

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
metrópole

macroeconomia e desenvolvimento  
metropolitano, regional e local

Gabriel Rossini  
Alexandre Abdal  
Organizadores

Cadernos Metr pole  
v. 22, n. 49, pp. 649-1084  
set/dez 2020

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4900>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfourir / 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

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**



# metrópole

macroeconomia e desenvolvimento  
metropolitano, regional e local



**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 Domínguez 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 *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alexandre Sabino do Nascimento (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Ana Carolina de Souza Bierrenbach (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Andrei Cornetta (Universidade Metropolitana de Santos, Santos/SP/Brasil) Antonia dos Santos Garcia (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Augusto Cesar Salomão Mozine (Universidade Vila Velha, Vila Velha/ES/Brasil) Beatriz Tamasso Miotto (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Beni Trojbić (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Camila Maleronka (Lincoln Institute of Land Police, São Paulo/SP/Brasil) Carlos Alberto Cioce Sampaio (Universidade Regional de Blumenau, Blumenau/SC/Brasil) Clovis Bueno de Azevedo (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Cristina de Araújo Lima (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina Lopez Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Daniel Santana Rivas (Universidad Pontificia Bolivariana, Bogotá/Bolívia) Daniele Cavalcanti Klintowitz (Instituto Pólis, São Paulo/SP/Brasil) Ernesto López Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Giorgio Romano Schutte (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Guilherme Riccioppo Magacho (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Guilherme Pedroso Nascimento Nafalski (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Hannah Arcuschin Machado (Instituto dos Arquitetos do Brasil, São Paulo/SP/Brasil) Harley Silva (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Henri Acselrad (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Henrique dos Santos Pereira (Universidade Federal do Amazonas, Manaus/AM/Brasil) Jan Bitoun (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Jeferson Cristiano Tavares (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Jerroen Klink (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) João Guilherme Rocha Machado (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) João Bosco Moura Tonucci Filho (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) José Gomes Ferreira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Juan Cabrera (Universidad Privada Boliviana, Cochabamba/Bolívia) Juliano Pamplona Ximenes Ponte (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Julio Manuel Pires (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Jussara Maria Silva (Universidade Positivo, Curitiba/PR/Brasil) Katia Canil (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Luciana Nicolau Ferrara (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Luis Augusto de Queiroz Ablas (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Luis Paulo Bresciani (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Madianita Nunes da Silva (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marcela Alonso Ferreira (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Marcelo Coutinho Vargas (Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP/Brasil) Marco Bittar Haddad (Faculdade Nossa Senhora Aparecida, Goiânia/GO/Brasil) Mariana Ribeiro Jansen Ferreira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mariano de Matos Macedo (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marieli Azoia Lukiantchuki (Universidade Estadual de Maringá, Maringá/PR/Brasil) Mario Leal Lahorgue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Mercedes Najman (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Monica Yukie Kuwahara (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Paulo Renato Mesquita Pellegrino (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Pedro Javier Aguerre Hughes (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ricardo Carlos Gaspar (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ricardo de Sousa Moretti (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Rosa Maria Mourada Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Rubens Rogério Sawaya (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Samuel Ralize de Godoy (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Sandra Irene Momm Schult (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Silvana Maria Zioni (Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Thamine Ayoub (Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR/Brasil) Tomás Wissenbach (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Vera Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Virginia Laura Fernandez (Universidad Nacional de Rosario, Rosario/Argentina) Vladimir Fernandes Maciel (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Voltaire Christian Alvarado Peterson (Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago/Chile) Zilma Borges (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP/Brasil)

