades" (Ribeiro, 2009). Nessa direção, as cidades ganham novos contornos, tais como:

[...] incremento e adensamento de elementos, como o automóvel e os meios de comunicação e informação; novas tecnologias de comunicação e transporte; novos embates políticos e econômicos entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano; novas estratégias de incorporações urbanas; e maior complexidade da divisão social e territorial do trabalho, produzem modificam as localizações das atividades produtivas, redefinem a estruturação das redes urbanas; novas dinâmicas e práticas de consumo; necessidades de fluxos, com direções, sentidos e intensidade modificados, alterando a circulação nas cidades e entre as cidades. (Ibid., pp. 131-132)

Observa-se que “os padrões clássicos de segregação residencial, especialmente aqueles advindos da Escola de Chicago, não dão mais conta de explicar totalmente a disposição das classes sociais no espaço intraurbano” (Farias, 2013, p. 8). Isso se daria, segundo Sposito (2004), pela complexificação da estrutura urbana, na qual passam a coexistir “periferias” no centro e “centralidades” na periferia. Novas centralidades têm surgido nas periferias urbanas, “destronando o centro tradicional de sua posição até então quase que absoluta sobre determinados aspectos e funções” (Farias, 2013, p. 9): a esse fenômeno tem se chamado de polinucleação urbana (Davanzo et al., 2011). Para Champion (2001), que se dedicou a estudar a dimensão populacional desse processo, isto sugere a multiplicidade de pontos nos quais serviços e empregos podem ser acessados pelos residentes.

Segundo o Champion (ibid., p. 666; tradução livre), “tal transformação, de uma região urbana de centro único para outra de centros múltiplos, é acompanhada por alterações na geografia dos preços do solo e, consequentemente, das áreas residenciais”. Deve-se salientar, todavia, que, embora muitos países desenvolvidos tenham passado por um intenso processo de contraurbanização e desconcentração populacional durante os anos 1960 e 1970, essa onda foi recentemente seguida (ou, em alguns casos, acompanhada) por uma reversão, com a reocupação das áreas centrais das aglomerações urbano-metropolitanas por meio da revitalização e da renovação urbana (Soja, 1993).

## Possíveis interações?

Conforme pôde se observar, o emparelhamento (temporal e espacial) dos fenômenos apreciados nos tópicos anteriores, tendo em vista ocorrerem predominantemente no meio urbano, suscitam hipóteses que resguardem possíveis imbricações entre eles. Se o processo de urbanização já foi recorrentemente visto como correlato ao fenômeno da transição demográfica, possuindo muitas interações com ela, guardadas algumas exceções (Therborn, 2006), por que, mais recentemente, em uma nova fase dos processos de urbanização e de transformações das famílias (seja esta uma Segunda Transição Demográfica ou não), essas interações também não seguiram novas relações, próprias das novas complexidades assumidas por eles?

Apesar da incipiente literatura que tentou responder à questão acima, percebe-se que tal relacionamento é considerado de maneira relativamente rudimentar, por parte dos estudiosos especializados nas transformações da família, assim como também daqueles originários dos estudos urbanos. Os primeiros tendem a se apropriar do grau de urbanização para correlacionar as mudanças em curso na sociedade. Entende-se que esse indicador não mais descreve as complexidades em curso na sociedade considerada, tanto no meio urbano quanto no meio rural, cujo pressuposto de dicotomia existente já se encontra relativamente superado.

Pelo lado dos estudos urbanos, a visão das transformações demográficas é resguardada de certas imprecisões que, em determinados momentos, podem conduzir a algumas

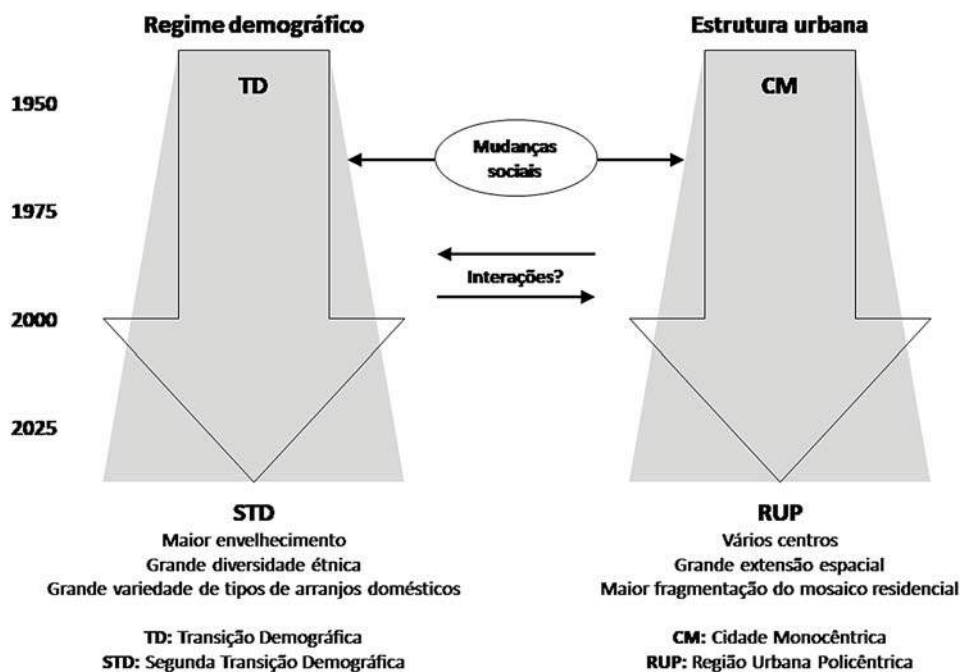
conclusões falaciosas. Conceitos como o de Segunda Transição Demográfica e de cursos de vida individual (e ciclo de vida familiar) são utilizados acrítica ou indistintamente, o que confunde o leitor em certas ocasiões. No entanto, deve-se ressaltar a importância das contribuições de Clark (1987) e Champion (2001) para o debate em pauta, ilustrado pelo esquema da Figura 1.

Para Champion (2001), as novas tendências demográficas (e as consequentes mudanças na composição populacional) ajudaram a promover novas formas de assentamento, em conjunto com os efeitos da reestruturação

econômica e as mudanças tecnológicas. Alternativamente, as mudanças nos padrões de assentamentos produzidos por estes últimos fatores são causadoras ou, pelo menos, condicionantes das alterações no perfil e na composição da população. No âmbito específico da mobilidade residencial, essas relações podem ser verificadas, uma vez que o controle da fecundidade e a instabilidade das famílias se encontram associados às mudanças no padrão geral de preferências residenciais da população como um todo.

A esse respeito, a literatura sobre migração está repleta de evidências da crescente

Figura 1 – Evolução das mudanças no regime demográfico e na estrutura urbana (1950-2025)



Fonte: Champion (2001, p. 658; tradução dos autores).

importância do estilo de vida e da qualidade de vida enquanto fatores para estimular as mudanças de residência e a escolha do destino (Findlay e Rogerson, 1993). Em particular, para o processo de reestruturação urbano-metropolitana, esse tema se liga fortemente às correntes de contraurbanização (movimentos populacionais para o espaço periurbano), por um lado; e, com a mesma clareza, por outro lado, a processos de gentrificação e reocupação dos espaços, até então degradados, dos centros das cidades (Champion, 2001).

A perspectiva de análise das possíveis interações dos processos de transformação do espaço urbano e dos arranjos familiares é ainda corroborada por Buzar, Ogden e Hall (2005), que defendem o caráter de agência urbana ou agente modelador do espaço urbano, por parte dos agregados domésticos. Para os autores, muitas das teorizações acerca da vida social intrafamiliar baseiam-se na crença mais ampla de que a vida cotidiana tanto surge da produção social do espaço, quanto a ela está implicada.

Conhecida, de modo geral, a natureza das relações entre as mudanças dos regimes demográficos e das estruturas urbanas, apresenta-se, a seguir, uma visão detalhada de alguns arranjos domiciliares e da estrutura urbano-metropolitana com a qual se vinculam na produção social do espaço.

## Arranjos promotores de dispersão

### *Arranjos com idosos*

O envelhecimento populacional tende a tornar mais comuns os arranjos domiciliares com e de idosos,<sup>3</sup> colocando-os como

importantes agentes modeladores do espaço urbano. Nesse sentido, segundo Champion (2001), nas principais regiões metropolitanas americanas, os aposentados tendem a procurar regiões com invernos mais quentes, paisagens com mais amenidades naturais, bons serviços e um ritmo mais lento de vida. A metrópole monocêntrica, que impõe uma mobilidade cotidiana maior por parte de seus habitantes, no sentido de prover suas necessidades de reprodução social, mostra-se menos afeita a tais demandas do que as policêntricas, onde a probabilidade de esses requisitos serem satisfeitos é maior.

Deve-se considerar, como salientam Bennett e Dixon (2006), que se, de fato, essa é uma realidade dos idosos funcionais que possuem uma rede de apoio intradomiciliar, há, também, uma tendência evidente de aumento dos domicílios unipessoais composto por idosos. Estes, nas aglomerações urbanas com estrutura monocêntrica, tendem a se concentrar nas áreas centrais ou nos setores de alto *status* socioeconômico contíguos a eles, onde podem suprir suas necessidades de acesso a serviços para a reprodução social, sem a necessidade de grandes deslocamentos urbanos. Esse último contexto encontra paralelos nas metrópoles brasileiras, que veem seus centros cada vez mais envelhecidos nos últimos anos.

### *Arranjos domésticos da família nuclear burguesa*

A estrutura urbana mononuclear, desde o surgimento dos primeiros subúrbios americanos, encontra-se concatenada à consolidação da família nuclear burguesa enquanto “modelo ideal de família” (Champion, 2001). O planejamento urbano, especialmente por meio das leis de zoneamento urbano, parece influenciado

pelas necessidades desse arranjo. De fato, as áreas externas à cidade verticalizada (tradicionalmente subúrbios americanos) têm sido historicamente vistas como os lugares ideais para as mães cuidarem de seus filhos e para todo o processo de reprodução social, longe do congestionamento e das pressões do núcleo central para o qual o único provedor masculino da família precisa realizar deslocamentos diários (Knox, 1994).

Todavia, conforme aponta Champion (2001), a tendência de reconfiguração de papéis nessa família tende a mudar as demandas de produção social do espaço metropolitano previstas até as décadas de 1970 e 1980. A entrada das mulheres dessas famílias no mercado de trabalho implica contradições resultantes das desigualdades de gênero historicamente construídas na sociedade, as quais ultrapassam a estrutura familiar, tornando-se igualmente evidentes na forma como elas consomem o espaço urbano-metropolitano.

Conciliar o trabalho com as funções domésticas leva a uma restrição dos espaços de vida<sup>4</sup> das mulheres nas metrópoles. No caso das aglomerações urbanas monocêntricas, isto se torna uma dificuldade, já que a dissociação entre os espaços de trabalho e residência é maior. Segundo Champion (ibid.), isso significa um "cabo de guerra" entre as mães, em suas casas suburbanas, e os empregadores, localizados no núcleo da cidade. Essa "guerra" tem sido amplamente ganha pelas mães que trabalham, levando a uma enorme descentralização do trabalho.

Além disso, mas tão eloquente quanto, mostra-se o aumento na proporção de mulheres que não têm intenção de se tornarem mães. Isto significa, além da perda de

importância do modelo familiar nuclear, uma redução no número de famílias que procuram ambientes suburbanos, contendo casas com jardins, boas escolas públicas e outros serviços comunitários, conforme poderá ser visto nos próximos dois subitens.

### Arranjos domiciliares promotores da *innercity*

#### *Casais DINC (Double Income No Children)*

Segundo Alves, Cavenaghi e Barros (2010, p. 15), a família DINC tem se consolidado enquanto arranjo domiciliar "em um contexto de generalização da regulação da fecundidade, da entrada da mulher no mercado de trabalho e de uma legislação civil mais igualitária em termos de padrões matrimoniais". Ainda segundo os autores, embora casais com dupla renda que não querem ter filhos seja uma tendência bastante atual, esse tipo de arranjo familiar mais parece um "fenômeno que vem ganhando destaque e que não parece ser uma moda passageira" (ibid.), especialmente nas grandes cidades, onde as condições sociodemográficas descritas acima são mais proeminentes.

Desse modo, de acordo com Champion (2001), em vista de suas demandas por emprego e lazer, os casais DINC são atraídos a residirem nos grandes centros urbanos (*innercity*)<sup>5</sup> das metrópoles monocêntricas, nos quais encontram maior acessibilidade a tais atrativos. Dada tal perspectiva de consumo do espaço urbano, o referido autor chega a questionar o papel dos casais DINC como agentes modeladores do espaço que contribuíram efetivamente para o processo de polinucleação vivenciado por algumas aglomerações urbano-metropolitanas. Para o autor, é provável que eles não tenham

constituído um agente ativo nessa tendência. Uma vez que o desenvolvimento de múltiplas centralidades urbanas é dependente de uma melhora substancial na mobilidade intraurbana, esse grupo pode sentir que a residência próxima aos locais de emprego já não seja tão essencial, vindo a ocupar áreas que não sejam necessariamente a *innercity*.

#### *Domicílios unipessoais*

As tendências apontadas para o modelo anterior são mais pronunciadas no caso dos arranjos unipessoais, especialmente aqueles constituídos por jovens. As redes sociais desses domicílios, destituídas dos horizontes impostos pela família nuclear burguesa, têm redefinido suas concepções de amizade, família e compromisso; isto levou à criação de novas paisagens sociais, econômicas e culturais urbanas (Watters, 2003). Ademais, partes da estrutura urbano-metropolitana serão mais aproveitadas por esses arranjos em sua reprodução social. Dado o intenso processo, ressaltado por Clark (1987) e Oliveira Marcondes e Vieira (2015), entre outros autores nacionais e internacionais que se dedicaram ao tema, de diminuição do tamanho dos arranjos domiciliares, o tipo aqui considerado pode estar produzindo uma ampla mudança na estrutura das grandes metrópoles do mundo desenvolvido.

Hall e Ogden (2003) salientam que o processo em questão se coloca em curso a partir da década de 1990, com o povoamento das áreas centrais de algumas metrópoles. Tal tendência foi acompanhada de um significativo processo de gentrificação, antes do qual se havia vivenciado um esvaziamento econômico e populacional. A investigação dos autores sobre a natureza dos domicílios do centro da cidade

revelou que, de fato, eles são dominados por arranjos domésticos unipessoais. Estes incluem dois grandes grupos: um dos jovens com compromisso de curto prazo para a residência no centro da cidade; e outro, mais heterogêneo, de moradores que se comprometem a viver nesse espaço por um longo período.

Para Champion (2001), no entanto, a despeito de essa realidade, como ocorrido com os casais DINC, ser afeita a uma estrutura metropolitana monocêntrica, pode-se especular que, numa metrópole polinucleada, a tendência em questão seria menos propícia. Isso porque, com faculdades e empregos distribuídos de maneira mais uniforme em toda a região urbana, haveria menos necessidade de residir perto dos centros. De fato, o movimento de heterogeneização sociodemográfica, como apontado por Cunha (2011), das periferias das grandes metrópoles brasileiras, depõe a favor dessa hipótese.

## Aproximações metodológicas

Tendo em mente as possíveis interações entre família e estruturação do espaço urbano acima desenvolvidas, cabem duas perguntas. Como utilizar os dados brasileiros para fazer uma aproximação da temática, considerando as limitações inerentes às fontes de dados quantitativas? Ademais, quais variáveis e métodos podem ser utilizados, de maneira efetiva, para obter resultados preliminares que permitam desenhar interações e relações entre espaço urbano e família (com especial enfoque na dimensão do trabalho), dos componentes da última no primeiro?

Para realizar essa aproximação, optou-se por utilizar os dados do Censo Demográfico de 2010, que permite analisar dimensões que podem servir de *proxy* para cada um dos temas acima discutidos. Além disso, a unidade espacial de análise da amostra do Censo é a área de ponderação, que favorece a discussão das relações espaciais intramunicipais e permite captar concentrações de tipos específicos em certas áreas de um município ou de uma região metropolitana. Ainda que o Censo Demográfico seja decenal, uma análise como a proposta neste estudo precisa de uma discussão a respeito da dinâmica intraurbana que pesquisas por amostra, como a Pnad, não comportam.

Para essa análise exploratória, escolheu-se a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que pode ser usada como representação mais bem-acabada, no território nacional, da complexidade que uma metrópole pode assumir, na qual a Primeira Transição Demográfica já se esgotou e há elementos mais visíveis da Segunda Transição. Ademais, a escolha da RMSP justifica-se pelo considerável volume populacional, pelos intensos fluxos pendulares e pela existência de atividades diversificadas por todo o seu território – incluindo, dentre outros, os setores de serviços, financeiro, administrativo e industrial. Por fim, sob a ótica urbana, a RMSP é a de maior área metropolitana do Brasil, além de ter a maior área conurbada.

A escolha de se usar apenas o Censo de 2010 justifica-se por dois motivos principais. Primeiramente, pela possibilidade (inexistente no Censo de 2000) de analisar a pendularidade dos trabalhadores na RMSP, segundo outras dimensões, para além da simples localização das áreas de residência e trabalho, o que facilita a

análise nos diferenciais desses fluxos por atividade. Em segundo lugar, por ser um momento no qual os níveis de fecundidade já atingiram patamares abaixo do nível de reposição (2,1 filhos por mulher), o que também guarda relação com a mudança na participação de diversos arranjos familiares no total de famílias (além de maior peso de arranjos não familiares, como os domicílios unipessoais).

Após justificar a escolha da unidade de análise e do período, apresentam-se o método e as variáveis empregadas. Cabe ressaltar que as variáveis escolhidas são aproximações para as dimensões apresentadas anteriormente (que também consideram as limitações de uma pesquisa quantitativa). Propõe-se uma regionalização construída a partir das variáveis selecionadas, que representam as três dimensões abordadas neste texto: (1) a diversificação dos arranjos domiciliares; (2) as imbricações entre pendularidade e atividades; e (3) o padrão espacial da vulnerabilidade social. Tal regionalização é feita a partir de uma análise de agrupamentos, de modo a verificar o padrão espacial existente entre arranjos familiares, distribuição espacial da vulnerabilidade social e estrutura urbana.

Para aproximar as dimensões analisadas neste trabalho, serão utilizadas as seguintes variáveis, disponíveis nos microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010. As primeiras duas servem para analisar a estrutura urbana, enquanto as outras servem para delinear a composição dos arranjos familiares e seus rendimentos:

- V0662 – Tempo habitual de deslocamento para o trabalho;
- V6472 – Código da atividade (segundo a CNAE);



- V5020 – Número da família (única ou convivente);
- V5080 – Rendimento familiar *per capita* em salários mínimos;
- V5030 – Tipo de unidade doméstica;
- V5090 e V5100 – Tipo de composição familiar.

Adicionalmente às variáveis, para aproximar a estrutura urbana e a composição familiar, é utilizado – para analisar a vulnerabilidade e a estratificação social – o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), desenvolvido pelo Ipea (2015). O método de cálculo do IVS prevê três dimensões: (1) infraestrutura urbana, que capta as “condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana” (ibid., p. 8); (2) capital humano, que determina “as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos” (ibid., p. 9); e (3) renda e trabalho, que dimensiona a “insuficiência de renda presente [...] [e] um estado de insegurança de renda” (ibid., p. 10).

As três dimensões têm o mesmo peso no cálculo final: para obter cada uma, é utilizada uma série de indicadores que representam “[...] conjuntos de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam que o padrão de vida das famílias se encontra baixo, sugerindo, no limite, o não acesso e a não observância dos direitos sociais”. (ibid., p. 8). Cada indicador varia de 0,000 (situação ideal) a 1,000 (pior situação); e, para se chegar a esse valor, cada variável que reflete seu respectivo indicador passa por uma padronização, para que todas tenham a mesma escala.

Após padronizar, o índice é obtido conforme a equação abaixo. Em outros termos, o IVS obtido, para cada unidade  $i$ , é a média

aritmética de seus três componentes: Infraestrutura Urbana (IU); Capital Humano (CH); e Renda-Trabalho (RT). Os 16 indicadores utilizados para cada um dos componentes estão em Ipea (ibid., pp. 8-10).

$$IVS_i = \frac{1}{3}(IU_i + CH_i + RT_i), \quad 0 \leq IVS_i \leq 1 \quad (1)$$

Os resultados do IVS são divididos em 5 grandes grupos (ou faixas) de vulnerabilidade: muito baixa (0,000 a 0,200); baixa (0,201 a 0,300); média (0,301 a 0,400); alta (0,401 a 0,500); e muito alta (0,501 a 1,000).