## sumário

657 Apresentação

### **dossiê:** macroeconomia e desenvolvimento metropolitano, regional e local

Financial-real estate capital and the production of the Latin American city today	665	El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy Lisett Márquez López
Social business and affordable housing: a new frontier of financialized capital?	683	Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado? Paula Freire Santoro João de Araújo Chivone
Debate on the theory of land rent in the agricultural, urban and current context in Brazil	705	Debate sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil Edmar Augusto Santos de Araujo Júnior
Rental as housing insecurity management: possibilities for the securitization of the right to housing	729	O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia Isadora de Andrade Guerreiro
Self-construction in a context of rising temperatures: the case of Cantinho do Céu, São Paulo	757	Autoconstrução em contexto de elevação de temperatura: o caso do Cantinho do Céu, São Paulo Cristina Kanya Caselli Cavalcanti Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim
Disputes, design and application of resources from the Guarantee Fund for Length of Service between 1998 and 2017	787	As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017 Piero Boeira Locatelli
Fiscal funding of Brazilian urban development: execution of the 2000-2016 federal budget	811	Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016 Giuseppe Filocomo Luciana de Oliveira Royer
Metropolization and territorial planning as a development perspective in Angola	841	Metropolização e planejamento territorial como perspectiva de desenvolvimento em Angola José Caléia Castro Paulo Romano Reschilian

Free trade zones and their importance in current times: the examples of Manaus and Tierra del Fuego	869	Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo Nara Shirley de Sousa Costa
Evidences of space metropolization in the 21st century: elements to identify and delimit the phenomenon	893	Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno Ednelson Mariano Dota Francismar Cunha Ferreira
Re-semantization of the central areas of Brazilian cities and the residential real estate market: the case of Recife (Brazil)	913	Ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e mercado imobiliário habitacional: o caso recifense (Brasil) Norma Lacerda Iana Ludermir Bernardino
Waste, racism and environmental injustice in the Metropolitan Region of Belém	935	Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém Rosane Maria Albino Steinbrenner Rosaly de Seixas Brito Edna Ramos de Castro
Production of socio-spatially segregated neighborhoods: an analysis of the Sapiranga Neighborhood, Fortaleza, Ceará	963	Produção de bairros segregados socioespacialmente: uma análise a partir do bairro Sapiranga, Fortaleza, Ceará Cindy Rebouças Palmeira
The distinct and indistinct ways to implement private terminals in the Port of Santos	983	Os distintos e indistintos meios para viabilizar terminais de uso privativo no Porto de Santos Fernanda Accioly Moreira
<b>Artigos Complementares</b>		
Urban regimes: a comparison between urban consortium operations	1009	Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas Mônica de Carvalho
Popular participation and democratic management – Salvador as a metaphor	1033	Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora Inaiá Maria Moreira Carvalho Maria Elisabete Pereira dos Santos
Liberal institutes and the consolidation of neoliberal hegemony in Latin America and Brazil	1059	Os institutos liberais e a consolidação da hegemonia neoliberal na América Latina e no Brasil Ana Lúcia B. Faria Vera Chaia
	1081	Cadernos Metrópole



## Apresentação

Além de três artigos complementares, o presente número de *Cadernos Metrópole* é formado por um Dossiê contendo catorze artigos que abordam o tema “Macroeconomia e desenvolvimento metropolitano, regional e local”. Escritos por pesquisadores de diferentes regiões do Brasil e do exterior, os artigos destacam-se por sua diversidade temática e multidisciplinaridade. Os seus autores são administradores, cientistas sociais, cientistas políticos, economistas, antropólogos, sociólogos, urbanistas entre outros.

Assim que o prazo para o recebimento de artigos se encerrou, nossa expectativa de que a interação entre o movimento macroeconômico e o desenvolvimento territorial chamasse a atenção de diferentes áreas do saber e resultasse em significativo volume de submissões e com diferentes perspectivas teórico-metodológicas confirmou-se. Foram, aproximadamente, cinquenta submissões, das quais quase trinta foram pré-selecionadas em uma primeira avaliação editorial e, posteriormente, distribuídas entre os pareceristas da Revista. Destes, catorze artigos foram aprovados para publicação. Combinados com os três artigos da seção de complementares, totalizaram os dezessete artigos deste número.