Quanto à unidade espacial de análise, o IVS é apresentado em unidades menores do que as áreas de ponderação, porém maiores do que os setores censitários em si. Os formuladores criaram áreas que são chamadas de Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), as quais são:

[...] áreas mais homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, do que as áreas de ponderação do IBGE. Ou seja, elas são construídas com o objetivo de melhor captar a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano que ocorre no interior dos espaços intrametropolitanos, para desvendar o que é escondido pelas médias municipais agregadas. Enquanto a lógica das áreas de ponderação do IBGE atende aos quesitos técnicos relacionados ao processo de coleta e amostragem, as UDHs estão voltadas para a análise espacial das RMs por meio de recortes espaciais de maior homogeneidade socioeconômica, com o objetivo de retratar as desigualdades intrametropolitanas [...]. (Ibid., p. 13)

Já que os dados do Censo Demográfico são disponíveis para as áreas de ponderação (APs), e as UDHs são unidades menores, vamos



realizar todas as análises para as áreas de ponderação. Na maioria dos casos, uma área de ponderação contém várias UDHs; todavia, há alguns casos em que uma UDH está dividida entre duas áreas. Para resolver o problema, e obter uma solução homogênea, foi adotada a seguinte estratégia:

- 1) cada setor censitário está em uma única UDH e uma única AP ao mesmo tempo;
- 2) atribui-se, ao setor censitário, o valor do IVS da UDH à qual pertence;
- 3) como cada AP é formada por vários setores, faz-se a média ponderada do IVS;
- 4) para realizar a média ponderada, utilizou-se o total populacional de cada setor;
- 5) deste modo, obtém-se o valor do IVS para cada área de ponderação.

Após esse processo de adequação – para que todas as variáveis se refiram às áreas de ponderação –, realiza-se a análise em três estágios. Primeiro, é feita uma análise de cluster pelo método *k-means*<sup>6</sup> – usando as variáveis “tempo de deslocamento”, “renda familiar *per capita*” e “grupamento de atividade” –, que garante homogeneidade interna e heterogeneidade externa entre os grupamentos (Hair et al., 2005). Em seguida, realiza-se a espacialização dos *clusters*, para verificar sua consistência enquanto representação da estrutura metropolitana paulista e, de fato, dimensioná-la. Finalmente, os resultados de cada *cluster* são confrontados com a distribuição dos arranjos familiares e com uma análise de homogeneidade do IVS categorizado, com o intuito de averiguar se: (1) há relação entre a estrutura urbana e a composição dos arranjos familiares; e (2) há sinais de convergência para algum padrão de vulnerabilidade dentro de cada *cluster*.

## Interações família-estruturação urbana na RMSP

Após a execução da análise de *clusters* pelo método *k-means*, foi possível observar que estes têm características bem distintas entre si, tanto em termos analíticos (Tabela 1) como espaciais (Mapa 1). As zonas de emprego e residencial elitizada têm níveis de vulnerabilidade muito baixos (no caso da primeira, bem próximos de zero), enquanto as zonas periféricas e intermediária II têm índices médios de vulnerabilidade. Ademais, nota-se que o número de áreas de ponderação em *clusters* mais abastados é significativamente menor do que os pertencentes às zonas intermediárias e periféricas: nas zonas de emprego e elitizada, há um total de 102 áreas, contra 306 nas intermediárias e 225 na periferia.

A respeito do tempo de deslocamento, nota-se que, nas zonas de emprego e residencial elitizada, mais de 80% dos trabalhadores demoram menos de 1 hora para chegar até o local do emprego. Por sua vez, ao avançar para as zonas intermediárias, aumenta a porcentagem de pessoas que demoram de 1 a 2 horas (na zona intermediária II são 28,4% e na periférica I, 37,2%) e, na zona periférica I, há uma proporção expressiva de pessoas que demoram acima de 2 horas (mais de 15%). Isto mostra que os trabalhadores dessas zonas têm maior probabilidade de se dirigirem para o centro da RMSP. Por fim, na zona periférica II, mais de 80% dos trabalhadores demoram até 1 hora para se deslocar até o emprego, o que pode refletir na permanência destes fora das zonas de emprego e elitizada.

Tabela 1 – Centróides das variáveis utilizadas para os *clusters* encontrados na RMSP, 2010

Clusters		Zona de emprego	Zonas Residenciais				
			Elitizada	Intermediária		Periférica	
				I	II	I	II
IVS (Índice de Vulnerabilidade Social)		0,087	0,161	0,244	0,333	0,367	0,32
Tempo de locomoção (%)	Até 5 minutos	6,37	6,52	5,99	4,14	3,88	6,20
	De 6 a 30 minutos	44,42	41,13	36,91	24,68	17,05	41,34
	De 31 a 60 minutos	36,90	34,65	35,35	37,38	25,97	32,26
	De 61 a 120 minutos	10,78	15,63	18,84	28,42	37,18	16,36
	Acima de 120 minutos	1,53	2,07	2,89	5,38	15,92	3,84
Renda familiar per capita (%)	Abaixo de 1/4 SM	7,29	5,29	7,26	11,23	13,94	10,16
	De 1/4 a 1/2 SM	1,13	2,27	4,92	10,72	14,33	11,23
	De 1/2 a 1 SM	3,67	8,69	16,49	27,70	31,86	28,23
	De 1 a 2 SM	8,99	20,62	31,43	32,58	29,59	32,66
	De 2 a 3 SM	7,69	14,04	15,68	9,71	6,50	9,35
	De 3 a 5 SM	13,75	18,00	13,18	5,40	2,80	5,28
	De 5 a 10 SM	25,50	19,25	8,41	2,17	0,80	2,33
Acima de 10 SM	31,99	11,84	2,62	0,50	0,18	0,75	
Principais agrupamentos de atividade (%)	Comércio e reparo de objetos	16,28	24,52	27,08	24,88	23,81	23,17
	Serviços prestados a empresas	27,49	20,63	16,85	14,38	13,21	11,65
	Atividades mal especificadas	16,89	17,02	16,18	15,59	14,59	18,14
	Serviços domésticos	7,90	5,69	7,66	12,59	16,21	12,90
	Construção	4,31	5,21	6,58	11,70	15,27	13,23
	Saúde e serviços sociais	15,57	12,31	9,23	6,95	5,68	5,95
	Educação	10,08	11,11	9,70	6,05	5,01	6,81
	Transporte terrestre	1,48	3,51	6,72	7,87	6,22	8,14
Número de áreas de ponderação		35	67	125	181	88	137

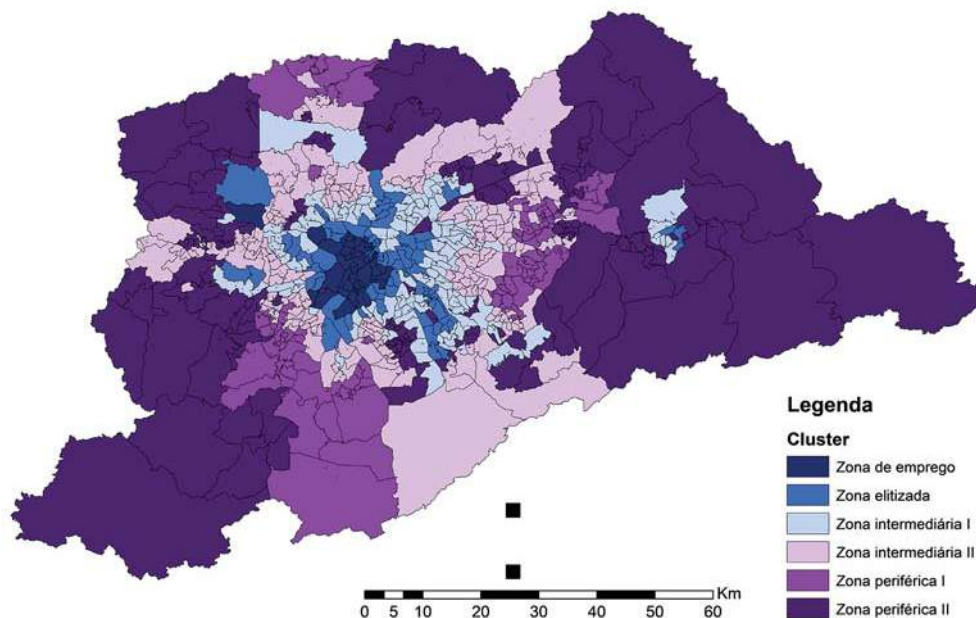
Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea).

A respeito da renda familiar *per capita* (RFPC), nota-se que, quanto mais distante estiver uma área de ponderação em relação à zona de emprego, menor a proporção de famílias com 3 salários mínimos ou mais. Nas zonas periféricas e intermediária II, cerca de metade das famílias tem RFPC até 1 salário mínimo. Já, na zona elitizada, há maior heterogeneidade de situações, com  $\frac{3}{4}$  das famílias distribuídas entre 1 e 10 salários mínimos. Depreende-se

que, de modo geral, há uma relação espacial clara: menor a distância do centro – do que decorre um menor tempo médio de deslocamento –, maior a proporção de famílias com alta renda *per capita*.

No que tange às principais atividades de trabalho – apenas dentre os grupos com maior participação – em cada *cluster*, predominam o comércio e os serviços prestados a empresas. Entretanto, na zona de emprego e na

Mapa 1 – Áreas de ponderação da RMSP segundo *cluster* de pertencimento e municípios (2010)



Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea).

zona residencial elitizada, aparecem também percentuais expressivos de trabalhadores das áreas de saúde, educação e serviços sociais. Por sua vez, nas zonas residenciais intermediárias e periféricas, há uma proporção mais relevante de trabalhadores no setor de serviços domésticos e de transporte terrestre.

Os seis *clusters* abaixo encontrados se alocaram, espacialmente, da forma esperada (Mapa 1), com as zonas de emprego e residencial elitizada concentradas nas regiões centrais, enquanto as zonas residenciais intermediárias e periféricas estão, de fato, nas áreas menos abastadas. Encontram-se,

ademais, algumas áreas de ponderação fora do centro que estão nas zonas de emprego ou elitizada, como é o caso de Santana do Parnaíba, Barueri, Cotia e Osasco (a oeste da capital). A espacialização mostrou que as áreas na zona periférica I e na zona intermediária II são as mais distantes da zona de emprego, o que explica o porquê de os trabalhadores residentes nessas áreas demorarem mais para chegar ao trabalho. Por sua vez, o fato de os residentes na zona periférica II demorarem menos que os da zona periférica I indica que os primeiros tendem a trabalhar fora da capital paulista.

No que diz respeito à sobreposição dos *clusters* encontrados com a distribuição dos arranjos domiciliares (Tabela 2), é perceptível um fenômeno dual. Por um lado, as áreas contidas nas zonas de emprego e elitizada têm menor proporção de arranjos do tipo “casal com filhos” (31,2 e 38,6%, respectivamente) e maior de unipessoais (25,7 e 17,0%) em relação às outras. Por outro lado, nas áreas intermediárias e periféricas, a proporção de famílias “casal com filhos” é preponderante (oscilando entre 45 e 53%), além de haver maior presença de arranjos do tipo monoparental feminino com filhos (cerca de 1 em cada 7 nas zonas periféricas e intermediárias).

Comparando com os resultados de Champion (2001) para as metrópoles americanas, observam-se padrões semelhantes aos encontrados pelo autor, com especificidades próprias da estrutura metropolitana paulista. A predominância das famílias de composição “nuclear burguesa” (casal com filhos) foi um

fenômeno apontado pelo autor supracitado para o contexto americano, que também se verificou aqui. No entanto, naquele caso, as zonas residenciais mais afastadas do núcleo metropolitano correspondiam às áreas mais abastadas; já, na RMSP, tais áreas são as de menor *status* socioeconômico.

Tal condição leva à reflexão sobre quais fatores geraram esse panorama, tendo em vista que aqueles levantados por Champion (*ibid.*), para os subúrbios americanos (sobretudo os relativos às melhores condições para cuidar dos filhos), não se verificam para as periferias das tradicionais regiões metropolitanas brasileiras. De fato, o que se evoca para explicar a ocupação destes últimos espaços se refere a fatores macroestruturais ligados ao fenômeno da segregação residencial que, mediante as dinâmicas dos mercados de trabalho e de terras metropolitano, determina que grupos sociais vão ocupar que áreas.

Tabela 2 – Distribuição (%) dos arranjos domiciliares por *cluster* na RMSP (2010)

Clusters		Zona de emprego	Zonas Residenciais				
			Elitizada	Intermediária		Periférica	
				I	II	I	II
Tipo de arranjo domiciliar	Casal sem filhos	21,9	20,9	19,3	17,0	15,8	17,6
	Casal com filhos	31,2	38,6	45,2	50,8	52,8	52,1
	Mãe com filhos	9,9	12,2	14,1	14,9	15,2	13,5
	Pai com filhos	1,5	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
	Outros arranjos familiares	6,9	7,7	6,9	5,8	5,4	5,3
	Domicílios unipessoais	25,7	17,0	11,9	9,2	8,6	9,3
	Domicílios de não-parentes	2,9	1,7	0,6	0,4	0,3	0,4

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea).

Se, portanto, as causas da seletividade social para a ocupação das zonas residenciais em questão são relativamente conhecidas, a seletividade demográfica, sobretudo em termos de arranjos familiares, ainda permanece uma incógnita. De fato, alguns estudos (Cunha, 1994; Jakob, 2003) avançaram na percepção de que as famílias predominantemente se encontram em estágios mais iniciais de seu ciclo de vida, não podendo arcar com os altos preços do solo impostos para a ocupação de zonas residenciais mais próximas à zona de emprego. No entanto, esses esforços de pesquisas não cobriram as lacunas quanto ao porquê da predominância dos arranjos familiares parsonianos.

Uma das hipóteses aventadas pelo presente estudo encontra-se justamente na questão referente à diferenciação de estágios dos regimes demográficos entre as diferentes zonas da estrutura metropolitana paulista. Fato é que, apesar da generalizada queda de fecundidade para a população com um todo no Brasil, existem importantes diferenciais de do fenômeno entre os diferentes grupos sociais, os quais podem, sim, explicar a maior vigência de arranjos familiares mais numerosos (incluindo casais com filhos e famílias monoparentais de chefia feminina) nas zonas residenciais periféricas, onde predominam os grupos sociais que estão na base da pirâmide social.

Acerca dos arranjos unipessoais, percebe-se uma correlação maior com o que foi observado por Champion (2001) para as *innercities* americanas. No entanto, pautando-se nos resultados de Nakano (2015), em seu estudo sobre os padrões de ocupação do centro da cidade de São Paulo, pode-se dizer que os arranjos domiciliares com idosos, especialmente os unipessoais, são predominantes. Nesse caso,

as mesmas dinâmicas imobiliárias, em especial aquelas relacionadas ao mercado de terras mais valorizado nas áreas em questão, explicam a maior vigência dos arranjos domiciliares com indivíduos em fases mais avançadas de seu curso de vida.

No entanto, iniciativas relacionadas à reocupação da *innercity* paulistana em um padrão de maior densidade demográfica estão em curso. Ainda que timidamente, esse fenômeno passa a ser visto por meio do crescimento de lançamentos imobiliários com menor metragem por unidade, voltados aos arranjos domésticos unipessoais ou do tipo “casal sem filhos”. Em muitos desses casos, os argumentos de venda são justamente aqueles levantados por Champion (2001) para explicar a localização nos núcleos metropolitanos pelos arranjos domiciliares citados acima: a proximidade do emprego e dos equipamentos culturais.

Isto nos mostra que o padrão de convivência nas áreas mais abastadas é significativamente diferente do encontrado nas áreas mais vulneráveis. Ademais, podemos concluir que, com o tempo e o desenvolvimento de áreas hoje menos abastadas, é possível que se avance rumo a um padrão residencial mais próximo do atualmente encontrado tanto na zona de emprego como na zona elitizada. Além disto, é possível que variáveis, como a de rendimento familiar *per capita*, tenham uma melhora generalizada, enquanto o tempo de deslocamento até o trabalho (e a localização dos empregos) se altere com o desenvolvimento e a reestruturação urbana em curso.

Finalmente, é possível observar a questão da homogeneidade dos *clusters* no que diz respeito ao grupo IVS, ao qual cada área de ponderação pertence (Tabela 3). Nota-se que,

Tabela 3 – Distribuição (%) dos grupos do IVS por *cluster* na RMSP (2010)

Clusters		Zona de emprego	Zonas Residenciais				
			Elitizada	Intermediária		Periférica	
				I	II	I	II
Grupo do IVS	Muito baixo (0,000 a 0,200)	97,1	70,1	15,2	–	–	0,7
	Baixo (0,201 a 0,300)	2,9	29,9	78,4	12,7	–	27,0
	Médio (0,301 a 0,400)	–	–	6,4	85,6	87,5	70,1
	Alto (0,401 a 0,500)	–	–	–	1,7	12,5	2,2

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea).

na zona de emprego, a homogeneidade é mais expressiva (quase a totalidade das áreas no cluster tem IVS abaixo de 0,200) do que nas zonas intermediárias e periféricas e, até mesmo, na zona elitizada. Ainda que uma categoria contenha a maioria absoluta das áreas de cada *cluster*, sempre há outra, minimamente relevante, nas áreas residenciais. Embora seja um indício bastante simples e até certo ponto questionável, isto mostra que, quanto mais próxima estiver uma área de ponderação do *cluster* central, mais homogênea tende a ser a região.

## Possíveis desdobramentos

O presente exercício de reflexão, para além de responder ao questionamento que funda suas pautas de pesquisa, suscitou novas questões e vias de discussão, tanto pelo debate teórico (colocado à tona na primeira parte do ensaio), quanto pelo encaminhamento empírico seguido posteriormente para a realidade

apresentada para a RMSP. No que toca o plano teórico, fica claro, mesmo com os poucos modelos de arranjos domésticos resgatados da bibliografia sobre o tema, que os processos de estruturação urbana e heterogeneização dos arranjos familiares possuem profundas imbricações que não podem ser ignoradas nos estudos sobre essas temáticas.

Por fim, tanto por parte das mudanças no regime sociodemográfico e do processo de reestruturação urbana, quanto por parte das possíveis interações entre eles, sabe-se que muitos dos elementos utilizados para o debate e suas conclusões se encontram restritos ao contexto urbano-metropolitano dos países desenvolvidos. Essa perspectiva de análise, em linhas gerais, confirmou-se para a metrópole paulistana. Isso porque, como evidenciado pela análise de *cluster*, essa aglomeração possui uma estrutura mononuclear, com um rebatimento espacial da estratificação socioeconômica das zonas residenciais relativamente distinto da realidade encontrada nas metrópoles americanas, tendo em vista que os grupos sociais mais abastados vivem mais próximos ao núcleo metropolitano,

acontecendo o inverso à medida que se desce na pirâmide social.

De qualquer modo, entre as zonas residenciais periféricas e centrais, observou-se um padrão parecido com o americano, já que os arranjos familiares “burgueses” (casais com filhos) tenderam a ter maior participação nas zonas residenciais elitizadas, mas, sobretudo, nas zonas residenciais intermediárias e periféricas, mais distantes do centro. Por sua vez, os arranjos unipessoais e de casais sem filhos registraram maior peso nas zonas de emprego e residencial elitizada, na qual se pressupõe que estejam mais avançados tanto o processo de reestruturação urbana quanto o de heterogeneização dos arranjos familiares. Finalmente, pôde-se também observar certa homogeneidade no que diz respeito ao nível de vulnerabilidade encontrado para

as áreas do *cluster* central, sendo que essa homogeneidade se reduz com o afastamento rumo às zonas intermediárias e periféricas.

Conclusivamente, este trabalho propôs-se a analisar as múltiplas realidades encontradas na RMSP, entendida como a mais desenvolvida e na qual se poderiam encontrar padrões mais próximos dos existentes – a partir da literatura – no contexto norte-americano e, em geral, nos países desenvolvidos. Muito resta a ser discutido no que tange às relações entre (re)estruturação do espaço urbano, vulnerabilidade social e distribuição dos arranjos domiciliares (à luz das contínuas mudanças demográficas experimentadas pelo Brasil). Todavia, apresentou-se aqui um primeiro esforço de entrelaçar as diversas dimensões, mostrando a multiplicidade de relações que se apresentam, atualmente, no tecido urbano da metrópole paulista.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-1389-3082>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Laboratório de Economia e Gestão. Limeira, SP/Brasil.  
dpierf@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-0399-7830>

Universidade Estadual de Campinas, Coordenadoria de Centros e Núcleos, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Campinas, SP/Brasil.  
fariasax@uol.com.br



## Notas

- (1) Utilizamos “unidade doméstica” como tradução mais aproximada para o termo *household*, corrente na literatura americana, que também é uma das unidades de análise nos levantamentos locais. Segundo Cavenaghi e Alves (2011, p. 23), “*En general, la unidad doméstica o de producción se define por las necesidades habitacionales o de alimentación y puede tener diversos tamaños (incluso estar compuesta de un solo individuo)*”. Especialmente em sua apreensão sociológica, o conceito de família distingue-se da noção de unidade doméstica, já que relações de parentesco e redes de apoio podem ultrapassar os limites do domicílio ou não corresponderem a determinados arranjos, como no caso dos domicílios unipessoais. Neste trabalho, no entanto, optamos por utilizar os termos de maneira intercambiável, uma vez que tendem a coincidir na maioria dos casos.
- (2) Ver Lesthaeghe e Van de Kaa (1986).
- (3) Segundo Camarano et al. (2004), arranjos domiciliares com idosos são aqueles cujo idoso é o responsável pelo domicílio, associando-se sua condição de funcionalidade/autonomia. Por sua vez, arranjos domiciliares de idosos são aqueles cujo idoso mora na condição de parentes do responsável do domicílio, associando-se uma condição de vulnerabilidade.
- (4) Para Courgeau (1988), os espaços de vida, em linhas gerais, compreendem a área que os indivíduos ocupam em seu dia a dia para o desenvolvimento de atividades, como trabalho, estudo ou qualquer outra relacionada à sua reprodução social e material, seja dentro do município ou envolvendo outros além do de residência.
- (5) O termo *innercity*, utilizado aqui a partir de Champion (2001), refere-se ao que se chama no Brasil de núcleo metropolitano, área das aglomerações urbanas em que se concentram o mercado de trabalho (*employment field*) e toda a estrutura de serviços e comércio. No caso americano tratado pelo autor, essa área se opõe àquelas residenciais que se localizam ao seu redor, especialmente nas metrópoles monocêntricas.
- (6) Para a realização da análise, definiram-se 6 agrupamentos. Essa escolha procurou se aproximar da segmentação do tecido urbano metropolitano, distinguindo entre: (1) zonas residenciais de zonas de emprego (*employment fields*); (2) áreas residenciais por estrato socioeconômico; e (3) os diversos graus de heterogeneidade das áreas periféricas. Desse modo, procuraram-se obter os seguintes *clusters*: zonas de emprego; zona residencial elitizada; zonas residenciais intermediárias I e II; e zonas residenciais periféricas I e II.

## Referências

- ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. e BARROS, L. (2010). "A Família DINC no Brasil: algumas características socioeconômicas". *Texto para discussão ENCE*, n. 30.
- BENKO, G. (1996). *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo, Hucitec.
- BENNETT, J. e DIXON, M. (2006). *Single person households and social policy: looking forwards*. Nova York, Joseph Rowntree Foundation.
- BILAC, E. D. (1995). "Sobre as transformações nas estruturas familiares. Notas muito preliminares". In: RIBEIRO, I. e RIBEIRO, A. C. T. (orgs.). *Famílias em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. São Paulo, Loyola.
- BUZAR, S.; OGDEN, P. e HALL, R. (2005). Households matter: the quiet demography of urban transformation. *Progress in Human Geography*, v. 29, n. 4, pp. 413-436.
- CAMARANO, A. A. et al. (2004). "Famílias: espaço de compartilhamento de recursos e vulnerabilidades". In: CAMARANO, A. A. (org.). *Os novos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro, Ipea.
- CAVENAGHI, S. e ALVES, J. E. (2011). "Domicilios y familias en la experiencia censal del Brasil: cambios y propuesta para identificar arreglos familiares". *Notas de población*, n. 92.
- CHAMPION, A. (2001). A changing demographic regime and evolving polycentric urban regions: consequences for the size, composition and distribution of city populations. *Urban Studies*, v. 38, n. 4, pp. 657-677.
- CLARK, W. (1987). The Roepke lecture in economic geography: urban restructuring from a demographic perspective. *Economic Geography*, n. 63, pp. 103-125.
- CLARK, W. e WITHERS, S. (2007). Family migration and mobility sequences in the United States: spatial mobility in the context of the life course. *Demographic Research*, v. 17, n. 20, pp. 591-622.
- COURGEAU, D. (1988). *Méthodes de mesure de la mobilité spatiale: migration internes, mobilité temporaire, navettes*. Paris, Ined.
- CUNHA, J. M. (1994). *Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo*. Campinas, Nepo/Unicamp.
- DAVANZO, A. et al. (2011). "Metropolização e Rede Urbana". In: Pereira, R. e Furtado B. (orgs.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília, Ipea.
- FARIAS, L. A. (2013). A cidade sob a reestruturação urbana: revisitando o conceito com o caso do Rio de Janeiro. XIII SIMPURB. Rio de Janeiro, Uerj, pp. 1-16.
- FINDLAY, A. e ROGERSON, R. (1993). "Migration, places and quality of life: voting with their feet?". In: CHAMPION, A. (ed.). *Population matters: the local dimension*. Londres, Paul Chapman Publishing.
- GOMES, M. T. S. (2011). O debate sobre a reestruturação produtiva no Brasil. *RA'E GA*, v. 21, pp. 51-77.
- HAIR, J. F. et al. (2005). *Análise multivariada de dados*. São Paulo, Bookman.
- HALL, R. e OGDEN, P. (2003). Living alone in inner London: trends among the population of working age. *Environment and Planning A*, v. 35, pp. 871-888.

- HARVEY, D. (1993). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- IPEA (2015). *Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras*. Brasília, Ipea.
- JAKOB, A. A. (2003). *Análise sociodemográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período 1960-2000*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- KNOX, P. (1994). *Urbanization: an Introduction to urban geography*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- LESTHAEGHE, R. e VAN DE KAA, D. (1986). "Twee Demografische Transitie's?". In: LESTHAEGHE, R. e VAN DE KAA, D. (eds.). *Bevolking: Groei en Krimp, Mens en Maatschappij*. Deventer, Van Loghum-Slaterus.
- NAKANO, A. (2015). *Elementos demográficos sobre densidade urbana: São Paulo, uma cidade oca?* Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVEIRA, M. C.; MARCONDES, G. e VIEIRA, J. M. (2015). "Cinquenta anos de relações de gênero e geração no Brasil: mudanças e permanências". In: ARRETCHE, M. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Unesp.
- RIBEIRO, W. S. (2009). "O papel das cidades médias diante da reestruturação urbana". In: BICALHO, A. M. e GOMES, P. C. (orgs.). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Rio de Janeiro, Publit.
- SANTOS, J. (2008). Reestruturação urbana x reestruturação da cidade: o caso de Salvador. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- SOJA, E. (1993). *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SPOSITO, M. (2004). *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. Livre-docência. Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista.
- THERBORN, G. (2006). *Sexo e poder: a família no mundo (1900-2000)*. São Paulo, Contexto.
- VILLAÇA, F. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.
- WATTERS, E. (2003). *Urban tribes: a generation redefines friendship, family, and commitment*. Londres e Nova York, Bloomsbury.

Texto recebido em 12/maio/2018  
Texto aprovado em 22/ago/2018



# Há vagas! O negócio dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE

There are vacancies! The business of industrial urban voids in Fortaleza, State of Ceará, Brazil

Emanuel Ramos Cavalcanti [I]  
Angélica Tanus Benatti Alvim [II]

## Resumo

Os vazios urbanos destacam-se na (re)produção da cidade contemporânea. Os processos de formação e transformação desses espaços, sistematicamente estudados nas últimas décadas, associam-se a fenômenos e agentes variados e a estratégias públicas e privadas. Este artigo relaciona as transformações recentes dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE aos negócios imobiliários e ao planejamento urbano. Busca-se evidenciar o papel dos agentes envolvidos e as implicações dos empreendimentos e novos usos no ambiente construído, bem como da aplicação da legislação. Apresenta-se estudo de caso de um conjunto de vazios urbanos localizados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza, onde se comprova que o processo de transformação dos vazios industriais se associa às ações do mercado imobiliário e conseqüente geração de novos negócios.

**Palavras-chave:** vazios urbanos; periferias industriais; transformação urbana; planejamento urbano; mercado imobiliário.

## Abstract

*Urban voids stand out in the (re)production of the contemporary city. Formation and transformation processes of these spaces, systematically studied in the last decades, are associated with varied phenomena and agents and with public and private strategies. This article relates recent transformations of industrial urban voids in Fortaleza, State of Ceará, to real estate businesses and urban planning. It highlights the role of the agents involved and implications of developments and new uses to the built environment, as well as consequences of law enforcement. A case study of a set of urban voids located in the city's old industrial Western periphery is presented. It was found that the transformation process of industrial voids is associated with the real estate market's actions and the consequent generation of new businesses.*

**Keywords:** *urban voids; industrial peripheries; urban transformation; urban planning; real estate market.*



## Introdução

Os processos de metropolização e desconcentração industrial das últimas três décadas do século XX foram decisivos para o surgimento de vazios urbanos industriais em diversas cidades brasileiras. Em Fortaleza, capital do Ceará, o fenômeno, decorrente do deslocamento das indústrias, ocorrido principalmente no final dos anos 1980, para municípios da região metropolitana e do interior do estado, expressa-se por obsolescência, fechamento e arruinamento progressivo das estruturas industriais, inclusive ferroviárias e portuárias.

Na última década, esses espaços passaram por um novo momento, o de sua transformação. A reconversão recente dos vazios urbanos industriais para novos usos em Fortaleza suscita alguns questionamentos. Que usos têm predominado nessas transformações? Quais os agentes envolvidos e que estratégias têm sido utilizadas? Qual a relação dessas novas construções com o ambiente construído preexistente?

Tem pesado, nessas transformações, o fato de esses espaços serem, hoje, cada vez menos periféricos e mais integrados às redes viárias e de transportes e aos equipamentos urbanos, sendo perpassados por ou conectados com novas centralidades, para além da relação histórica com a área central de Fortaleza, adjacente.

Nesse cenário, é evidente o protagonismo dos agentes privados, especialmente, do mercado imobiliário. Os vazios urbanos industriais, normalmente grandes glebas e ainda situados em áreas de menor valor do solo ou de valorização recente em relação à outras

áreas da cidade, têm sido objeto de produtos imobiliários de significativo retorno financeiro: condomínios residenciais verticalizados e grandes empreendimentos comerciais (*shoppings centers* e supermercados). Além disso, a implementação de projetos atrativos em áreas de menor valor contribui para alavancar novos empreendimentos e a contínua valorização do metro quadrado da região, parte de um "círculo vicioso".

Além disso, agentes públicos, em especial o município, têm atuado de forma pontual, somando-se a isto a precariedade da legislação local no que diz respeito à não regulamentação da maioria dos instrumentos previstos pelo Plano Diretor, de 2009. Recentemente, o município vem priorizando instrumentos urbanísticos voltados para estimular a ocupação dos vazios urbanos de Fortaleza, com destaque para as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), que buscam, através da parceria público-privada, associar intervenções urbanas aos negócios imobiliários, predominantemente o interesse do mercado.

Este artigo pretende relacionar as transformações recentes dos vazios urbanos industriais de Fortaleza aos negócios imobiliários e ao planejamento da cidade, cujo alinhamento ao mercado é preponderante. Busca-se evidenciar o papel dos agentes envolvidos e as implicações, no ambiente construído, dos novos empreendimentos e usos e, ao mesmo tempo, entender de que forma a legislação urbana é aplicada (ou não).

Parte de uma pesquisa maior,<sup>1</sup> apresenta-se a análise do universo de um conjunto de 24 vazios urbanos localizados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. O recorte

justifica-se por este ter se constituído como o território de maior expressão da atividade industrial em Fortaleza, conformado desde o final do século XIX. Além disso, atualmente, a presença de vazios ou áreas obsoletas nessa área da cidade têm se associado às ações transformadoras do mercado imobiliário, voltadas para empreendimentos de grande porte e usos diferenciados.

O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, conceitua-se o termo vazio urbano, articulando-o aos cenários internacional e brasileiro e destacando sua qualidade polissêmica expressa nas diversas definições, categorias e abordagens. Em seguida, para o contexto urbano de Fortaleza, apontam-se algumas causas para a formação de vazios urbanos e a ocorrência geográfica desses espaços na cidade.

Na segunda parte, identificam-se os agentes principais envolvidos nos processos de produção e transformação dos vazios urbanos industriais de Fortaleza, apontando suas ações, estratégias e relações entre si. Na terceira parte, articula-se o *modus operandi* dos agentes identificados com as transformações recentes dos vazios urbanos industriais na antiga periferia industrial de Fortaleza, protagonizada por empreendimentos privados. Por fim, na quarta parte, escolheram-se, para aprofundamento, dois exemplos de empreendimentos que reconverteram antigas indústrias para novos usos, residenciais (condomínios verticais) e comerciais (*shopping center*).

A metodologia empregada resultou da identificação/caracterização da pesquisa em questão que selecionou 24 vazios urbanos industriais para a antiga periferia industrial

oeste de Fortaleza. O uso de critérios de ordem histórica, espacial e conjuntural (transformações ocorridas ou em via de), especialmente auxiliados pela análise da cartografia histórica e de imagens de *Google Earth/Street View*, produziu dados que foram sistematizados e analisados detalhadamente.

## Antigas periferias industriais e a formação de vazios urbanos

O termo "vazio urbano" vem sendo aprofundado por diversos autores a partir dos anos de 1980, principalmente quando ocorrem as primeiras ações de reconversão dos vazios urbanos nos EUA e Europa. Nesses continentes, as intervenções em antigas áreas industriais/portuárias/ferroviárias resultaram, dentre outras causas, dos processos de desindustrialização/desconcentração industrial acirrados com a crise capitalista dos anos 1970. Embora o poder público atue em parceria com o setor privado, a preservação do interesse público tem sido determinante para o sucesso de importantes projetos urbanos e intervenções.

No Brasil, o interesse pela temática é recente. A formação dos vazios urbanos em antigas áreas industriais de Fortaleza, assim como em diversas cidades brasileiras, decorre do contexto de reestruturação produtiva da indústria brasileira no âmbito de um capitalismo tardio. O tema provoca ampla discussão, especialmente no contexto do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, conceitos difundidos a partir da Constituição Federal de 1988.

## Vazio urbano: conceitos e abordagens

Abordar a temática dos vazios urbanos requer situar esses espaços em dois universos que são inter-relacionados: da produção do conhecimento, acadêmico e institucional, e da produção da cidade contemporânea, articulando agentes, ideários, estratégias e processos envolvidos. Historicamente, a sistematização do conhecimento da temática ocorreu a partir dos anos 1970, quando uma crise mundial do capitalismo passou a produzir uma quantidade enorme de vazios urbanos, em especial, nas áreas industriais/ferroviárias/portuárias obsoletas.

A complexidade crescente do fenômeno do vazio urbano passou a exigir definições e categorizações. Inicialmente, com conotações negativas, surgiram termos como *brownfields*, *wastelands*, *derelict lands*, *blight areas* dentre outros, identificado com a tradição anglo-saxã, de norte-americanos e ingleses. Também as definições de *friche urbaine* e, especificamente, de *friche industrielle*, pelos estudos franceses (Borde, 2006). Em geral, essas definições apontam para características quanto à integridade do solo (contaminação), quanto ao abandono dos imóveis, quanto às vacâncias prolongadas e especulativas e quanto aos usos originais que, após finalizados e não reconvertidos, iniciam processos de esvaziamento e arruinamento.

A sistematização desse conhecimento embasou as primeiras intervenções mais destacadas, escolhidas, via de regra, para as antigas áreas industriais obsoletas. São exemplos pioneiros o *Gas Works Park*, em Seattle, e o *Inner Harbor*, em Baltimore, ambos nos Estados Unidos, e as *Docklands*, em Londres,

Inglaterra, dentre outros. Já, nos anos 1980, o caso de Barcelona tornar-se-ia paradigmático e celebrado como modelo pelas realizações preparatórias para os Jogos Olímpicos de Verão de 1992. Espaços característicos da industrialização como o *Moll de la Fusta* e o *Port Vell* foram regenerados/reconvertidos para espaços públicos de destaque.

A experiência catalã consagrou o Planejamento Estratégico e os Grandes Projetos Urbanos – GPUs (Portas, 2003) que orientaram as intervenções em outras realidades. Em simultâneo ou em sequência a isso, destacam-se as intervenções na França do período Miterrand (1981-1995), como a nova centralidade de *La Défense* e a regeneração do *Quartier de la Gare* (antiga periferia industrial); em Bilbao, a construção do icônico museu Guggenheim; em Sevilha e em Lisboa, as intervenções regenerativas de espaços industriais degradados para as Exposições de 1992 e 1998, respectivamente, dentre tantas outras.

A partir do provocante *Terrain Vague* de I. de Solà-Morales Rubió, publicado pela primeira vez em 1995, a noção de vazio urbano foi renovada e ampliada. Às conotações negativas do termo, mais identificadas com a noção de *brownfield*, foram incorporadas novas perspectivas, positivas, ampliando as expectativas de apropriação e intervenção dos vazios urbanos para universos como o da arte, especialmente, a fotografia e o cinema (Barron e Mariani, 2014). Assim, o vazio urbano passou a representar um fenômeno de natureza dupla:

A relação entre a ausência de uso, de atividade, e o senso de liberdade, de expectativa, é fundamental para compreender



todo o potencial evocativo que os *terrain vague* das cidades possuem na percepção da mesma nos últimos anos. Vazio, portanto, como ausência, mas também como promessa, como encontro, como o espaço do possível, de expectativa. (Solà-Morales Rubió, 2002, p. 187; tradução nossa)

Essas abordagens mais amplas e fluídas têm sido especialmente apropriadas através de intervenções artístico-culturais que têm utilizado os vazios urbanos de forma experimental e marginal. Assim, edifícios e terrenos abandonados têm sido utilizados como substrato para ensaios fotográficos de ruínas, como espaços expositivos de arte, como áreas verdes informais para o lazer e a contemplação, como ocupações para fins habitacionais, questionando, através dessas representações/apropriações, os modelos formais do planejamento e do projeto urbanos (Barron e Mariani, 2014; Edensor, 2005).

Embora de abordagem recente, a temática dos vazios urbanos tem permeado as questões sobre a cidade contemporânea na América Latina e no Brasil. O caso paradigmático das intervenções regeneradoras em Puerto Madero, Buenos Aires, a partir dos anos 1990, motivou as formas de apropriações dos modelos estrangeiros para a realidade latino-americana. No Brasil, intervenções semelhantes, como a Estação da Docas, em Belém-PA, e a Usina do Gasômetro/Cais Mauá, em Porto Alegre-RS, de modo semelhante à experiência argentina, reconverteram espaços industriais/portuários degradados.

Mais recentemente, a partir dos anos 2000, destacaram-se as experiências de

intervenções em orlas ferroviárias e antigas áreas portuárias nas cidades de São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, na forma de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). A OUC do Porto Maravilha, na capital fluminense, maior desse tipo no País, tem mostrado alinhamento com as estratégias internacionais, marcadas pelos projetos imobiliários de grande porte e pelo recurso aos projetos icônicos (Museu do Amanhã) de forte apelo turístico.

O uso de instrumentos urbanísticos como as OUCs remete-nos à centralidade que o tema dos vazios urbanos possui no âmbito do Estatuto da Cidade (EC), Lei n. 10.257/01. A legislação urbana federal tem como diretriz principal o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Para que esta se realize, é fundamental o combate à retenção especulativa do solo urbano e a divisão do ônus da urbanização entre agentes públicos e privados. Para além da simples reativação dos usos de imóveis vazios, ação mais pragmática, devemos considerar um cenário mais abrangente, no qual também sejam assegurados espaços públicos de qualidade, habitação de interesse social, respeito à paisagem e ao meio ambiente urbanos, preservação/conservação do patrimônio cultural.

Por fim, é fundamental para o enfrentamento dessa problemática a identificação, a categorização e a sistematização dos dados sobre os vazios urbanos. Além disso, faz-se também necessário o esclarecimento de causas formadoras, que apontam para mudanças estruturais (economia). Assim, como forma de introduzir o estudo de caso objeto deste artigo, identificam-se, a seguir, alguns processos formadores de vazios urbanos industriais para Fortaleza.

## Formação dos vazios urbanos em Fortaleza

De modo similar à diversas cidades brasileiras, a industrialização de Fortaleza, fenômeno intensificado em fins do século XIX, posicionou-se em espaços periféricos ao núcleo central, localizados ao longo da malha ferroviária e de algumas vias principais que conectavam esses espaços produtivos à área portuária. Até a primeira metade do século XX, esses espaços, denominados periferias industriais,<sup>2</sup> consolidar-se-iam, incrementados sistematicamente por força de trabalho migrante sertaneja, por indústrias maiores e novos ramos produtivos, pela intensificação da urbanização por loteamentos e vila operárias e pela favelização.

A partir da segunda metade do século XX, os processos de metropolização e de desconcentração industrial<sup>3</sup> foram decisivos para a transformação dos espaços industriais em Fortaleza. Dentre os aspectos que contribuíram para o acirramento da metropolização e da desconcentração industrial em Fortaleza, podemos citar: I) no plano econômico, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), respectivamente, em 1952 e 1959, que foram fundamentais para o desenvolvimento econômico e para o financiamento da atividade industrial; II) no plano político, um conjunto de administrações estaduais do período militar, identificadas com a modernização do estado, que teve início no governo de Virgílio Távora em 1963 (Amora, 2005; Bernal, 2004).

Se, por um lado, esses canais de financiamento e de melhoria geral das infraestruturas (energia, rodovias, etc.) trouxeram novas e

animadoras perspectivas de desenvolvimento/recuperação do parque industrial em Fortaleza; por outro, abriram-se também perspectivas de interiorização da atividade industrial, em especial, para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada em 1973. Fato decisivo e grande contribuinte para tanto foi a implantação, a partir dos anos 1960, do Distrito Industrial de Maracanaú, município da RMF vizinho à capital, para onde diversas indústrias passaram a se implantar ou se deslocar a partir de Fortaleza.

Esses fatores de ordem superior, associados a outros como crises econômicas gerais ou setoriais (ramos industriais), falências por dificuldades financeiras ou por incapacidade concorrencial, notadamente no incremento tecnológico (obsolescência), dentre outros, contribuíram sistematicamente para o processo de esvaziamento da atividade industrial em Fortaleza. A formação de vazios urbanos industriais,<sup>4</sup> processo contínuo a partir das décadas finais do século XX, foi contribuindo tanto para a descaracterização das antigas periferias industriais como para a reconfiguração desses espaços, a partir das transformações recentes abordadas no capítulo seguinte.