Este Dossiê procura reforçar uma importante agenda de pesquisa e promover intercâmbios benéficos entre campos de estudos e debates que nem sempre andam em conjunto. Para tanto, reúne artigos que identificam e explicam diferentes aspectos das relações entre as dimensões macroeconômica e territorial, seja ela metropolitana, regional ou local. Assim sendo, abriga discussões que evidenciam como os padrões e as tendências da economia global, da inserção internacional das economias nacionais, do desenvolvimento e do crescimento econômico nacional condicionam trajetórias, possibilidades e limites para o desenvolvimento dos diferentes territórios – espaços nos quais há um conjunto indissociável e solidário de relações e ações econômicas, políticas e culturais, que não podem ser consideradas isoladamente, mas como pertencentes a um quadro mais amplo e contraditório no qual a história se dá (Santos, 2004).

Como é notório, desde o final do século XX, o mundo testemunha um vigoroso avanço nas formas de transnacionalização do circuito das trocas e do capital, vinculado à ascensão do capital portador de juros e da chamada indústria 4.0, aos processos de liberalização e desregulamentação mundiais, à revolução informacional e das telecomunicações. No envolver dessas transfigurações, ganham importância central, por um lado, as formas como as taxas de juros, se mantidas elevadas durante muito tempo, impactam o investimento, por conduzirem partes crescentes do capital dinheiro para a esfera financeira em virtude da sua recorrente maior rentabilidade e por contribuírem para encurtar o horizonte temporal dos agentes econômicos (Guttman, 2008; Chesnais, 2016). E, por outro lado, a maneira como o deslocamento do centro do eixo da produção mundial para o Leste Asiático, em geral, e para a China, em particular, implicou importante reorganização da economia mundial, a partir dos anos 1990 (Arrighi, 2008), criando obstáculos e desafios para as economias nacionais e, principalmente, para as suas indústrias.

Nessa seara, o Brasil é um caso emblemático de inserção subordinada nessa nova economia mundial. O amplo e acelerado processo de reformas econômicas (abertura comercial, desregulamentação financeira, privatizações, estabilização monetária e reforma do Estado), iniciado no final dos anos 1980 e aprofundado ao longo dos governos Collor, Itamar e FHC, além da condução da política econômica por parte dos governos subsequentes e da valorização dos preços das *commodities* e da crise de 2008, resultaram, dentre outras coisas, em juros reais elevados, câmbio cronicamente apreciado e rigidez dos gastos públicos (Paulani, 2008 e 2013; Orair, 2016; Schincariol, 2017; Carvalho, 2018; Sicsú, 2019). Tais processos reduziram o grau de proteção do parque produtivo nacional, inviabilizando mesmo indústrias competitivas internacionalmente, e tiveram importantes consequências sobre as dinâmicas brasileiras de desindustrialização, de reestruturação produtiva e de reprimarização da pauta de exportações (Palma, 2005; Bresser-Pereira, 2008; Morceiro, 2012; Hiratuka e Sarti, 2019; Iedi, 2019).

As repercussões para o desenvolvimento territorial, seja regional ou local, metropolitano ou urbano, foram relevantes (Moretti, 2010) e conduzem a florescentes e multidisciplinares agendas de pesquisa. Não temos a ambição de apontar aqui todos esses desdobramentos, muitos dos quais feitos pelos diversos artigos que compõem este Dossiê, contudo, fazemos quatro apontamentos a título de ilustração.

Em primeiro lugar, em uma economia crescentemente integrada à economia internacional, o mercado interno deixa de ser o horizonte último de atuação dos agentes econômicos e não econômicos (Tinoco, 2001; Abdal, 2015 e 2020), implicando, nas palavras de Carlos Américo Pacheco (1998), a fragmentação do território nacional. Nesse novo contexto, parcelas crescentes daquilo que foi chamado desconcentração da produção passaram a estar associadas à expansão de atividades diretamente vinculadas a dinâmicas internacionais e mercados exteriores, como o agronegócio e a mineração, por um lado, e a setores industriais intensivos em recursos naturais e/ou trabalho, por outro lado, localizados em territórios fora do Sul-Sudeste, eixo tradicional da indústria brasileira.