A Figura 1 representa, na escala da cidade, a posição de suas periferias industriais e áreas portuárias associadas. É nesses espaços que prevalece a incidência dos vazios urbanos industriais formados principalmente a partir das décadas finais do século XX. No entanto, como objeto deste artigo, consideram-se apenas os vazios incidentes na antiga periferia industrial oeste, nosso recorte espacial. Justifica-se a escolha dessa área da cidade principalmente pelo fato de ser a de maior expressão da atividade industrial na capital cearense. Por essa razão, tem concentrado tanto um

Figura 1 – Periferias industriais e áreas portuárias em Fortaleza



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.  
 Legenda: 1 – Centro; 2 – Periferia industrial oeste; 3 – Periferia industrial sul; 4 – antigo Porto da Prainha; 5 – Porto do Mucuripe; divisão atual dos bairros (amarelo); Limite municipal (ciano); Ferrovias (vermelho).

maior número de vazios urbanos como também um conjunto de importantes transformações/reconversões recentes para novos usos nesses espaços. Nas outras áreas, portuárias e na antiga periferia industrial sul, a atividade foi de expressão bem menor, com poucas indústrias e com maior incidência de armazéns e galpões de estocagem de matérias-primas (áreas portuárias) ainda hoje em uso, como no porto do Mucuripe.

Nas Figuras 2 e 3, que detalham a antiga periferia industrial oeste, está ilustrado, esquematicamente, seu processo de consolidação ao longo do século XX. Nota-se uma primeira expansão, até meados dos anos 1950, quando se conformaram as indústrias mais antigas (a maioria já desaparecida), com destaque para

o setor têxtil (fiação e tecelagem). A partir da segunda metade do século XX, a atividade industrial prosseguirá sua expansão até praticamente os limites ocidentais da cidade. Em ambos os momentos, os vetores históricos da ferrovia e da avenida Francisco Sá foram decisivos para a localização da atividade industrial nessa área.

Amora (1994 e 2005) distingue três períodos que caracterizam a industrialização de Fortaleza: I) de fins do século XIX até os anos 1950; II) dos anos 1960 aos anos 1980; e III) dos anos 1990 aos dias de hoje. Referencia-se a identificação/caracterização dos vazios urbanos industriais a partir dessa periodização. Assim, associa-se cada vazio urbano industrial a um período no qual surgiu a antiga indústria



Figura 2 - Abrangência da periferia industrial oeste na primeira metade do século XX (divisão atual dos bairros em amarelo) e eixos de estruturação



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Legenda: 1) Jacarecanga; 2) Farias Brito; 3) Estação Central; 4) Centro; 5) Carlito Pamplona; 6) Álvaro Weyne; Estrada de Ferro de Baturité (EFB) – sul (ciano); Estrada de Ferro de Sobral (EFS) – norte (vermelho); antiga ligação ferroviária ao porto de hidroaviões (azul); avenida Francisco Sá (verde).

Figura 3 - Abrangência da periferia industrial oeste na segunda metade do século XX (divisão atual dos bairros em amarelo) e eixos de estruturação



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Legenda: 1) Jacarecanga; 2) Farias Brito; 3) Estação Central; 4) Centro; 5) Carlito Pamplona; 6) Álvaro Weyne; 7) Cristo Redentor; 8) Barra do Ceará; 9) Floresta; 10) Pres. Kennedy; 11) Padre Andrade; 12) Antônio Bezerra; Estrada de Ferro de Baturité (EFB) – sul (ciano); Estrada de Ferro de Sobral (EFS) – norte (vermelho); antiga ligação ferroviária ao porto de hidroaviões (azul); avenida Francisco Sá (verde); avenida Presidente Castelo Branco-Leste Oeste (laranja).

que, depois de desativada, lhe deu origem. Notadamente, o surgimento dos vazios urbanos industriais é fenômeno recente, embora seja oriundo da desativação/fechamento de indústrias dos dois primeiros períodos.

No primeiro período, estão concentradas as indústrias mais antigas que remontam ao processo de industrialização iniciado em fins do século XX. Os exemplares desse período estão quase completamente desaparecidos, tendo encerrado suas atividades ao longo da segunda metade do século XX e iniciado o processo de transformação nos anos 2000. Destacam-se indústrias como a Brasil Oiticica (óleos), ainda existente, subutilizada, e a Fábrica São José (com vila operária associada), transformada para uso comercial e melhor detalhada no último capítulo deste artigo.

No segundo período, estão as indústrias incentivadas e/ou recuperadas com os incentivos estaduais e/ou da Sudene e do BNB. A partir dos anos 1960 e até os anos 1980, surgiram várias plantas industriais de grande porte e com maior capacidade produtiva, resultado principalmente dos investimentos em tecnologia. São exemplares de destaque desse período a Fiação Jangadeiro, a Finobrasa, a Pompeu Têxtil e a Esplanada/Esplanord, as últimas detalhadas no capítulo final.

No último período, estão as plantas industriais mais recentes que, apesar da interiorização da atividade industrial, em especial, para a RMF, continuaram a se instalar, mesmo que em menor intensidade, na antiga periferia industrial oeste. Os incentivos da Sudene, refundada nos anos 2000, foram decisivos para tanto. Os exemplares desse período tendem a estar ainda ativos, não se configurando como

vazios urbanos. No entanto, no âmbito da pesquisa, manteve-se o período para que o enquadramento histórico da industrialização fosse completo e como recurso metodológico para a análise continuada da formação dos vazios urbanos industriais, já que a atividade industrial em Fortaleza tende a ser cada vez mais rara.

## Vazios urbanos em Fortaleza: agentes e processos

Para a identificação dos agentes relacionados aos processos de formação e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza, dividiu-se os grupos entre aqueles que atuam no poder público municipal e na iniciativa privada, em especial, e os grupos ligados ao mercado imobiliário.

Busca-se esclarecer as ações da Prefeitura através da identificação do conhecimento que possui da problemática dos vazios urbanos e da legislação vigente incidente sobre esses espaços. Assim, identificam-se recentes levantamentos sobre os vazios urbanos e enquadram-se esses espaços na legislação municipal, relacionando o planejamento municipal e a regulamentação/implementação (ou não) de instrumentos urbanísticos.

Com relação à iniciativa privada, a análise centrou-se nos produtos imobiliários que foram realizados na área de estudo, buscando evidenciar estratégias de atuação em novas fronteiras de expansão dos negócios imobiliários, pontuadas de vazios urbanos, áreas generosas, disponíveis e bem-localizadas/infraestruturadas.

## Agentes do poder público municipal

A identificação e os conteúdos das ações da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) sobre os vazios urbanos industriais estão vinculados ao enquadramento que esses espaços possuem na legislação municipal e à produção, pela mesma PMF, de levantamentos recentes sobre o tema. No PDPFor, os vazios urbanos estão definidos nas seguintes categorias:

Art. 209 – Para fins desta Lei, consideram-se: I) solo urbano *não edificado*: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> [quatrocentos metros quadrados], quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero; II) *imóveis subutilizados*: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> [quatrocentos metros quadrados], cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para a zona ou que apresentam mais de 60% [sessenta por cento] da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 [cinco] anos; III) *imóveis não utilizados*: terrenos ou glebas edificados, cujas áreas construídas não sejam utilizadas a mais de 5 [cinco] anos. (Fortaleza, 2009b, p. 22; grifos nossos)

Embora o PDPFor detalhe as modalidades de vazios urbanos, estabelecendo parâmetros com relação a uma área mínima, ao tempo de vacância e ao aproveitamento do terreno, elementos essenciais, os instrumentos urbanísticos para a garantia de sua função social, não foram regulamentados. Instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) e o IPTU Progressivo no Tempo, por exemplo, não foram regulamentados e, portanto, não têm sido aplicados, fato que tem

contribuído para que os vazios urbanos sejam preferencialmente reconvertidos através da iniciativa privada.

Outro instrumento importante para a temática, previsto no PDPfor, as Zonas Especiais de Interesse Social 3 (Zeis 3), conhecidas como Zeis de vazio, também não estão regulamentadas. Na legislação municipal foram estabelecidos 34 desses espaços, nove em nossa área, que estão definidos no PDPFor como:

Art. 133 - *As Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS 3* – são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir da elaboração de plano específico. (Ibid., p. 16; grifos nossos)

Além da não regulamentação, estudo recentemente realizado pela Prefeitura constatou a perda de área de Zeis 3 na cidade, fato relacionado diretamente com a não regulamentação do instrumento e com dispositivo previsto no PDPFor, de 2009, que previu a liberação compulsória de construções nas áreas de Zeis 3 (Fortaleza, 2009b e 2015). Assim, a possibilidade de esses espaços atuarem como um estoque de terra para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) tem sido preterida em nome de outros usos, privados, especialmente residenciais verticalizados e/ou comerciais de grande porte.

Com relação ao conhecimento dos vazios urbanos na forma de levantamentos, a PMF elaborou dois importantes estudos: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor),

de 2013, e o Fortaleza 2040, de 2016. Nesses planos, foram considerados apenas os terrenos vazios, deixando de fora os imóveis edificados, não utilizados ou subutilizados. Embora importante, esse entendimento limitado do significado dos vazios urbanos reduz a importância e o alcance dos estudos. Outro importante estudo, o Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza, de 2009, apesar de ter contemplado essas três categorias, limitou sua área de atuação apenas ao bairro Centro.

Destaca-se que a PMF tem demonstrado recente entusiasmo com os instrumentos urbanísticos mais associados à intensificação dos usos do solo e, assim, tem dado grande atenção à sua definição e detalhamento, mesmo que estes ainda não tenham sido regulamentados. Invariavelmente, esses instrumentos exercem grande atração nos agentes privados, com a permissão de empreendimentos com flexibilização de parâmetros e que, por sua localização vantajosa, apresentam boa possibilidade de lucrativos negócios.

Os instrumentos em questão são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (Zedus). Vale ressaltar que, no PDPFor, estas últimas estão definidas como

porções do território destinadas a implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade. (Fortaleza, 2009b, p. 17)

Essas zonas especiais e as OUC, de certa forma, confundem-se; e no próprio PDPFor, por exemplo, há uma recomendação com relação à compatibilização entre este instrumento e aquele:

Parágrafo Único – Lei municipal específica definirá os limites de cada operação [OUC] nas áreas prioritárias, compatibilizando-as com os planos e projetos específicos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica [Zedus] e as Zonas Especiais de Interesse Social [Zeis]. (Ibid., p. 24)

O interesse e o entusiasmo da Prefeitura com esses instrumentos residem no fato da elaboração recente de amplo estudo,<sup>5</sup> no nível da cidade, para identificação de áreas para implementação de OUCs, onde foram identificadas oportunidades de investimentos do mercado imobiliário. Foram preponderantes também as experiências de OUCs já executadas na cidade, como a OUC Lagoa do Papicu, considerada caso de sucesso. Entretanto, alguns estudos têm questionado esses resultados positivos, apontando para a não recuperação de mais-valias por parte das OUCs (Albuquerque, 2015).

Como resultado do estudo, foram definidas 15 poligonais, seis destas consideradas prioritárias a curto e médio prazo. Para a área de estudo, estão previstas duas grandes OUCs, a Parque Rachel de Queiroz e a Leste Oeste, ilustradas na Figura 4, em que também estão posicionadas as poligonais dos vazios urbanos industriais no universo de análise. Além das OUCs, também estão definidas as Zedus Centro – T2, Antônio Bezerra, Carlito Pamplona e Francisco Sá, de um universo de 23 poligonais definidas para Fortaleza pelo PDPFor.

Ambos os instrumentos não foram ainda regulamentados. Entretanto, ao fato da elaboração do supracitado estudo sobre as OUCs e da corrente elaboração dos seis planos prioritários, soma-se a revisão recente da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos), de 1996, resultando



Figura 4 – Relação espacial vazios urbanos (amarelo) e OUCs previstas (azul)



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lpuos), lei complementar n. 236 de 11 de agosto de 2017. Nessa Lei, as Zedus foram ampliadas no número de poligonais, e algumas chegaram a ter seus parâmetros definidos, como as Zedus “Centro” e “Montese” (Fortaleza, 2017). Esses fatos demonstram que, a uma definição maior das áreas de OUCs e Zedus, devem seguir um maior detalhamento desses instrumentos e, conseqüentemente, sua regulamentação.

Por fim, ao encontro dessas iniciativas, veio a definição de operações urbanas (não necessariamente OUCs) e de projetos específicos no contexto do Plano Fortaleza 2040. Nesse plano, um conjunto de projetos específicos juntaram-se às OUCs e Zedus, inclusive coincidindo suas poligonais com a daqueles instrumentos, aumentando a superposição de áreas e interesses em nossa área recorte. Quanto às

operações urbanas definidas no Plano 2040 e que interferem em nossa área recorte, temos a OU Oficina do Urubu.

Nesta proposta, é possível observar o interesse na intensificação dos usos do solo ao longo dos eixos de comércio e serviços e de transportes existentes na área de estudo, principalmente ao longo das avenidas Francisco Sá e Dr. Theberge. A sugestão da reconversão dos antigos vazios industriais para novos usos está expressa nas volumetrias propostas. Em destaque, o redenho da Oficina do Urubu (edifício subutilizado) e do terreno vacante onde funcionou a antiga Fábrica Iracema (castanhas), além da reconfiguração espacial de assentamento informal ao longo da avenida Dr. Theberge, adjacente aos empreendimentos do *Boulevard Residence Service* e do *shopping RioMar Kennedy*, assunto dos capítulos seguintes.



## Agentes da iniciativa privada

Em Fortaleza, é nas porções leste e, mais recentemente, sudeste, que os negócios imobiliários são mais expressivos e lucrativos. Nesses espaços, em bairros como Aldeota, Meireles, Mucuripe e, mais recentemente, Cocó, Guarapes e Luciano Cavalcante, destacam-se os empreendimentos de condomínios residenciais e grandes empreendimentos comerciais de médio e alto padrões, com destacada verticalização. Os valores de metro quadrado do solo, aí, são os mais elevados da cidade.

No entanto, recentemente, outras áreas da cidade têm surgido como novas fronteiras para o mercado imobiliário, especialmente bairros nas proximidades da área central ou ao longo dos principais corredores de comércio e serviços e de transportes. Nesses cenários, bairros como Fátima e Parquelândia têm se destacado. Na área em estudo, dada a extensão dos bairros que selecionados para análise, onde estão os vazios urbanos industriais identificados, o interesse do mercado imobiliário também é recente, acirrado na última década, porém já vem impactando tanto no ambiente construído preexistente, como nos preços de compra, venda e aluguel de imóveis, terrenos e edificações.

O papel dos vazios urbanos industriais tem sido decisivo nesse processo de valorização e de surgimento sistemático de empreendimentos, majoritariamente residenciais e comerciais. A não regulamentação dos instrumentos urbanísticos do PDPFor torna frágil o combate à retenção especulativa do solo na área recorte e o anúncio das diversas OUCs, Zedus e afins pode ensejar um interesse crescente dos setores imobiliários em investir nesses espaços.

Por sua vez, os vazios urbanos industriais, notadamente grandes glebas bem-localizadas e cobertas por infraestruturas e serviços urbanos básicos e, ainda, com preços de metro quadrado mais acessíveis que as áreas mais valorizadas da cidade, ao invés de atuarem como estoque de terra para empreendimentos públicos, têm sido aproveitados quase totalmente pelos empreendimentos privados. Os produtos imobiliários predominantes, nesses cenários, têm sido os condomínios residenciais verticalizados e grandes empreendimentos comerciais como varejistas, especialmente, *shopping centers* e supermercados.

As torres residenciais dos condomínios têm impactado, mesmo que com pouca intensidade, no ambiente construído preexistente horizontalizado, marcado por edificações de 1-3 pavimentos, oriundas, majoritariamente, da profusão de loteamentos surgidos ao longo do século XX. Na Figura 5, apresentam-se dois exemplos de empreendimento desse tipo, realizados nas últimas duas décadas, muitos deles reconverteram antigos vazios urbanos industriais. Coexistem iniciativas mais modestas e menos verticalizadas com empreendimentos mais arrojados, cada vez mais destinados a públicos de médio e médio-alto padrões econômicos. Além do impacto em altura, o fato de esses empreendimentos conformarem áreas privativas cada vez maiores, não raro ocupando quarteirões inteiros, também exerce grande impacto no ambiente construído preexistente. Esses empreendimentos estão invariavelmente ao longo (ou nas adjacências) dos principais corredores de comércio, serviços e transportes da área recorte, notadamente as avenidas Francisco Sá, Sargento Hermínio, Dr. Theberge e Bezerra de Menezes.

Figura 5 – Exemplos de condomínios residenciais na área de estudo



Fonte: *Google Earth Pro*.

Acompanhando os empreendimentos residenciais e a elitização que têm trazido aos bairros de nossa área recorte, estão os empreendimentos comerciais, notadamente *shopping centers* e supermercados. Essas construções certamente impactam nos comércios locais tradicionais, opondo a cultura do automóvel à do andar a pé, como no trânsito e na oferta de transportes. Da mesma forma que os condomínios residenciais, alguns vazios urbanos industriais propiciaram, com suas generosas áreas, comércios varejistas de grande porte, como o supermercado Hiper Bompreço, este no lugar da antiga Usina Gurgel (óleos), e o *shopping* RioMar Kennedy, no lugar da antiga Esplanada/Esplanord (têxtil), ambos analisados em maior detalhe no capítulo seguinte.

Por fim, a realização desses empreendimentos pressiona os preços de compra, venda e aluguel dos imóveis nessa região, fluxo comum nessas situações. Esse processo tende a ser tornar crescente, tendo em vista que os resultados positivos dos empreendimentos já realizados, salvos os momentos de crise do setor imobiliário/construção civil, ajudam a incentivar a chegada de novos empreendimentos.

É sintomático disto a incorporação de bairros localizados na antiga periferia industrial oeste, como o Jacarecanga e o Álvaro Weyne, aos destaques da valorização do solo na cidade, já se posicionando como metros quadrados com valores acima da média.<sup>6</sup>

## A antiga periferia industrial oeste de Fortaleza e o processo de transformação dos vazios urbanos industriais

A metodologia utilizada para a definição, na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza, de um universo de vazios urbanos industriais decorre da definição de critérios históricos, espaciais e conjunturais (transformação) e da análise através de imagens e da cartografia histórica. Como resultados desses procedimentos, sintetizados em mapa geral e em tabela temática com os principais números da pesquisa, aprofunda-se a identificação anterior com dados como as categorias/subcategorias às quais as áreas pertencem, sua relação com

o zoneamento da cidade e, principalmente, discorrem-se sobre os dados relativos à transformação (ou não) dessas áreas.

## Metodologia

Para demonstrar como ocorreu o processo de transformação dos vazios urbanos industriais em Fortaleza e quais agentes envolvidos, sistematizou-se um universo de 24 áreas que se apresentam ou se originam de “vazios urbanos industriais” localizados na antiga periferia industrial oeste. Importante ressaltar que parte dessas áreas, hoje, já não se caracteriza mais como vazios urbanos, pois estes foram transformados ou reconvertidos para novos usos. No entanto, no âmbito da pesquisa, manteve-se o termo “vazio urbano”, visto que o foco foi entender o processo que envolve a etapa do fechamento da indústria até sua transformação.

A escolha das áreas a serem analisadas envolveu os seguintes critérios: I) histórico, identificando, por períodos, as indústrias e/ou edificações/terrenos com atividade ferroviárias e logísticas; II) espacial, imóveis localizados ao longo da orla rodoferroviária correspondente aos vetores históricos da avenida Francisco Sá e da antiga Estrada de Ferro de Sobral – EFS; e, principalmente, III) possuir transformação (realizada ou em vias de acontecer) recente. Apesar de o último aspecto ser determinante, foram acrescidos, ao levantamento, áreas vazias ou imóveis vagos/subutilizados que ainda não haviam sido objeto de transformação.

A metodologia utiliza análise de imagens, orbitais e do ponto de visão em nível do solo, disponíveis nos *softwares Google Street View*

e *Google Earth Pro*. Deste último, a ferramenta “imagens históricas” ofereceu condições de identificação do processo de transformação no intervalo de 2003 a 2017, que de fato é o período no qual as transformações mais expressivas ocorreram. Sempre que necessário, as informações analisadas, nas imagens e fotos, foram conferidas com a observação de campo.

Como recurso auxiliar, recorreu-se à cartografia oficial de Fortaleza, tendo como parâmetros a carta de 1945 (Serviço Geográfico do Exército) e os levantamentos aerofotogramétricos de 1973 (Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF, Companhia Telefônica do Ceará – Teleceará e Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece) e de 1995 (também da PMF). Essas bases foram consultadas como forma de acompanhar a situação das glebas industriais ao longo desses intervalos de tempo.

Todos os dados foram sistematizados em fichas. Os vazios urbanos industriais foram classificados conforme algumas categorias e subcategorias (“situação físico-jurídica”, por exemplo), além de estabelecidos critérios adicionais de classificação (“propriedade”, por exemplo). A classificação, por sua vez, foi anteriormente estabelecida por observação e coleta de dados direcionados aos processos, agentes e resultados das transformações e reunidos nos seguintes grupos: I) antigas fábricas reconvertidas por projetos do setor privado, em especial, usos comerciais e residenciais; II) antigas fábricas reconvertidas por planos e projetos do setor público como a construção de Habitação de Interesse Social (HIS); III) antigas fábricas e/ou espaços de domínio da ferrovia ainda não impactados por transformação; e IV) espaços de domínio da antiga ferrovia (linha férrea, oficinas, galpões, estações, etc.) ou usos logísticos

reconvertidos tanto por planos/projeto públicos como privados.

## Resultados

A Figura 6 representa a espacialização dos “vazios urbanos” identificados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. Do conjunto, foram identificados 22 vazios originários do uso industrial, um ligado à atividade ferroviária e outro ao uso logístico. A Tabela 1 apresenta a situação de cada um dos “vazios urbanos” levantados conforme as seguintes características: zoneamento de acordo com o estabelecido pelo PDPFor; período em que o imóvel foi construído; situação físico-jurídica; propriedade, se pública ou privada; situação em relação à transformação.

O universo dos 24 vazios urbanos industriais totalizou uma área de 1.120.524m<sup>2</sup> (1,12km<sup>2</sup>), o que representa 0,35% da área total da cidade de Fortaleza (314,93m<sup>2</sup>). Em média, esses espaços possuem 46.668,50m<sup>2</sup>, o que confere grande impacto na estrutura urbana na qual se encontram. Apenas dois vazios, uma edificação ferroviária subutilizada (Oficina do Urubu) e uma fábrica desaparecida transformada em loteamento (antiga Finobrasa, têxtil), representam 30% do universo levantado. Respectivamente, possuem 165.691m<sup>2</sup> e 162.431m<sup>2</sup>.

A generosidade dessas áreas, quando comparada com os potenciais para a construção na área onde estão os vazios, apresenta-se como grande vantagem para os negócios imobiliários. Do conjunto de imóveis ou glebas levantadas, 15 estão localizados na Zona de

Figura 6 – Espacialização dos vazios urbanos industriais identificados



Fonte: imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Tabela 1 – Quantitativo de vazios urbanos por característica identificada, Fortaleza, 2018

Características	Vazios urbanos (quantidade)
Plano Diretor (zoneamento)	
ZOP - 1	15
ZRU - 1	9
Período Histórico	
Fins do século XIX - anos 1950	11
Anos 1960 - anos 1980	13
Anos 1990 - dias atuais	0
Situação Físico-jurídica	
Edifício vacante	15
Edifício subutilizado	4
Terreno vacante	2
Não identificado	3
Propriedade	
Pública	5
Privada	19
Transformação	
Sim	14
Não	8
Em vias de	2

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) que possui os melhores índices/parâmetros da cidade – Índice de Aproveitamento máximo de 3,0 e mínimo de 0,25, e gabarito máximo de 72m – se configurando como a situação ótima para a intensificação do uso do solo na cidade. Os demais imóveis estão na Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU – 1) na qual o Índice de Aproveitamento máximo é de 2,0 e o mínimo de 0,20 e gabarito máximo de 48, portanto, mais restritiva, mas ainda interessante do ponto de vista dos negócios imobiliários. No PDPFor, de 2009, essas zonas estão definidas como:

Art. 79 – A Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) caracteriza-se pela disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados; destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo.

[...]

Art. 91 – A Zona de Requalificação Urbana I (ZRU1) caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados



e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade de mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados. (Fortaleza, 2009b, pp. 12-13)

Com relação aos períodos históricos, as áreas identificadas foram edificadas como indústrias ou usos afins em dois períodos de modo equilibrado: 11 datam de fins do século XIX até os anos 1950 e 13 datam do período dos anos 1960 aos anos 1980. Não foram identificados imóveis construídos dos anos 1990 aos dias atuais. Imóveis identificados nesse último período concentram indústrias ainda ativas, mas que, apesar dos investimentos que ainda as sustentam na área, já enfrentam a restrição desse uso no planejamento oficial da cidade. Se acompanharem a tendência de deslocamento da atividade para a RMF e interior do estado, novos vazios em grandes glebas e com ótimos índices/parâmetros poderão surgir, fazendo-os juntarem-se aos demais vazios identificados.

Com relação à situação-físico jurídica, a quase totalidade dos vazios (19) é de edifícios vacantes ou subutilizados, há dois terrenos vacantes resultantes de antigas fábricas demolidas, sendo um deles uma gleba de 81.846m<sup>2</sup>. Há, ainda, três vazios para os quais não foi possível realizar o enquadramento quanto à situação físico-jurídica, mas que eram fábricas antes de sofrerem transformação para novos usos.

Quanto à propriedade, observamos que 19 são “vazios” de propriedade privada e apenas cinco são de propriedade pública, equivalentes à quatro conjuntos habitacionais e à

Oficina do Urubu, propriedade da União operada através de concessão pública por duas empresas privadas. Ao associar esses dados aos da transformação, tem-se reforçado o caráter privado da reconversão dos usos na área.

Em relação à transformação, do conjunto, 16 vazios foram transformados ou encontravam-se em vias de transformação na ocasião da pesquisa; oito não sofreram transformação alguma, sendo, em sua maioria, edifícios vacantes ou subutilizados. Do conjunto dos vazios que sofreram alguma transformação, 12 são de origem privada, quatro de origem pública, do Governo do Estado ou Prefeitura, e foram ocupados com a construção de conjuntos habitacionais

Um dado acerca das transformações dos “vazios urbanos” nessa região da cidade é a natureza dos novos usos. Destacam-se os usos residenciais (12) e comerciais (4) relativos aos vazios que foram transformados ou estão em vias de transformação. A maioria dos usos residenciais é de condomínios privados, que têm contribuído para a verticalização da área, notadamente de ocupação horizontal (predominância de 1-3 pavimentos). Quanto aos usos comerciais, embora em bem menor número, representam grandes empreendimentos comerciais como *shopping centers* e unidades de redes de supermercados.

Ao verificarem-se as perspectivas de cumprimento da função social desses vazios urbanos industriais, esbarra-se em dois problemas: I) a ação tímida da municipalidade, sem respaldo da regulamentação dos instrumentos urbanísticos no PDPFor, mas com entusiasmo no planejamento orientado pelo mercado; e II) e o protagonismo das ações privadas; o setor

privado é com certeza o maior beneficiário do esvaziamento industrial da antiga periferia industrial oeste, pois, ao se apropriar desses imóveis, implementa novos usos e incrementa os seus negócios imobiliários.

## Exemplos de empreendimentos privados

A título de detalhamento e exemplificação das ações dos agentes privados, foram selecionados dois empreendimentos recentes que reverteram vazios urbanos industriais em novos usos, ligados ao mercado imobiliário. O primeiro, o *shopping center* Centro Fashion Fortaleza, significou o desaparecimento completo da antiga fábrica São José que se considera o mais significativo exemplar arquitetônico, junto à vila operária homônima, do período inicial da industrialização em Fortaleza (de fins do século XIX aos anos 1950). O segundo, um empreendimento de associação entre dois grupos empresariais para a construção de torres residenciais e de um *shopping center*, o RioMar Kennedy, que também substituíram, por completo, antigas fábricas exemplares do período dos anos 1960 aos anos 1980, marcados pelo desenvolvimento da atividade industrial via financiamento estatal, como destaque para os aportes da Sudene.

### Da antiga Fábrica São José ao atual Centro Fashion Fortaleza

A Fábrica São José (FSJ), fundada em 1926 e inaugurada em 1928, foi uma das maiores

expressões da atividade fabril, com destaque para a indústria têxtil em Fortaleza. Como era comum à época, oferecia habitação (Vila São José, vizinha) e diversos serviços essenciais, como educação, a seus funcionários.

Após dificuldades financeiras na segunda metade do século XX, quando apostou no ramo das confecções para se manter competitiva no mercado, a FSJ encerrou suas atividades em 1983. Após o encerramento, o imóvel passou por período de subutilização, sendo parcialmente utilizado por empresa arrendatária de suas instalações, até seu fechamento por completo e consequente desmonte/arruinamento a partir dos anos 2000. Essa trajetória sugere um tempo considerável de vacância ou subutilização desse imóvel de grandes dimensões, contribuindo para o processo de retenção especulativa do solo sem oposição da legislação municipal.

A FSJ foi fundada por e sempre pertenceu ao grupo empresarial Philomeno Gomes, tradicional família associada à indústria e à promoção imobiliária. Entre 2015 e 2017, iniciaram-se as obras do futuro Centro Fashion Fortaleza (CFF). Esse *shopping center*, voltado ao comércio popular de confecções, foi desenvolvido no sentido de se apropriar da demanda comercial e de consumidores, nesse ramo, criada com intenso e sempre em expansão comércio de rua na área central da cidade, adjacente ao empreendimento. O CFF (Figura 7) possui, não apenas as áreas ordinárias para os lojistas e praça de alimentação, como outros serviços importantes, tanto para consumidores como para empresários, como estacionamento para automóveis e ônibus e até serviço de hotelaria.

Inicialmente, o projeto do CFF previu a manutenção de parte das empenas da antiga



Figura 7 – Centro Fashion Fortaleza (construção e implantação, 2015-2017)



Fonte: *imagens Google Earth Pro*, modificadas pelos autores.

fábrica, voltadas para a avenida Philomeno Gomes, principal acesso do *shopping*. Entretanto, por razões que não conseguimos identificar, a construção foi finalizada sem essa particularidade. Além disso, a edificação do *shopping* aproveita maximamente a implantação no terreno, inclusive em conflito com a legislação tanto ambiental como patrimonial da cidade.

Com relação à primeira, a edificação está implantada sobre parte do riacho Jacarecanga, recurso hídrico dos mais importantes da cidade, principal vetor histórico da ocupação de parte da área oeste de Fortaleza. No PDPFor, de 2009, a área do riacho é definida como Zona de Preservação Ambiental 1 (ZPA 1). Já, na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lpuos), lei complementar n. 236 de 11 de agosto de 2017, que atualizou a lei mais antiga, de 1996, a área da ZPA 1 do riacho Jacarecanga, dentro do terreno do CFF, foi retirada do macrozoneamento ambiental da cidade.

Com relação à legislação patrimonial, a edificação do CFF está inserida em uma Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (Zeph) Jacarecanga, definida no PDPFor como:

[...] áreas formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, considerados representativos e significativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística do município. (Fortaleza, 2009b, p. 17)

A Zeph Jacarecanga não foi estabelecida inicialmente no PDPFor de 2009. Sua inclusão, na legislação ambiental, aconteceu no âmbito da Lpuos, de 2017. Nessa nova lei, a edificação do CFF também está em conflito com o disposto em seu texto, especialmente com relação às condições para a construção.

Art. 165 [...]

§ 1º Os projetos de novos empreendimentos e/ou reformas em Zeph serão submetidos à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente [Seuma], devendo ser ouvida a Secretaria de Cultura de Fortaleza [Secultfor], visando à manutenção das características do patrimônio, em observância à Lei Municipal nº 9.347/2008 [Lei do Patrimônio], no que couber.

§ 2º Ficam proibidas demolições até que sejam definidos os parâmetros urbanos

de ocupação do solo para cada Zeph. (Fortaleza, 2017, p. 53)

Assim, como resultado final do projeto do CFF, foi suprimida a única fábrica em vias de proteção patrimonial na legislação municipal, inserida na poligonal da Zeph Jacarecanga. O patrimônio industrial tombado na cidade, nas três esferas governativas, são antigas estações de trem, como a Engenheiro João Felipe, no Centro, e a Estação da Parangaba, em bairro homônimo. Do ponto de vista ambiental, a supressão de trecho do riacho Jacarecanga contribuiu para sua degradação em curso ao longo das últimas décadas. O fato conflita, inclusive, com as diretrizes principais da OUC leste oeste, onde o CFF está inserido, que prevê a recuperação ambiental do riacho.

### Das indústrias Pompeu Têxtil S.A. e Esplanada Confecções do Nordeste S.A. – Esplanord aos atuais Boulevard Shopping Residence e RioMar Kennedy

O período dos anos 1960 aos anos 1980 foi marcado pela recuperação de antigos grupos empresariais e pela incorporação de novas plantas fabris, maiores e mais complexas, com introdução de maquinário de alta tecnologia. São exemplares de destaque desse período a Esplanada/Esplanord (ESP) e a Pompeu Têxtil S.A. (PTSA), fundadas respectivamente em 1972 e 1982.

Na época do início de suas atividades, essas indústrias estavam situadas na porção mais a oeste de nosso recorte espacial, bem distantes do centro, em área com urbanização rarefeita, mas integrada à ferrovia e ao sistema

viário principal da cidade. Pertenciam a grandes grupos empresariais locais, a ESP ao Abrão Otoch e Cia., mais conhecidos com o alcance regional de suas lojas Esplanada (venda de confecções), e ao grupo Tomaz Pompeu Têxtil, pioneiro na industrialização em Fortaleza, com abertura da Fábrica Progresso ainda em 1884.

Ambas as indústrias representaram a hegemonia do ramo têxtil, ratificada no período de atuação da Sudene. A partir dos anos 2010, com as dificuldades financeiras enfrentadas por esses grupos empresariais, as fábricas começaram a encerrar suas atividades, e as edificações passaram por processo de desmonte/arruinamento até a demolição total, que renunciou a construção dos empreendimentos a reconverter os antigos usos industriais.

A PTSA deu origem ao Boulevard *Shopping Residence* (BSR), condomínio residencial com quatro torres projetadas, sendo duas entregues e duas atualmente em construção. A ESP originou o RioMar Kennedy (RK), inaugurado em 2016. Ambos os empreendimentos foram viabilizados em parceria entre a construtora Moura Dubeux (MD), as torres, e o grupo João Carlos Paes Mendonça (JCPM), o *shopping* (Figura 8). Em 2014, o grupo JCPM já havia inaugurado, no bairro Papicu, zona leste elitizada e verticalizada da cidade, metro quadrado dos mais expressivos, o RioMar Fortaleza associado ao *Evolution Central Park*, empreendimento residencial da MD, portanto, produtos imobiliários e parcerias iguais nos dois casos. Esse *shopping* foi viabilizado pela OUC Lagoa do Papicu, considerado projeto urbano exemplo de sucesso pela Prefeitura (Fortaleza, 2018), e também reconverteu antigo uso industrial, representado pelo vazio urbano da antiga cervejaria Brahma.

Figura 8 – RioMar Kennedy (frente) e *Boulevard Shopping Residence* (fundo)



Fonte: imagem *Google Earth Pro*.

Esses empreendimentos estão situados no bairro Presidente Kennedy, na confluência de dois dos mais importantes eixos viários da cidade, corredores de comércio e serviços das avenidas Theberge e Sargento Hermínio. Além disso, estão no raio de influência dos negócios imobiliários, especialmente condomínios residenciais verticalizados, em ascensão recente no bairro Parquelândia, próximo, e também recebem influência do *North Shopping*, mais antigo e nas proximidades, este na avenida Bezerra de Menezes, outro importante corredor viário da região.

As unidades residenciais do BSR variam de 50 a 94m<sup>2</sup>, sendo estas últimas ofertadas por até R\$590.000,00. O valor do metro quadrado do bairro Presidente Kennedy já está entre R\$6.000,00 e R\$6.200,00. Se compararmos com o bairro vizinho, Vila Ellery, de menor

apelo no mercado imobiliário, os preços do metro quadrado já alcançam entre R\$5.500,00 e R\$5.900,00.<sup>7</sup> O preço médio do metro quadrado para venda, em Fortaleza, era de R\$5.252,00 em março deste ano, indicando a valorização considerável que hoje possuem esses bairros, historicamente identificados com as indústrias e com as populações de mais baixa renda.

Diante dos empreendimentos BSR e RK, observamos a presença de um grande vazio urbano industrial também identificado em nosso levantamento, hoje reconvertido para loteamento, ainda não apresentando construções. Nesse espaço, funcionou a antiga Fábrica Fiação Nordeste do Brasil S/A (Finobrasa), do grupo empresarial Vicunha, que iniciou suas atividades em 1973 a partir de financiamento da Sudene, configurando-se como mais um importante exemplar desse período. A partir de

2010, já desativada, a antiga fábrica entrou em processo de desmonte e demolição total, para o início das obras do loteamento a cargo da Fibra Experts, empresa do ramo imobiliário sediada em São Paulo e pertencente ao mesmo grupo Vicunha.

A antiga Finobrasa é o segundo maior vazio urbano industrial identificado nesta pesquisa (162.431m<sup>2</sup>), sendo superado apenas pela Oficina do Urubu (165.691m<sup>2</sup>). O loteamento já implantado prevê novos empreendimentos residenciais e tem reservado lote de aproximadamente 60.000m<sup>2</sup>, na confluência das avenidas Dr. Theberge e Sargento Hermínio, para futuras instalações de comércio varejista de grande porte.<sup>8</sup> Dessa forma, mesmo que as construções ainda não tenham sido concretizadas, as perspectivas são de que esse empreendimento se some aos efeitos dos demais, contribuindo para a diversificação dos produtos imobiliários e, conseqüentemente, para a valorização do solo na área de estudo.

## Conclusões

A transformação recente dos vazios urbanos industriais de Fortaleza demonstra o protagonismo da iniciativa privada associado à não regulamentação dos instrumentos urbanísticos e a um planejamento municipal que privilegia os negócios imobiliários. A pouca combatividade à retenção especulativa do solo de imóveis vazios situados em uma antiga periferia industrial, hoje espaço central, infraestrutura e conectado à metrópole, fragiliza o cumprimento da função social por parte dos vazios urbanos.

O levantamento dos vazios urbanos industriais da área de estudo é uma pequena, embora representativa, amostra das transformações que vêm ocorrendo nos vazios urbanos da cidade.

Por meio de empreendimentos, usualmente, residenciais e comerciais e cada vez mais elitizados, os agentes privados, representando de um modo geral o mercado imobiliário, têm aberto novas fronteiras de negócios imobiliários para além do Centro e das áreas mais valorizadas e saturadas da cidade (zonas leste e sudeste), como a antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. Nessa região, há grande oferta de terrenos, de tamanhos generosos, custos mais acessíveis e, principalmente, bem-localizados.

Além dessas vantagens, a reconversão dos vazios urbanos industriais tem acontecido em um cenário de instrumentos urbanísticos não regulamentados e de priorização na definição de áreas para OUCs e outros instrumentos afins, contidos na legislação urbana de Fortaleza. A intensificação dos usos do solo ao longo dos corredores de comércio, serviços e transportes, na perspectiva desses instrumentos, envolve um número de áreas consideráveis de vazios urbanos industriais.

Como resultado desse processo, o impacto dos novos usos/empreendimentos no ambiente construído preexistente tende a exercer cada vez mais pressão sobre usos tradicionais, como o residencial horizontalizado e os pequenos comércios locais, característicos da zona oeste da cidade, historicamente associada à presença da indústria e dos estratos populacionais pobres. Soma-se, a isso, o desaparecimento da memória industrial, na figura da supressão de fábricas e estruturas antigas da ferrovia

e, conseqüentemente, das relações socioeconômicas e espaciais a estas associadas.

Por fim, verifica-se que o processo de transformação dos vazios urbanos industriais

em Fortaleza é parte de um negócio atraente para a iniciativa privada, fruto de uma articulação entre mercado imobiliário e poder público.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3131-7786>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Grupo de Pesquisa Urbanismo Contemporâneo. São Paulo, SP/Brasil.  
emanuel.cavalcanti.au@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7538-2136>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
angelica.alvim@mackenzie.br

## Notas

- (1) Este artigo é resultado da tese de doutorado, *Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2018)*, de autoria de Emanuel Ramos Cavalcanti, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob orientação da Profa. Dra. Angélica Tanus Benatti Alvim e co-orientação do Prof. Dr. Jorge Manuel Gonçalves (Cavalcanti, 2018). O doutorado foi financiado pelo Programa de taxa de isenção de mensalidades do Instituto Presbiteriano Mackenzie, e o período de doutorado sanduíche no exterior foi realizado no âmbito dos programas “*Erasmus Mundus* (projeto Smart<sup>2</sup>)” e “*Fórmula de Bolsas de Mobilidade Internacional Santander Universidades – Edição 2016*”. A pesquisa insere-se no Grupo de Pesquisa “Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos”, do CNPq (liderança de Angélica Benatti Alvim).
- (2) Esses espaços surgem, inicialmente, pontuados por edifícios isolados ou dispostos ao longo das principais redes de transportes, como ferrovias e antigos caminhos, associadas às áreas portuárias das cidades. Esses aspectos dominantes de sua forma urbana são complementados por aglomerados residenciais de trabalhadores das indústrias. Foram formados a partir de fins do século XIX e consolidados no século XX quando, nas últimas décadas, entraram em processo de obsolescência/arruinamento (Martins, 2012).
- (3) Cano (2007) e Ipea (2002) são referências para o aprofundamento do fenômeno da desconcentração industrial que, no Brasil, tem sua maior expressão em São Paulo.
- (4) Consideramos inclusos, nessa classificação, os vazios urbanos ferroviários e logísticos.

- (5) O estudo “Identificação de área de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas” foi realizado através do Edital n. 2090/2015 e desenvolvido pela empresa Quanta Engenharia.
- (6) Aproximadamente de R\$5.000,00. Esses dados podem ser encontrados no portal [www.zapimoveis.com.br](http://www.zapimoveis.com.br).
- (7) Dados obtidos no *site* [www.zapimoveis.com.br](http://www.zapimoveis.com.br) a partir de busca filtrada por “compra”, “apartamento padrão” e por “Presidente Kennedy” e “Vila Ellery”, no primeiro semestre de 2018.
- (8) Entrevista com arquiteto urbanista responsável pela fase inicial do projeto.