Em segundo lugar e associada ao movimento de reformas econômicas e do Estado, a política regional voltada ao balanceamento da hiperconcentração industrial em São Paulo, tal qual formulada e implementada nos anos 1970, foi abandonada. E, ao mesmo tempo que o Estado brasileiro se desresponsabilizava da coordenação dos processos mais gerais do desenvolvimento regional, emergia uma nada salutar competição interterritorial por recursos públicos e privados, por investimentos, por grandes projetos e eventos e por trabalhadores qualificados. Modalidade específica de política locacional, tal qual conceituada por Neil Brenner (2004), a versão mais aguda dessa competição ficou conhecida como “guerra fiscal” (Arbix, 2001).

Em terceiro lugar, a reestruturação produtiva condicionou de forma diferenciada os vários territórios nacionais, sejam eles regiões, metrópoles ou, mesmo, pequenas e médias cidades. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), por exemplo, epicentro da industrialização brasileira, foi especialmente atingida, fundamentalmente por concentrar a indústria mais densa, diversificada e integrada em território nacional. Por isso, sofreu significativamente os efeitos da reestruturação produtiva e do processo de desindustrialização (Abdal et al., 2019).

Em quarto lugar, por fim, ao longo dos anos 2000 e sem romper com as amarras da inserção externa subordinada da economia brasileira e com as tendências mais gerais de financeirização e de desindustrialização, emergiu uma nova cepa de políticas públicas de desenvolvimento que combinava alguma incorporação da dimensão territorial entre os seus objetivos, ao mesmo tempo que produzia importantes impactos sobre os seus territórios (Karam, 2012; Lotta e Favareto, 2016). Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Territórios da Cidadania; Minha Casa Minha Vida; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa Bolsa Família (PBF); Programa Brasil Sem Miséria; e Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), entre outros, constituem exemplos dessas novas (e algumas já descontinuadas) políticas públicas.

\*\*\*

O presente Dossiê é aberto com dois artigos que relacionam as tendências à financeirização do capital com os processos de urbanização, em geral, e à construção de habitação, em particular. O primeiro deles, *El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy*, de Lisett Márquez López, discute os processos de articulação entre os capitais financeiro e imobiliário com ênfase nas formas pelas quais condicionam os processos de produção das cidades na América Latina. Interessa à autora, particularmente, a emergência de novos produtos imobiliários, como moradias de interesse social nas periferias, intervenções de renovação de áreas urbanas obsoletas e incidência crescente de instrumentos financeiro-imobiliários especulativos e de risco. A contrapartida, contudo, a esses novos produtos imobiliários é retração da capacidade de planejamento territorial indicativo nas cidades latino-americanas.

Já no segundo artigo, de Paula Freire Santoro e João de Araújo Chiavone, intitulado *Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado?*, os autores sinalizam uma nova e interessante agenda de pesquisa voltada para a abordagem

crítica das características, oportunidades e limites da produção habitacional no âmbito dos negócios de impacto social. Interessante notar como e em quais circunstâncias motivações empresariais e oportunidades de mercado podem se associar a consequências urbanas (melhorias habitacionais, no caso), sem, contudo, incorporar de forma consistente preocupações com a política urbana e/ou habitacional.

Em *Debates sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil*, terceiro artigo do Dossiê, Edmar Augusto Santos de Araujo Júnior apresenta e revisa o debate clássico e contemporâneo sobre a renda da terra à luz da teoria do valor. De posse dessa revisão, o autor aprecia criticamente os prováveis efeitos da aprovação do projeto de lei n. 2.963/2019, em tramitação no Senado Federal, que permite a aquisição de imóvel rural por estrangeiros. Argumenta que o referido projeto de lei tem o potencial de alterar o acesso à terra e à divisão do valor na sociedade brasileira, pois coloca empecilhos adicionais para o acesso à terra, para a reforma agrária e para a agricultura familiar.

A questão da insegurança habitacional é analisada no artigo subsequente, de Isadora de Andrade Guerreiro, chamado *O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia*. De forma perspicaz, a autora traz os meios pelos quais novas formas de aluguel popular vêm se ligando a uma insegurança habitacional crônica na capital paulista, muitas vezes incentivada por políticas públicas e, simultaneamente, ancoradas em mudanças do capitalismo e flexibilização das relações trabalhistas.