## Referências

- ALBUQUERQUE, C. C. G. (2015). *Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- AMORA, Z. B. (1994). “Aspectos históricos da industrialização do Ceará”. In: SOUZA, S. de (coord.). *História do Ceará*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha.
- \_\_\_\_\_. (2005). “Indústria e espaço no Ceará”. In: SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. e DANTAS, E. W. (orgs.). *Ceará: um novo olhar geográfico*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha.
- BARRON, P. e MARIANI, M. (2014). *Terrain Vague: interstices at the edge*. Nova York, Routledge.
- BERNAL, M. C. C. (2004). *A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza*. Fortaleza, Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- BORDE, A. de L. P. (2006). *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. Tese Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Cento de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações.
- CANO, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo, Unesp.
- CAVALCANTI, E. R. (2018). *Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2018)*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- EDENSOR, T. (2005). *Industrial ruins: space, aesthetics and materiality*. Oxford, Nova York, Berg.
- FORTALEZA (2009a). *HABITAFOR. Plano Habitacional para a Reabilitação da Área Central de Fortaleza*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Lei complementar n. 062, de 2 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo. *Diário Oficial do Município*, ano LVI, n. 14.020, Fortaleza, pp. 1-520.

- FORTALEZA (2013). *HABITAFOR. Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_ (2015). *Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS*. Fortaleza, Iplanfor.
- \_\_\_\_ (2016). *IPLANFOR. Plano Fortaleza 2040*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_ (2017). *Lei Complementar n. 236. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_ (2018). *Fortaleza competitiva*. Apresentação oral. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- IPEA. IBGE. UNICAMP. (2002). *Configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília, IPEA. (Série Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, v. 1).
- MARTINS, A. de A. C. (2012). *Transformação urbana: projetando novos bairros em antigas periferias*. Brasília, Thesaurus.
- PORTAS, N. (2003). El surgimiento del proyecto urbano. *Perspectiva urbanas/Urban perspectives*, n. 3, pp. 1-11. Disponível em: <http://www.etsav.upc.es/urbpersp/num03/index.htm>. Acesso em: 19 nov 2018.
- SOLÀ-MORALES RUBIÓ, I. de. (2002). "Terrain vague". In: SOLÀ-MORALES RUBIÓ, I. de. *Territórios*. Barcelona, Gustavo Gili, pp. 181-193.

Texto recebido em 22/nov/2018  
Texto aprovado em 3/dez/2018



# A construção social de um sistema de mobilidade inteligente: mapeando controvérsias no caso do Swisspass

The social construction of a smart mobility system:  
mapping controversies in the case of SwissPass

Marcela de Moraes Batista Simão [I]  
Rodrigo José Firmino [II]

## Resumo

A ideia prevalente de cidades inteligentes pressupõe o uso de tecnologias digitais para uma gestão supostamente mais eficiente das dinâmicas urbanas. Há uma necessidade científica de se conhecer tais processos, a partir das ciências sociais. Dentre os vários setores da gestão urbana, o de mobilidade é um dos mais sensíveis a mudanças tecnológicas. O principal objetivo deste artigo é desconstruir historicamente o projeto SwissPass, e compreender suas nuances sociotécnicas por meio da identificação de grupos sociais e interesses, bem como pelo mapeamento das controvérsias envolvidas na implementação desse sistema de mobilidade inteligente na Suíça. Os resultados indicam disputas de poder e um domínio do processo por grandes empresas estatais de transporte, além da dissipação das controvérsias por estratégias de convencimento concentradas em seu suposto papel inovador.

**Palavras-chave:** mapeamento de controvérsias; construção social das tecnologias; SwissPass; mobilidade inteligente; disputas de poder.

## Abstract

*The prevalent idea of smart cities presupposes the use of digital technologies for an alleged more efficient management of urban dynamics and systems. There is a scientific need to know more about such processes in the social sciences. Among the various sectors of urban management, mobility is one of the most sensitive to technological changes. The aim of this article is to historically deconstruct the SwissPass project and to understand its sociotechnical nuances through the identification of social groups and interests, as well as through the mapping of controversies involved in the implementation of this smart mobility system in Switzerland. The results indicate power disputes, dominance of the process by large, state-run transport companies, and dissipation of the controversies by persuasion strategies focusing on its alleged innovative role.*

**Keywords:** *controversy mapping; social construction of technologies; SwissPass; smart mobility; power disputes*



## Introdução

Apesar de existirem diversas vertentes que estudam a relação da tecnologia com a cidade, é inegável que as tecnologias digitais trouxeram mudanças para o espaço urbano (Graham e Marvin, 1996; Graham e Marvin, 2001; Firmino, 2011; Firmino, Duarte e Ultramari, 2010). Segundo Aibar e Bijker (1997), o entendimento das complexas relações entre espaço urbano e tecnologia começou a ganhar visibilidade a partir de uma edição especial sobre cidade e tecnologia do periódico *Journal of Urban History*, em 1979. Na introdução dessa edição especial, Tarr (1979) argumenta que a tecnologia foi esquecida por muitos anos pelos historiadores e estudiosos da cidade, que a consideravam algo exclusivo a construção da cidade, com pouca relação com as outras áreas relativas ao urbano, tornando a temática “tecnologias e espaço urbano” um campo pouco atraente. O próprio autor fez parte de um grupo de historiadores norte-americanos que aproximou e ampliou os estudos sobre a tecnologia e o espaço urbano. Rose e Tarr (2004) sustentam que a visibilidade dada às tecnologias abriu novos caminhos e estudos.

Nesse contexto, algumas escolas passaram a estudar tal relação, para além do simples relato historiográfico, com abordagens da sociologia, filosofia, ciência política, direito, geografia e outras áreas ligadas ao campo Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), que passou a considerar o tema das relações sociotécnicas que constituem o espaço urbano e seus aspectos culturais, sociais e históricos.

Aibar e Bijker (1997) propuseram um estudo sócio-histórico para o plano de expansão da cidade de Barcelona, do século XIX, a partir

de uma abordagem construtivista (Bijker, 1995) e da interpretação do plano de expansão como um tipo específico de tecnologia e da cidade de Barcelona como um artefato em desenvolvimento. Dentre as muitas facetas dessa história técnica, social, cultural e econômica, esse estudo destaca as diversas matizes das relações de poder dos vários grupos envolvidos na controvérsia da concepção e implantação dessa “nova tecnologia”, o plano de expansão.

O presente artigo adota um caminho semelhante no que se refere à interpretação de relações de poder para a constituição de um plano abrangente de mobilidade inteligente como tecnologia socialmente construída. O ambiente não é mais o da Revolução Industrial, de meados do século XIX, ou da crença modernista na máquina que se seguiu ao longo de quase todo o século XX e orientou planos diretores amplos e abrangentes no Brasil e em todo mundo ocidental. Escolhemos, como objeto de estudo, particularidades do que tem sido considerada a grande marca midiática e corporativa do urbanismo do século XXI, a cidade inteligente, marcada por redes autônomas e interconectadas, governada por complexos algoritmos computacionais capazes de lidar com grandes volumes de dados e informações na gestão de sistemas urbanos e tomadas de decisão.

Luque-Ayala e Marvin (2015) apontam para a predominância contemporânea do que chamaram de fenômeno *smartness*, que engloba os conceitos de cidade inteligente, casa inteligente, edifício inteligente, mobilidade inteligente, carro inteligente e energia inteligente, dentre outros aspectos, como fatores determinantes de um tal ideal urbanístico inteligente (pautado pelo mercado tecnológico, por lógicas empresariais de gestão e pelo *marketing* urbano).

Uma das questões norteadoras deste artigo, tendo em vista esses fatores determinantes, recai sobre a identificação de relações de poder na construção sociotécnica da cidade inteligente contemporânea. O foco se dá sobre um serviço de mobilidade baseado em cartões inteligentes (*smart cards*), implantado de forma abrangente na Suíça, o SwissPass (lançado em 2015). O projeto e sua implementação (ainda em curso) envolvem diversas controvérsias por disputas de interesses diversos, de natureza local, regional e nacional. Assim, pretende-se realizar um mapeamento de controvérsias (Venturini, 2009) à luz da teoria da Construção Social das Tecnologias (Bijker e Law, 1992; Pinch e Bijker, 1987) para a compreensão das relações de poder ativadas pelos diferentes grupos sociais relevantes envolvidos na promoção e na resistência à efetivação do SwissPass em todo o país.

Esse “mapeamento” envolvendo o SwissPass e as relações de poder sobre um aspecto específico da cidade inteligente é realizado em quatro partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira seção, dedica-se a uma breve revisão das correntes teóricas ligadas à geografia e ao planejamento urbano que apontam para a caracterização de um certo “urbanismo inteligente”. Na sequência, o texto focará na delimitação das categorias analíticas utilizadas no estudo do SwissPass, baseadas nos conceitos de governamentalidade e disputas de poder em Foucault. A terceira seção descreve a metodologia empregada no estudo empírico, e a quarta está dedicada aos passos analíticos para a proposta do mapeamento de controvérsias e grupos sociais relevantes no caso do SwissPass.

## Urbanismo inteligente?

O conceito de cidade inteligente pode ser visto como uma resposta mais eficiente ao protocolo de Kyoto, criado em 1998, no qual foram apresentados desafios climáticos com desdobramentos para o ambiente urbano. Gao et al. (2016) defendem que o protocolo de Kyoto alertou o mundo para a criação de novas soluções para os problemas climáticos, tendo como uma das respostas a criação de sistemas mais inteligentes com foco no meio ambiente, como a energia inteligente.

A partir disso, inúmeras interpretações surgiram na tentativa de qualificar o que poderia ser interpretado como inteligente no processo de planejamento e desenvolvimento urbano. Segundo Komninos (2011), a cidade inteligente é um território capaz de reagir aos problemas de forma inteligente e criativa usando especialmente as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para proporcionar qualidade de vida aos cidadãos, com informações e dados que alimentam os diversos subsistemas que compõem uma cidade. Para Nam e Pardo (2011), a cidade inteligente é uma nova forma de desenvolvimento urbano com foco em inovação. Batty et al. (2012) consideram a cidade inteligente uma resposta das cidades ao crescimento dos seus problemas urbanos, por meio do uso de tecnologias inteligentes para solucioná-los. Harrison et al. (2010) defendem que a cidade inteligente está ligada à capacidade de coletar dados e integrá-los ao mundo “real” por meio de plataformas que auxiliam a cidade a se tornar eficiente. E, para Hall (2000), a cidade inteligente é um sistema composto de

uma estrutura tecnológica capaz de monitorar e otimizar o que a cidade precisa, como infraestrutura urbana, sistemas de água, esgoto e energia, aeroportos, transportes, etc., com foco em manter os sistemas operando com qualidade e eficiência.

Nesse ambiente especulativo, no qual o “inteligente” se torna um adjetivo qualificativo de uso eficiente de novas tecnologias na tentativa de resolver velhos problemas urbanos, a grande pergunta passa a ser o que não é inteligente na nova cidade inteligente (Hollands, 2008). Luque-Ayala e Marvin (2015) alertam para os riscos e desafios dessa nova era do urbanismo, considerada, por eles, como um fenômeno de âmbito global na medida em que este é composto por diversos atores multinacionais, em especial grandes corporações de tecnologias da informação (IBM, Samsung, Cisco, Google, Microsoft, Intel, Oracle, etc.).

Na origem desse fenômeno, Kitchin (2014) defende que, no surgimento da era digital, a administração do espaço público passou a ser predominantemente realizada por meio das máquinas, e que o movimento *smarter* alterou as relações do espaço público com o privado. Kitchin, Lauriault e Mcardle (2016) defendem que esse movimento *smarter* faz de “inteligente” a palavra da moda, impulsionada por iniciativas de empresas privadas, que “vendem” soluções tecnológicas para os problemas urbanos, transformando os projetos de cidade inteligente em um grande negócio dominado por grandes empresas.

Nesse sentido, o aspecto econômico torna-se relevante na determinação do que passa a ser aceito como inteligente no meio urbano, no qual empresas privadas mercantilizaram serviços públicos e transformaram a promessa da

qualidade de vida em promessa de *marketing*. A cidade inteligente altera a economia do espaço urbano e, concomitantemente, todas as outras facetas da cidade (Pollio, 2016).

A cidade passa a ser um palco de disputas por recursos, universidades de ponta e trabalhadores com alto nível de desempenho em suas áreas, para que possa tornar-se ainda mais forte diante desse cenário. A visão neoliberal da cidade inteligente está relacionada ao desenvolvimento de políticas públicas e ao imaginário do que, de fato, significa uma cidade inteligente (Vanolo, 2014).

Com isso, Vanolo (ibid.) propõe que os projetos de cidades inteligentes tragam novas geometrias de poder e novos discursos. Fazendo uma alusão clara a Rose (1999), para o autor, as novas tecnologias estão cada vez mais conectadas ao desenvolvimento de estratégias políticas com o intuito de controlar a população, a partir de uma relação entre a cidade inteligente e os estudos foucaultianos sobre o poder.

## Governamentalidade e relações de poder na cidade

Governamentalidade e a microfísica do poder são temas associados ao trabalho do filósofo Michel Foucault, sobre o qual centraremos a revisão desses conceitos. O poder não é algo tangível e que se possa possuir, mas consiste nas relações e práticas individuais, e Foucault (1983) construiu uma linha analítica com atenção a uma espécie de transição da teoria política tradicional, que tem o foco no poder ao Estado, para uma relação de micropoderes

individuais que exercem influência na coletividade. Foucault (2014) não estaria interessado em analisar as grandes estruturas, mas em compreender como o poder era exercido nas microrrelações, buscando respostas detalhadas e aprofundadas no cotidiano dos indivíduos.

Para o autor, não existe uma teoria sobre o poder e sim uma analítica do poder, visto que, para se ter uma teoria, seria necessário identificar o lugar de sua origem em um determinado tempo, como um objeto que se manifesta, pois “o poder não se funda de si mesmo, não se dá a partir de si mesmo” (Foucault, 2008, p. 4). Haveria, na realidade, um conjunto de procedimentos e relações por meio dos quais são criados os mecanismos de poder, e esse aspecto é fundamental para o entendimento do papel do poder na construção de arranjos sociotécnicos, como o que será analisado adiante. Assim, para o autor, o poder não é algo natural e sim uma prática, uma relação que é social e historicamente construída.

Para Foucault (ibid.), o poder é a “conduta da conduta”. Gordon (1991) ratifica esse pensamento e defende que Foucault trabalha com a noção de que o governo político deveria se preocupar ao mesmo tempo com a totalidade e a individualidade. Para Foucault (1983), o governo de si pode ser associado à conduta como uma forma de moldar as atividades, mas que a arte de governar não poderia ser apropriadamente definida por nenhuma palavra ou expressão francesa, e, para se fazer mais claro, cunhou o neologismo “governamentalidade”. A governamentalidade emerge com a separação do governo da pessoa do soberano, que, por meio da razão estatal, impõe uma nova forma de poder mais violento, velado em forma de racionalidade, definindo a ascensão do

poder sobre a vida como um problema político e estatal (Candiotto, 2010).

Ao fundir o termo governar (*gouverner*) com mentalidade (*mentalité*), Foucault (2008) enfatiza a interdependência entre o exercício de governo (práticas) e as mentalidades que sustentam tais práticas. Em outras palavras, a governamentalidade pode ser vista como um esforço para criar sujeitos governáveis por meio de controle, normatização e modelagem do poder que é exercido nos sujeitos. Portanto, a governamentalidade é vista como conceito que identifica a relação entre o governo do Estado (prática) e o governo do indivíduo (moralidade).

Para deixar mais claro como o autor compreende o termo governamentalidade, é importante enfatizar que ele o divide em três partes interligadas e mútuas (ibid.). A primeira parte diz respeito à formação de instituições, regras, estruturas, cálculos e análises de uma população. Todavia, ele adverte que ela é altamente complexa e envolve o poder do conhecimento de uma população, sendo o conhecimento, político e econômico, e as instituições, mecanismos de tecnologia para coletá-los. A segunda é vista, por ele, como uma linha de frente na qual a governamentalidade consegue compreender todos os tipos de poder, indo além do disciplinar. É necessário esclarecer que, para o autor, o poder em torno do que denomina “governo” não é uma coisa única, e sim uma série de relações com o intuito de gerar poder. Por fim, o autor entende a governamentalidade por meio da sua racionalidade estatal da criação de leis e formas administrativas.

Diante disso, o conceito-chave da nova governamentalidade é a razão política da governança, conduzindo esse conceito à formação

de subjetividade, por meio da formação de sujeitos/cidadãos governáveis e da subjetificação (Foucault, 1991; Rose, 1999; Lemke, 2001). Para Foucault (2008), o Estado moderno nasce à medida que a governamentalidade se torna uma prática política cada vez mais calculada e refletida. Portanto, a governamentalidade não trata da representação da mente individual, e sim de uma coletividade.

Para Vanolo (2014), apesar de o conceito foucaultiano sobre as relações de poder remeter à década de 1980, diversas áreas do conhecimento passaram a aplicá-lo como forma de entender as racionalidades do poder inseridas em contextos mais recentes, como os que envolvem o uso de TICs e a configuração das cidades inteligentes (Luque-Ayala e Marvin, 2015; Krivý, 2018; Klauser, Paasche e Söderström, 2014).

## Metodologia: arranjos sociotécnicos e o mapeamento de controvérsias

A Social Construction of Technology (Scot) é uma teoria que é contrária às ideias deterministas que propõem que a tecnologia por si só constitui o motor da sociedade. O desenvolvimento tecnológico é visto como um processo social que sofre alterações pela sociedade, sendo o “sucesso” ou o “insucesso” de uma tecnologia não limitado a uma questão técnica, pois configura um processo de aceitação, conflito e lutas por estabilização.

A Scot é uma ferramenta para compreender os caminhos que a tecnologia percorreu: “O desenvolvimento tecnológico deve ser visto

como um processo social, não uma ocorrência autônoma”<sup>1</sup> (Bijker, 1995, p. 48), e artefatos são influenciados por questões econômicas, culturais, comportamentais e sociais, nas quais estão implícitas as relações de poder e controle.

Na Scot, as tecnologias são desconstruídas por meio do processo de interpretação e reinterpretação que os grupos sociais relevantes fornecem a elas, mas proporcionando as ferramentas para mapear determinado artefato tecnológico. Para viabilizar esse processo de mapeamento, a Scot apresenta três categorias analíticas: os grupos sociais relevantes (GSRs), a flexibilidade interpretativa (FI) e o fechamento e/ou estabilização, mesmo que esta última não tenha sido utilizada no caso do SwissPass por não configurar um artefato finalizado e aceito em sua forma final de funcionamento.

Na primeira categoria analítica (GSR), procura-se identificar todos os membros que fazem parte de um mesmo grupo, para que se possa proceder a construção de mapas de atores, interesses, relações de aliança e conflito, etc. No presente caso, os GSRs identificados concentram-se em torno da tecnologia inteligente com foco em mobilidade, e foram levantados quais grupos têm mais influência ou poder sobre os demais.

O segundo conceito (FI) está intimamente relacionado aos GSRs, pois refletem suas interpretações do artefato em desenvolvimento, de acordo com seus próprios interesses e visões de mundo. Howcroft e Light (2010) afirmam que a flexibilidade interpretativa é um conceito muito útil para entender como os GSRs compreendem um determinado artefato tecnológico. Nesse sentido, entende-se que a flexibilidade interpretativa está relacionada à

forma como determinado grupo relaciona-se com a tecnologia e a como mesmo artefato tecnológico pode ter diversas interpretações. É, por meio dessas significações da FI, que as tensões entre os grupos se tornam evidentes e o poder se faz visto. Vale salientar que a FI não constitui uma ferramenta para o mapeamento das controvérsias, e sim um caminho em que essas tensões ocorrem.

A cartografia das controvérsias é parte integrante da Teoria Ator Rede (TR), desenvolvida por Bruno Latour (2005). Segundo ele, uma controvérsia representa um dilema, um conflito, um desentendimento, um problema a ser resolvido, geralmente na disputa entre mais de um GSR e pautado pela variabilidade de interesses envolvidos, expressos pela FI.

Venturini (2009) defende que a cartografia das controvérsias e a construção do mapeamento são técnicas de investigação que giram em torno dos problemas tecnológicos, mas não são exclusivas a ele. As controvérsias têm sido o foco de muitos trabalhos com base na STS, entre eles os que atuam com a Scot e a TAR. Para Marres e Rogers (2005), essa técnica auxilia na identificação do caminho que a tecnologia percorre.

Venturini et al. (2015) argumentam que o mapeamento de controvérsias visa facilitar a compreensão das complexidades que envolvem diversas plataformas, especialmente as tecnológicas, tornando os conflitos sociotécnicos mais visíveis por meio de mapas.

A pesquisa empírica de caráter qualitativo, e que tem como objeto de pesquisa o projeto de cartão inteligente de mobilidade, SwissPass, foi realizada *in loco*, entre os meses de fevereiro e julho de 2017, e caracterizou-se como um estudo de caso único seguindo as

recomendações de Yin (1994). O autor afirma que uma investigação que se caracteriza como um estudo de caso, seja ele único ou múltiplo, “[...] surge do desejo de compreender fenômenos sociais complexos” e “[...] retém as características significativas e holísticas de eventos da vida real” (p. 14).

A Suíça vem, há alguns anos, investindo em multimodais de transporte público com o intuito de minimizar os congestionamentos de suas cidades, causados pelo uso intenso de automóveis. Diante desse cenário, em 2011, o Governo Federal lançou uma chamada pública para a apresentação de projetos com uso de tecnologias no espaço urbano. Em 2013, o projeto foi iniciado e em agosto de 2015 o SwissPass foi lançado como um sistema nacional de mobilidade, indexando 7 modais de mobilidade (ônibus, trem, metrô, barco, bicicleta, carro compartilhado e esqui). Portanto, a escolha do estudo de caso foi baseada no ineditismo e no impacto do sistema no espaço urbano. O SwissPass é inédito na sua implantação nacional e multimodal de mobilidade, por integrar todo o espaço urbano de um país em torno de um sistema (ao contrário de outros esquemas com cartões inteligentes de mobilidade).

Nesse contexto, dividiu-se o trabalho em estudo documental e entrevistas com atores representativos dos principais GSRs (Figura 1), identificados em fases distintas: a partir da primeira aproximação com o caso, por meio de matérias da imprensa, alguns documentos oficiais e pesquisas científicas já realizadas sobre o projeto; e, num segundo momento, pelo contato com os entrevistados levantados inicialmente, a partir dos quais se identificaram outros atores, no procedimento conhecido como “bola de neve”.



Seguindo esta técnica, as entrevistas foram realizadas em francês e inglês, com duração média 30 minutos, com perguntas semiestruturadas enviadas previamente para os entrevistados. Eles ocupavam cargos gerenciais, alguns deles executivos, proporcionando maior validade aos dados – além de o país apresentar uma forte transparência de seus dados documentais, que corroboraram e complementaram as entrevistas. Os entrevistados foram selecionados com base no GRS relacionado ao SwissPass.

A coleta documental envolveu os seguintes elementos relacionados ao SwissPass:

- a) lei sobre proteção de dados;
- b) relatórios sobre os benefícios e riscos do SwissPass;
- c) documentos oficiais sobre sua aplicabilidade;
- d) sumário de uma pesquisa oficial sobre o SwissPass e informações cedidas pelo Swiss Federal Railway (SBB).

Com o intuito de dar mais validade aos documentos, a coleta dos dados documentais foi feita com base em sites federais, de empresas cantonais e escritórios federais, tais como: o da União de Transporte Público (Voev), o da SBB, o do Transporte Público de Genebra (TPG), o do escritório de transparência de dados e privacidade, entre outros. As informações obtidas objetivaram evidenciar os grupos sociais relevantes, as controvérsias em relação ao caso e suas disputas de poder mais evidentes.

A coleta dos dados midiáticos foi realizada por meio de um banco de dados nacional que coleta, classifica e arquiva todo o material midiático suíço, chamado EuroPress.ch. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave: "SwissPass" + (and) "mobilidade inteligente";

"mobilidade inteligente"; "mobilidade inteligente" + (and) "unificação do sistema"; "cartão de identidade em mobilidade" + (and) "SwissPass" "SwissPass" + (and) "mobilidade inteligente", não se restringindo ao jornal em que estava sendo veiculada a notícia. Esse banco de dados foi inicialmente acessado pela biblioteca central localizada na capital (Berna) e, em seguida, por meio de um acesso remoto, fornecido pela própria biblioteca, à Escola Politécnica Federal de Lausanne (EPFL) – local da pesquisa *in loco*. Também foi realizada a busca por trabalhos acadêmicos sobre a temática no diretório das teses de dissertação da biblioteca virtual do EPFL.

A construção do *corpus* dessa pesquisa teve como base sua pergunta norteadora. Optou-se por seguir as recomendações de Bauer e Aarts (2002). Para os autores, um dado homogêneo não significa a mesma quantidade numérica, e sim a mesma fonte de informação, no caso da pesquisa, textos midiáticos, documentais e das transcrições das entrevistas.

Na Figura 1 segue a demonstração visual do *corpus* da pesquisa.

## SwissPass: poder e controvérsias na unificação do transporte público

O caso do SwissPass torna-se emblemático no campo da mobilidade pelo pioneirismo na tentativa de unificação de serviços em nível nacional, a partir da implantação de um cartão único inteligente com a intenção de integrar todos os sistemas de transporte do país. É a primeira vez no mundo que um país unifica

Figura 1 – *Corpus* da pesquisa

<b>Fontes Orais</b>	<b>15</b> entrevistas
<b>Fontes Documentais</b>	<b>79</b> reportagens da mídia
	<b>10</b> artigos científicos
	<b>71</b> documentos oficiais
	<b>2</b> Leis
	<b>6</b> Projetos
	<b>16</b> Relatórios
	<b>46</b> Dados públicos do SwissPass

Fonte: Elaboração própria.

todos os modais e todas as empresas de mobilidade por meio de uma tecnologia (cartão de identidade da mobilidade).

A consolidação de um único cartão de identidade em um país inteiro envolve procedimentos complexos do ponto de vista administrativo, técnico, político, econômico e cultural. Mesmo em um território pequeno, existem muitos atores envolvidos nesse processo. A linha do tempo (Figura 2) evidencia que já existia uma proposta de cartão desde 1989, antes da popularização da internet ou do GPS, o que confirma a busca histórica constante pela unificação da mobilidade no país, com foco no transporte público.

O SwissPass é unificado a partir dos seguintes modais de mobilidade: a) trens; b) metrô; c) ônibus; d) barco; e) bicicleta; f) barro compartilhado; g) esqui.

O sistema contava, em 2017, com mais de 2,2 milhões de usuários, e o objetivo das autoridades é atingir toda a população que utiliza o transporte público na Suíça. O sistema integrado conta com 415 empresas ligadas a todos os modais de transporte, sendo 240 apenas de ônibus, metrô e trem. O sistema todo é composto por mais de 28 mil quilômetros de ferroviários, com 869 rotas de ônibus, e permite o movimento de mais de 1,5 milhão de passageiros por dia no país, além de ter pontualidade de 87,8% nos modais de transporte (Swisstravel, 2017).

Além disso, o SwissPass também está associado a museus nacionais, redes de hotéis e à biblioteca nacional. O cartão possui as seguintes segmentações: *passee geral (general abonnement)*: oferece ao consumidor acesso a todos os modais descritos acima, com

Figura 2 – Linha do tempo – SwissPass



Fonte: Elaboração própria.

utilização ilimitada e duração de, no mínimo, quatro meses; *meia tarifa*: quando o consumidor faz poucas viagens e utiliza pouco o transporte público, o sistema oferece desconto de 50% quando há necessidade de comprar um trecho específico; *modular*: nessa opção,

o consumidor pode informar quais modais de transporte vai utilizar; ponto a ponto: é quando o consumidor só utiliza o SwissPass para ir de um lugar ao outro de forma fixa; regional: quando o consumidor adquire o passe de acordo com a região do país (SBB, 2017).

O cartão também é dividido em categorias: adultos: homens (entre 25 e 65 anos) e mulheres (entre 25 e 64 anos); crianças: entre 6 e 16 anos (com redução do preço); jovens: entre 16 e 25 anos; estudantes: entre 25 e 30 anos, matriculados em uma universidade da Suíça (com redução de preço); idosos: a partir do aniversário de 64 para mulheres e 65 para homens; para casados: para casais em que um dos parceiros tem o cartão, o(a) companheiro(a) tem desconto; deficientes: pessoas com qualquer tipo de redução de mobilidade; família: oferece desconto se todos os membros da família tiverem o cartão; cachorro: os cachorros de médio porte precisam pagar passagem e podem ter seu próprio SwissPass (SBB, General Aabonement, 2017).

Apesar de todos os benefícios aparentes que o sistema de mobilidade inteligente possa ter proporcionado à sociedade suíça e ao meio urbano, ele não foi implantado e estabilizado sem disputas claras de poder e muitas controvérsias. Antes, a identificação dos GSRs e o mapeamento da FI auxiliam na compreensão dessa complexidade envolvida no processo de criação e implantação do SwissPass.

O primeiro e mais evidente ator, destacado nas buscas documentais iniciais, foi a *Swiss Federal Railway* (SBB), por ser o principal órgão responsável pela implementação do sistema, detendo 70% do mercado de mobilidade na Suíça. Foi, portanto, o primeiro GSR identificado. A SBB negociou com as 240 empresas envolvidas diretamente com o SwissPass.

Bijker (1995) defende que seguir os atores é algo muito mais profundo do que a mera identificação dos envolvidos em torno de um artefato, o que ficou claro com a análise desse primeiro grupo. Pinch e Bijker (1984)

entendem que um grupo social pode ser uma organização com diversos grupos ou apenas um indivíduo.

Visto que a SBB é composta por diversos departamentos e quase todos foram envolvidos no processo de criação e implantação do SwissPass, caracterizou-se um grupo ao mesmo tempo homogêneo (quanto ao significado do SwissPass) e heterogêneo (quanto às funções e disposições).

O segundo GSR encontra-se menos exposto e é composto pelas três maiores empresas públicas de mobilidade depois da SBB, que são a BLS (Bern-Lotschberg-Simplon), Postauto e ZVV (Zürcher Verkehrsverbund). Essas três empresas têm uma posição historicamente contrária aos projetos da SBB, e estão localizadas na parte alemã da Suíça. Discordam em relação à distribuição do mercado suíço de mobilidade e, por isso, representam o grupo que atuou mais fortemente contra a implantação do projeto.

O terceiro grupo foi estabelecido pela TPG (Transports Publics Genevois), TL (Transport Lausanne) e Unireso, que também são empresas públicas. Essas empresas estão localizadas na Suíça francesa e têm uma posição intermediária em relação à SBB, sendo as primeiras empresas escolhidas para implantar toda a plataforma do SwissPass.

O quarto grupo foi composto pelos sindicatos dos motoristas e trabalhadores na fiscalização da mobilidade, que apresentam uma visão crítica sobre o SwissPass, mas sem poder político suficiente para atuar contra a implantação do passe. O sindicato dos consumidores não quis se envolver no processo, por uma pressão legal que impõe aos sindicatos distância das decisões públicas na Suíça. Esse fato

será melhor detalhado no decorrer das análises das controvérsias.

O quinto e último grupo foi o escritório de proteção de dados, que mantém uma relação cordial com a SBB, mas que impôs diversas condições ao projeto do SwissPass.

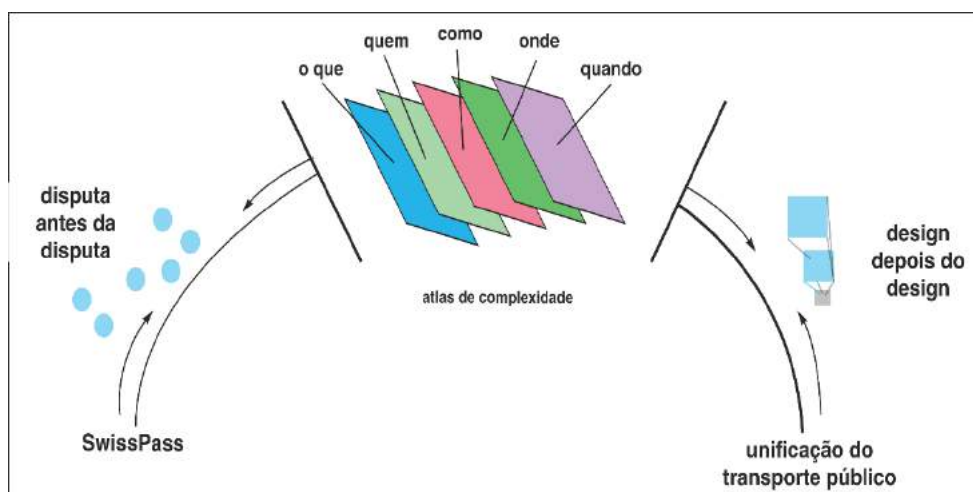
Outras empresas menores não chegaram a se organizar nem contra, nem a favor do SwissPass. Por vezes, isso se deu ao seu tamanho e participação no mercado ou por não quererem se envolver, simplesmente. Portanto, elas não foram consideradas um GSR para a pesquisa proposta, visto que Pinch e Bijker (ibid.) defendem que um GSR tem como requisito fundamental estar envolvido no processo do artefato em questão. Para Bijker (1995), os GSRs precisam – de alguma forma e em diferentes proporções – dar significado a esse artefato.

A próxima etapa envolve a constituição dos elementos para o mapeamento das controvérsias. Para tanto, foi utilizada uma série de ferramentas analíticas fornecidas por Venturini (2012), divididas nas perguntas de base “o quê”, “quem”, “como”, “onde” e “quando” (Figura 3).

Para o autor, nenhuma controvérsia está isolada das demandas da sociedade, sejam elas de qualquer ordem. No caso do SwissPass, o *que* está relacionado aos seguintes pontos:

- Poder público: empresa federal de mobilidade; escritório federal de proteção dos dados; escritório federal de transporte; escritório federal de inovação e pesquisa; escritório federal de rodovias; escritório federal de meio ambiente; empresas cantonais de mobilidade; projetos públicos de inovação em mobilidade (EPFL e Universidade Politécnica Federal de Zurich – ETHZ); prefeituras municipais.

Figura 3 – Caminho das controvérsias do SwissPass



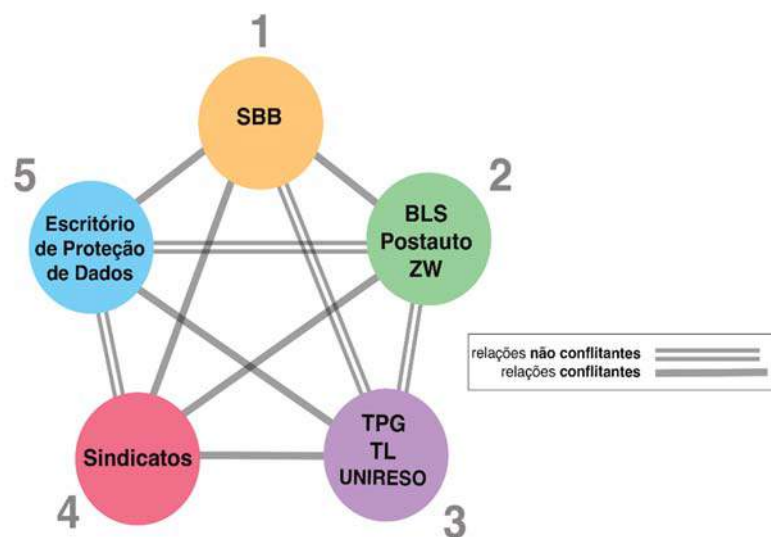
- Infraestrutura de *software*: ampliação do banco de dados e do uso da internet na mobilidade pública.
- Plataforma Nova: unificação de todas as plataformas de dados do cidadão para a viabilidade do SwissPass.
- Inovação em mobilidade: projetos públicos com incentivo do Fundo Nacional de Pesquisa e projetos privados com incentivo de empresas privadas, ambos com foco em mobilidade inteligente.
- Treinamento dos funcionários para lidar com o SwissPass: a mudança do sistema obrigou as empresas a treinarem funcionários, que somam mais de 59 mil.
- Economia: estabilidade econômica e da moeda, que favorece um ambiente mais seguro para a inovação na mobilidade urbana;

- Impactos desta mudança no comportamento do consumidor: não foram feitos estudos prévios sobre o impacto do SwissPass no comportamento do consumidor diante dessa mudança, mas houve resistência dos consumidores mais antigos.

Os elementos quem e como reforçam que as controvérsias não são acontecimentos isolados e que estão presentes nas relações entre os grupos sociais relevantes. A pesquisa contempla cinco GSRs, tendo suas identidades definidas, assim como seus respectivos posicionamentos em relação ao caso, como mostra a Figura 4.

A Figura 4 demonstra as relações que formam as identidades dos atores e compõem as controvérsias, que nem sempre são harmônicas à SBB, o maior grupo, que tem relações

Figura 4 – Relação conflitante e não conflitante entre os atores



Fonte: elaboração própria.

conflitantes com quase todos os outros atores. Isso ocorre porque a SBB detém a maior fatia do mercado, sendo a responsável pelo projeto e implantação. Ela precisou convencer os demais a aceitarem o SwissPass, e essa negociação envolveu complexas estratégias de convencimento. Sua relação com o terceiro grupo, por sua vez, é estável e permite a formação de alianças. Outro destaque é o grupo dos sindicatos, que, além de ter conflitos com a SBB, não possui muita força política. Esse caso é bem particular na Suíça, visto que no país os sindicatos não têm um forte peso decisório, tornando sua posição ainda mais frágil e delicada.

O grupo composto pelo SBB, como fica claro na Figura 4, tem mais relações conflitantes do que harmônicas, e isto se deu por três razões centrais. A primeira é a empresa pública com maior controle de mercado, então qualquer projeto que ele desenvolva as outras empresas não aceitam bem e tentam, na negociação, diminuir o poder da SBB, a exemplo do que ocorreu com o SwissPass. Segundo, o SBB elabora os projetos utilizando seus departamentos e com foco nas suas necessidades; as outras empresas só são integradas ao projeto quando ele já tem um escopo elaborado, causando, com isso, problemas de aceitação dos projetos por outras empresas que não são integradas no processo de elaboração. Terceiro, por se tratar de uma empresa pública de mobilidade e não precisar de aprovação por plebiscito da população, os escritórios de controle, como o de proteção de dados e transparência, são muito mais rígidos com a SBB do que em projetos que já passam por uma aprovação pública.

O único grupo que é declaradamente favorável a todos os projetos da SBB é composto

pela TL, TPG e Unireso, que são localizados na parte francesa da Suíça, conhecida como Suíça Romande, também por uma questão histórica da época da unificação da suíça como um único país.

O grupo composto pelo escritório federal de proteção de dados e transparência também se apresentou como destaque, por ter sido o escritório responsável por avaliar o sistema. Como mencionado, o SwissPass não foi pautado por um plebiscito e foi, portanto, avaliado exclusivamente pelos órgãos federais suíços. Nesse sentido, o escritório em questão opôs-se ao sistema por considerá-lo uma violação ao direito à privacidade, visto que, com o uso da plataforma Nova, todos os dados dos cidadãos estariam disponíveis para as empresas públicas de mobilidade. Diante desse possível risco do uso indevido dos dados e quiçá da sua venda, o escritório federal de proteção de dados e transparência, por meio de uma lei federal, impôs à empresa operadora do sistema – SBB – que os dados dos usuários fossem destruídos em no máximo 90 dias. Este passou a ser, assim, um dos principais impasses para a implantação do sistema em todo o território nacional.

Outro impasse se deu com o grupo formado por BLS, ZW e Postauto, empresas localizadas na parte alemã da suíça. Por uma questão igualmente histórica, esse grupo faz oposição a quase todos os projetos do SBB, por considerar que a empresa pública detém uma fatia muito grande do mercado de mobilidade. No caso específico do SwissPass, esse grupo tentou negociar para que o SBB (com 70% do mercado) cedesse 5% para as empresas da parte alemã, tendo, como contrapartida, uma aceitação facilitada do sistema nessa região do país. Com a rejeição da proposta, por parte do



SBB, o grupo impôs que o SwissPass só fosse implantado na região após testes provando que não traria nenhum problema ou risco aos seus cidadãos.

Com isso, o sistema tornou-se nacional em suas ferrovias – controladas pelo SBB –, mas regional no espaço urbano, implantado em sua integridade apenas na região Romande, que tem como destaque as empresas TPG, TL e Unireso, empresas parceiras do SBB. Diante desse impasse, o SBB escolheu manter o discurso de que o SwissPass era nacional, quando, de fato, era aceito em todo território, mas não estava sendo utilizado na região alemã do país. Tais conflitos e impasses demonstram uma intensa disputa de poder em torno do artefato urbano de mobilidade inteligente, reforçando os argumentos de Foucault (2008) que defende que as lutas e as disputas por poder são social e historicamente construídas.

Sobre o elemento *onde*, Venturini et al. (2015) argumentam que toda controvérsia sempre faz parte de uma metacontrovérsia e que esta é sempre composta por diversas subcontrovérsias. Por meio dessa técnica, os autores defendem que os pesquisadores ou cartógrafos devem poder escolher o nível da sua análise, mas alertam para que estes não fiquem em áreas muito superficiais e cheguem às disputas, associando essa declaração aos preceitos foucaultianos, apresentados anteriormente. As disputas são vistas por Foucault (2000) como pequenas guerras, nas quais todos os mecanismos de poder ficam mais evidentes. Ratificando esse argumento, Venturini et al. (2015) defendem que as controvérsias, apesar de muitas vezes refletirem embates técnicos, estão em um campo de batalhas em que existem visões de mundo conflitantes. Assim, é necessário

detalhar as controvérsias para demonstração do elemento onde.

A Figura 5 evidencia o SwissPass como metacontrovérsia, estando as macrocontrovérsias relacionadas a aspectos gerais de formação de uma política pública abrangente como esta, em um nível em que não se podem constatar especificidades do caso em pauta e, portanto, sem revelar nuances relevantes das disputas de poder. É, assim, nas subcontrovérsias e nas suas categorias que as disputas estão mais claras e evidentes.

Apesar de o sistema ser apenas um cartão vermelho que conduz as pessoas de um ponto o outro no país, há, por trás desse pequeno objeto de plástico, uma série de relações de poder e controvérsias

Como está demonstrado na Figura 5, são muitas as disputas que compõem a história sociotécnica dessa tecnologia de transporte. Apesar do sistema utilizar tecnologias inteligentes, não foi classificado pela SBB como uma mobilidade inteligente e, sim, como a mobilidade do futuro da Suíça, como um sinônimo para inteligente. Nesse sentido, Elliott e Urry (2010) defendem que, com a inserção de novas tecnologias, a mobilidade passou a ser um campo complexo e repleto de relações de poder, em que o termo “mobilidade inteligente” ou *smart* passou a significar uma sofisticação das relações entre os objetos, a internet e as pessoas. A mobilidade é agora relacionada a conexão, internet, aplicativos, plataformas e bancos de dados em que o mais importante é codificar e identificar os fluxos móveis de pessoas tanto no mundo virtual quanto no físico. Flugger (2017) defende que a mobilidade inteligente torna os sistemas de mobilidade mais velozes, adaptáveis e híbridos, em que a informação e

Figura 5 – Mapa das Controvérsias do SwissPass

<b>SwissPass</b>	<b>macro controvérsias</b>	sociedade	governo
			consumidores
			legislação
			comunidade científica
		infraestrutura tecnológica	crise no sistema
			novas tecnologias
			modais
			público x privado
			incentivo à pesquisa
	pesquisa em inovação		incentivo à inovação
			fundos nacionais
			fundos privados
	impacto		liberdade
			segurança
	economia		privacidade
			estabilidade
	meio ambiente		crescimento
			ecologia
	poder		qualidade do ar
		disputas	
		conflitos	
<b>sub controvérsias</b>	integração das empresas		divergência do discurso
			unificação
			modificação do trabalho
			transparência
			abertura dos dados
	impacto		marketing
			controle
			riscos
			segurança
			aumento do consumo
	cidadão consumidor		consumidor fiscal
			corte de estações
			aumento de estações
			inclusão obrigatória
	privacidade		sistema autônomo
		ausência de plebiscito	
		ausência de pesquisa	
processo		big data	
		internet das coisas	
		vigilância	
infraestrutura tecnológica		monitoramento	
		aumento dos consumidores	
		alteração do trabalho	
	alteração no uso dos dados		
	NOVA plataforma		
	QI code		
	RFID		

Fonte: elaboração própria.

o poder se tornam elementos comuns. De fato, o sistema enquadra-se no que Elliott e Urry (2010) e Flügge (2017) defendem como mobilidade inteligente, visto que todos os dados estão em uma única plataforma chamada Nova, os leitores dos cartões são conectados à internet e lidos por meio de aplicativos.

Apesar desse destaque, alguns discursos e apontamentos são capazes de abrir novos campos de exploração teórica. Por exemplo, a subcontrovérsia da privacidade, que coloca a possibilidade de estudos sobre liberdade, direitos dos cidadãos e direito das empresas públicas. Mesmo não sendo a privacidade tema central deste artigo, diversos fatores passaram a estar relacionados a ela, visto que o SwissPass é um sistema coletor de dados que vão para um sistema analisado por meio do Big Data; portanto, as questões da privacidade não poderiam deixar de ser consideradas, por se tratar de um mecanismo de segurança defendido por Foucault (2008), fornecendo os dados da população indispensáveis para que a biopolítica seja exercida. Apresentou-se, como um dos principais impasses, a implantação do sistema no espaço urbano.

Outra dessas possibilidades diz respeito à subcontrovérsia dos processos, que envolveria trabalhar detalhes das especificidades técnicas do artefato, as controvérsias em torno da escolha tecnológica atualmente aplicada, etc.

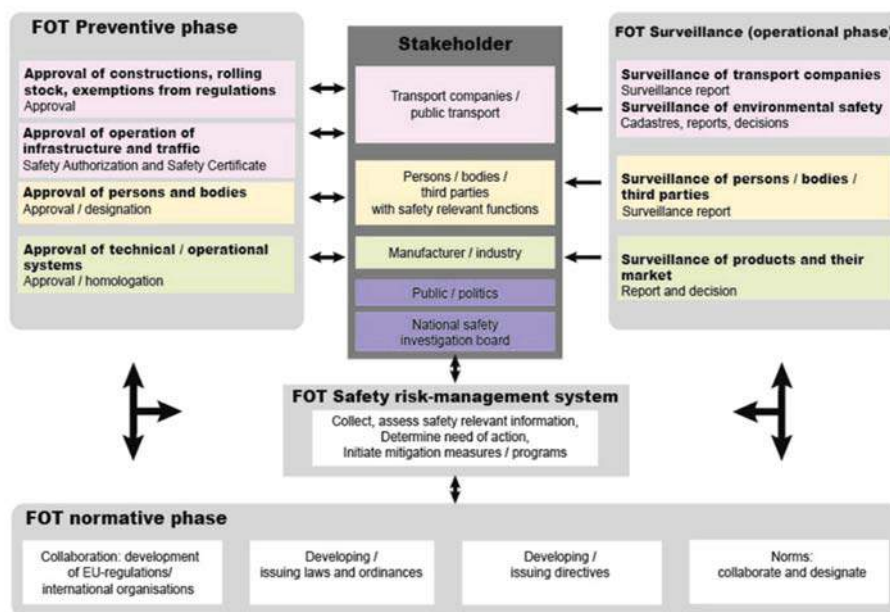
O fator da vigilância, entretanto, ganha significância por se tratar de um mecanismo de segurança descrito por Foucault (ibid.), fornecendo os dados da população indispensáveis para que a biopolítica seja exercida. A materialização da preocupação com as possíveis relações entre vigilância e poder nas políticas de transporte, por parte do governo federal suíço

está exposta na Figura 6, na descrição de um sistema de supervisão de segurança por parte da autoridade federal de transportes (Federal Office of Transport – FOT). O SwissPass não é citado como parte do sistema, mas seu potencial invasivo e de monitoramento faz-se representar no esquema, pelo fato de compor um dispositivo de coleta, organização e integração de dados pessoais cadastrais georeferenciados dos cidadãos ou portadores do cartão.

Assim, tanto o governo federal quanto a SBB têm o poder sobre os dados da população. Este é também um ambiente altamente tecnológico, em que tecnologias inteligentes interagem com plataformas igualmente inteligentes com o intuito de controlar a “bio” da população – ou seja, a vida. Desse modo, a vida passa a ser permeada por biopoderes cibernéticos e ciborgues, a cargo de empresas privadas e governamentais que detêm o poder da informação eletrônica dos cidadãos. Essa perspectiva valida o entendimento de Hardt e Negri (2009) quanto à defesa de uma evolução nos estudos de Foucault, de que o biopoder atual está relacionado às tecnologias e produz novas formas de vida.

No caso do SwissPass, os mecanismos de segurança estão inseridos nele de forma velada. O poder dos dados fornecidos por esse artefato inteligente demonstrou ser difundido como algo unicamente benéfico ao cidadão-consumidor. O SwissPass também pode ser associado ao conceito de Foucault (1983) da conduta-da-conduta, em que o governo político trabalha com a noção da totalidade por meio da individualidade. O poder reafirma-se no momento em que esse governo consegue moldar as atividades dos cidadãos. No caso do SwissPass, o governo político é o federal.

Figura 6 – Safety Supervision System



Fonte: FOT (2017).

Da análise documental e do discurso nas entrevistas, ganha importância uma estratégia de fechamento e estabilização do artefato tecnológico SwissPass por parte dos atores protagonistas, o que proporciona um ofuscamento sobre a percepção das inúmeras controvérsias criadas pelo caso. Ou seja, apesar da vasta lista de macro e subcontrovérsias, as disputas entre os GSRs mais importantes concentraram o discurso de convencimento por meio da imprensa nos potenciais benefícios de gestão e na “grande” inovação tecnológica alavancada pelo sistema unificado de transporte. Do ponto de vista tecnológico, o SwissPass não representa um grande avanço em inovação, visto que outros

sistemas semelhantes já haviam sido criados em outras cidades europeias e norte-americanas (ex.: Oyster Card, em Londres). A inovação constitui-se no fato de ser utilizado por todos os modais de transporte de um país inteiro, isto é, a inovação está presente na política pública e em seus desdobramentos, e não no artefato técnico. Essas diferenças não são anunciadas abertamente nos documentos ou na imprensa, depositando no discurso em prol do SwissPass um aspecto de marketing em inovação tecnológica, com forte apelo à população.

Um aspecto relevante no processo de consolidação desse artefato foi a utilização do conceito de inteligenciamento de dados

para o espaço urbano, assemelhando-se à definição de urbanismo inteligente fornecida por Luque-Ayala e Marvin (2015). Para os autores, por meio do urbanismo inteligente, as infraestruturas urbanas passaram a ser relacionadas ao uso de tecnologias digitais. Segundo eles, o conceito de urbanismo inteligente e sua aplicação no espaço urbano são compostos por uma ênfase no sistema tecnológico e um processo em que se desconsideram as relações políticas e sociais. O SwissPass seguiu claramente essa linha em que o poder decisório não estava relacionado aos possíveis impactos ou riscos ao meio urbano, político ou social e sim focado em uma racionalidade tecnológica e neoliberal de gestão de dados e de negócios.

Como mencionado, o SwissPass não passou por um plebiscito, um fator interessante, visto que, apesar de a Suíça ser mundialmente conhecida por seus plebiscitos e pela consulta popular, nem todos os temas são levados ao debate. O governo federal possui uma lista de questões que os cidadãos não escolhem, tampouco opinam. Entre eles, estão a segurança, a energia e a mobilidade. Por tal motivo, o SwissPass só se tornou de conhecimento da população poucos meses antes de sua implantação, o que causou uma forte rejeição ao projeto por parte da mídia e do grupo dos sindicatos, mas não dos cidadãos. Especialmente os cidadãos mais jovens não se opuseram ao sistema por ver nele um movimento do governo federal em manter o país como exemplo de eficiência, pontualidade e organização urbana. Apesar de uma oposição da mídia e dos sindicatos, a implantação do SwissPass fez com que as empresas públicas de mobilidade, que vinham apresentando déficit devido ao incentivo do transporte individual, a exemplo do que vem

acontecendo em todo o mundo, revertissem parcialmente essa lógica. Com a implantação do SwissPass, o sistema ampliou as possibilidades de os cidadãos usarem o transporte coletivo em todo o país, ampliando também o interesse de pesquisadores, ativistas da mobilidade e outros governos em estudarem esse sistema.

## Conclusão

Segundo Luque-Ayala, Mcfarlane e Marvin (2016), o espaço urbano vem se transformando em uma mistura de novas tecnologias e infraestruturas, provendo mais flexibilidade e respostas rápidas aos problemas urbanos, do ponto de vista da gestão. Os autores igualmente advertem sobre o foco exagerado no uso intenso de tecnologias digitais, plataformas e utilização de dados como soluções imediatas para problemas urbanos de ordem social, política e econômica. Kitchin, Lauriault e Mcardle (2016) argumentam que o uso de novas tecnologias no espaço urbano provoca o surgimento de uma nova retórica urbana; a relação “saber-poder” defendida por Foucault (2008), que proporciona uma visão sobre o exercício do poder na sociedade atual, em que dispositivos de coleta de dados se tornam cada vez mais comuns.

Este estudo, portanto, visou enaltecer discussões presentes nesse contexto, dando ênfase às modificações causadas pelas relações de poder no âmbito das infraestruturas urbanas, a partir da caracterização de um artefato tecnológico de mobilidade urbana implantado na Suíça, conhecido como SwissPass. A pesquisa focou na construção histórica e sociotécnica desse sistema, com ênfase no mapeamento

de vários níveis de controvérsias operadas por grupos sociais relevantes identificados como protagonistas nesse processo de construção e pautados por certos níveis de relação de poder segundo seus próprios interesses e visões sobre a nova tecnologia e a política proposta.

Buscou-se, por meio deste estudo, analisar o contexto pelo qual as relações de poder se formam e estabelecem ligações nessa realidade. Observou-se que o sistema instalado em todo o país apresentou uma série de controvérsias, e que seu detalhamento poderia abrir novas e interessantes frentes de estudo para entendimento da microfísica de poder em cada uma das subcontrovérsias mapeadas. Apesar de a implantação do SwissPass ter sido uma “imposição” de alguns grupos sociais relevantes – especificamente a união do SBB com o grupo social formado pela TPG, TL e Unireso, que se beneficiaram diretamente desse sistema –, não houve um forte movimento contrário ao projeto. Esse fato pode ser explicado pela criação de uma mentalidade coletiva em torno do projeto, destacando-se os benefícios para os cidadãos, enaltecidos pela visão de que se trata de um sistema inovador que, portanto, mantém o país como um exemplo de excelência na mobilidade urbana, tendo o discurso da inovação como principal tática de convencimento por parte dos GSRs mais interessados na nova política.

Para Foucault (2014), as racionalidades são criadas por meio do que ele chamou de política da verdade, em que se estabelece o discurso na construção coletiva da “verdade”. Segundo o autor, a verdade é uma forma de

imposição e demonstração de poder. No caso do SwissPass, a verdade está relacionada ao fato de o aparato “apenas” oferecer benefícios aos cidadãos, sendo considerado um sistema que trouxe o país à era digital, em que a racionalização da tecnologia foi vista como único elemento importante no processo de implantação desse projeto no espaço urbano. Um exemplo claro desse processo de racionalização foi a total desconsideração do aumento de estresse e desconforto dos controladores do sistema público de mobilidade na Suíça, causado pela substituição do antigo sistema pelo SwissPass. Esse grupo social não foi considerado no processo de implantação do novo sistema, o que reforça o argumento de Foucault (2014) sobre a racionalidade e de Luque-Ayala e Marvin (2015) sobre o urbanismo inteligente.

Apesar de o SwissPass ter um impacto social grande pelo potencial do número de usuários atingidos, com mais de 2,2 milhões de cidadãos suíços, seus idealizadores também não consultaram os cidadãos, tampouco os pesquisadores sobre mobilidade, especialistas na área de trânsito, sociólogos ou engenheiros, justificando que não havia necessidade de uma consulta, o que demonstra o poder governamental do SBB (líder, idealizador e implantador). Esse fato ratifica a ideia de Foucault (2008), que, por meio da governamentalidade, a sociedade passa a ser resultado de fatores tecnológicos determinados pelos detentores do poder – no caso do SwissPass, uma empresa de mobilidade urbana pública, porém, autônoma.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8215-6524>**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Curitiba, PR/Brasil.  
marcelamoraes.b@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-0831-6603>**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Curitiba, PR/Brasil.  
rodrigo.firmino@pucpr.br

## Nota

(1) “*Technological development should be viewed as a social process, not an autonomous occurrence.*”

## Referências

- AIBAR, E. e BIJKER, W. (1997). Constructing a city: the Cerdà plan for the extension of Barcelona science. *Technology human values*, v. 22, n. 3, pp. 13-30.
- BATTY, M. et al. (2012). Smart cities of the future. *UCL Working Paper Series*, Paper 188.
- BAUER, M. W. e AARTS, B. (2002). “A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos”. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- BIJKER, W. (1995). *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Cambridge/MA/EUA, MIT Press.
- BIJKER, W. e LAW, J. (1992). “General Introduction”. In: BIJKER, W. e LAW, J. (eds.). *Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change*. Cambridge/MA, MIT Press.
- CANDIOTTO, C. (2010). Governamentalidade política no pensamento de Foucault. *Filosofia Unisinos*, v. 11, n. 1, pp. 33-43.
- ELLIOTT, A. e URRY, J. (2010). *Mobiles lives*. Londres, Routledge.
- FIRMINO, R. (2011). *Cidade ampliada: desenvolvimento urbano e tecnologias da informação e comunicação*. São Paulo, Hedra.
- FIRMINO, R.; DUARTE, F. e ULTRAMARI, C. (2010). *ICTs for mobile and ubiquitous urban infrastructures: surveillance, locative media and global networks*. Nova York, IGI Global.
- FLÜGGER, B. (2017). *Smart mobility: Connecting everyone*. Springer.



- FOUCAULT, M. (1983). "The subject and power". In: DREYFUS, H. L. e RABINOW, P. *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*. Second Edition with an Afterword by and an Interview with Michel Foucault. Chicago, The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Governmentality". In: GRAHAM, B.; GORDON, C. e MILLER, P. (eds.). *The Foucault effect*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Segurança, território, população. Curso no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- FOT (2017). *Safety Division*. Disponível em: <https://www.bav.admin.ch/bav/en/home/the-fot/the-offices-tasks/safety/the-division-of-safety-duties-in-the-public-transport-sector.html>. Acesso em: 24 set 2017.
- GAO, W. et al. (2016). Possibility and challenge of smart community in Japan. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, n. 216, pp. 109-118.
- GORDON, C. (1991). "Governmentality". In: GRAHAM, B.; GORDON, C. e MILLER, P. (eds.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago/IL, The University of Chicago Press.
- GRAHAM, S. e MARVIN, S. (1996). *Telecommunications and the city: electronic spaces, urban places*. Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Londres, Routledge.
- HALL, R. (2000). The vision of a smart city. In: 2ND INTERNATIONAL LIFE EXTENSION TECHNOLOGY WORKSHOP. Paris, september.
- HARDT, M. e NEGRI, A. (2009). *Commonwealth*. Cambridge, Harvard University Press.
- HARRISON, C. et al. (2010). Foundation for smarter cities. *IBM. Journal of research and development*, v. 54, n 4.
- HOLLANDS, R. (2008). Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? *City*, v. 12, n. 3, pp. 303-320.
- HOWCROFT, D. e LIGHT, B. (2010). The social shaping of packaged. *Software selection*, v. 11, n. 3, pp. 122-148.
- KITCHIN, R. (2014). "From a single line of code to an entire city: reframing thinking on code and the city". In: CODE AND THE CITY WORKSHOP. Programmable City. National University of Ireland Maynooth, 3rd-4th sep.
- KITCHIN, R.; LAURIAULT, T. P. e MCARDLE, G. (2016). "Smart city and the politics of urban data". In: MARVIN, S.; LUQUE-AYALA, A. e MCFARLANE, C. (eds.). *Smart urbanism: utopian vision or false dawn?* Londres e Nova York, Routledge.
- KLAUSER, F.; PAASCHE, T. e SÖDERSTRÖM, O. (2014). Michel Foucault and the smart city: power dynamics inherent in contemporary governing through code. *Environment and Planning D*, v. 32, n. 5, pp. 869-885.

- KOMNINOS, N. (2011). Intelligent cities variable geometries of special intelligent. *Intelligent Building internacional*, v. 3, n. 3, pp. 172-188.
- KRIVÝ, M. (2018). Towards a critique of cybernetic urbanism: The smart city and the society of control. *Planning Theory*, v. 17, n. 1, pp. 8-30.
- LATOUR, B. (2005). "From realpolitik to dingpolitik". In: LATOUR, B.; WEIBEL, P. *Making things public*. Cambridge, MIT Press.
- LEMKE, T. (2001). The birth of biopolitics. Michel Foucault's lecture at the collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society*, v. 30, n. 2, pp. 190-207.
- LUQUE-AYALA, A. e MARVIN, S. (2015). Developing a critical understand of smart urbanism. *Urban Studies*, v. 52, n. 12, pp. 2105-2116.
- LUQUE-AYALA, A; MCFARLANE, C. e MARVIN, S. (2016). "Introduction". In: MARVIN, S.; LUQUE-AYALA, A. e MCFARLANE, C. (eds.). *Smart urbanism: utopian vision or false dawn?* Londres e Nova York, Routledge.
- MARRES, N. e ROGERS, R. (2005). "Recipe for tracing the fate of issues and their publics on the web". In: LATOUR, B.; WEIBEL, P. (eds.). *Making things public: atmospheres of democracy*. Cambridge MIT Press.
- NAM, T. e PARDO, T. A. (2011). Smart city as urban innovation: focusing on management, policy and context. 5ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE TEORIA E PRÁTICA DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA – ICEGOV. *Anais*. Tallinn, Estonia.
- PINCH, T. e BIJKER, W. (1984). "The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other". In: PINCH, T.; BIJKER, W. e HUGHES, T. *The social construction of technological systems*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- \_\_\_\_\_. (1987). "The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other". In: PINCH, T.; BIJKER, W. e HUGHES, T. *The social construction of technological systems*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- POLLIO, A. (2016). Smart cities as hacker cities: organized urbanism and restructuring welfare in crisis-ridden Italy. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, v. esp.
- ROSE, N. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Nova York, Cambridge University Press.
- ROSE, M. H e TARR, J. A. (2004). Introduction: technology, politics, and structuring of the city. *Journal of Urban History*, v. 30, n. 5, pp. 643-647.
- SBB. General abonnement. Disponível em: <https://www.sbb.ch/en/travelcards-and-tickets/railpasses/ga.html>. Acesso em: 20 set 2017.
- SWISS TRAVEL (2017). Swiss Travel System – SwissPass.
- TARR, J. A. (1979). Introduction. *Journal of Urban History*, v., 5, n. 3, pp. 275-278.
- VANOLO, A. (2014). Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, v. 51, n. 5, pp. 883-898.

VENTURINI, T. (2009). Diving in magma: how to explore controversies with actornetwork theory. *Public Understanding of Science*, v. 19, n. 3, pp. 258-273 .

\_\_\_\_\_ (2012). Building on faults: how to represent controversies with digital methods. *Public Understanding of Science*, v. 21, n. 7, pp. 796-812.

VENTURINI, T.; RICCI, D.; MAURI, M.; KIMBELL, L. e MEUNIER, A. (2015). Designing controversies and their publics. *Design Issues*, v. 31, n. 3, pp. 74-87.

YIN, R. K. (1994). *Case study research design and methods*. Thousand Oaks. CA, Sage Publications.

Texto recebido em 19/nov/2018  
Texto aprovado em 13/dez/2018