O quinto artigo do Dossiê, *Autoconstrução em contexto de elevação de temperatura: o caso do Cantinho do Céu, São Paulo*, de Cristina Kanya Casseli Cavalcanti e Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, também aborda a questão da insegurança habitacional, mas, agora, do ponto de vista de sua interconexão com as mudanças climáticas. As autoras analisam o caso do território conhecido como Cantinho do Céu, em São Paulo, e discutem os desafios e as contradições associadas à relação entre formas populares de produção habitacional, precariedade urbana e alteração do clima. Terminam com sugestões de como mitigar os efeitos do clima sobre áreas de pobreza.

Piero Boeira Locatelli, em *As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017*, revisa a trajetória dos subsídios concedidos pelo FGTS ao longo de quase vinte anos e demonstra o seu papel central no atendimento habitacional para a população de baixa renda, evidenciado a partir das normas que regulam o fundo e dos dados sobre a sua concessão. Contudo, o autor chama a atenção para o fato de que essa trajetória não é linear ou coerente, pois nesse período o fundo também serviu como uma fonte de crédito barata para mercados de renda mais alta e outros setores da economia.

No artigo intitulado *Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016*, Giuseppe Filocomo e Luciana de Oliveira Royer colocam, em primeiro plano, o fato de que os fenômenos macroeconômicos são fundamentais para a compreensão do desempenho das finanças públicas, do Orçamento Geral da União e, por extensão, do desenvolvimento urbano. A partir da análise desse Orçamento, entre 2000 a 2016, os autores propõem certa articulação entre o urbano e a atuação do Estado e expõem

proposta metodológica para o estudo das finanças públicas pautado na reunião de programas e atividades de desenvolvimento urbano. Fazendo isso, além de avaliarem o financiamento fiscal das infraestruturas urbana e habitacional, iluminam a tensão entre o Estado articulador de investimentos e projetos e condutor de processos econômicos e sociais em relação ao Estado garantidor da agência privada nacional e internacional, regulado e organizado em torno da concessão da provisão de infraestruturas e serviços.

José Caléia Castro e Paulo Romano Reschilian, no artigo intitulado *Metropolização e planejamento territorial como perspectiva de desenvolvimento em Angola*, estudam o movimento de planejamento urbano no processo de metropolização de Luanda, processo este pautado por ampla urbanização informal, por grandes assimetrias e por precariedades socioespaciais em contexto de importante crescimento demográfico. Concluem que as diretrizes presentes no plano diretor de Luanda podem, por um lado, causar a coexistência de distintas instâncias de socialização das classes e novos valores de referências. E, por outro, podem ocasionar, tendo em vista a debilidade das estruturas legais do Estado, a reprodução da ordem socioespacial neoliberal e global caracterizada pela desigualdade social.

Nara Shirley Costa, no artigo *Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo*, evidencia que a Zona Franca de Manaus (ZFM) assim como a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo constituíram mecanismos de promoção do crescimento econômico e demográfico, geração de emprego e de redução das desigualdades de desenvolvimento regional. A despeito disso, tal como a autora chama a atenção, há, com certa recorrência, discussões sobre a possibilidade de extinção da ZFM, em decorrência de que tais áreas geram significativa renúncia fiscal e uma industrialização que não conseguiu estimular o desenvolvimento de potencialidades locais, diferentemente de outras zonas francas, como a de Shenzhen.

No décimo artigo deste Dossiê, intitulado *Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno*, Ednelson Mariano Dota e Francismar Cunha Ferreira apresentam uma proposta teórico-metodológica para identificar e delimitar processos de metropolização a partir da análise da localização espacial das plantas industriais e logísticas, das condições gerais de produção, da mobilidade pendular para trabalho e da migração – aspectos, segundo os autores, cuja articulação ainda é pouco explorada, uma vez que representariam temas de recortes disciplinares distintos. Para tanto, utilizam o processo urbano do Espírito Santo como estudo de caso. Concluem ressaltando que os resultados alcançados podem ser usados para se pensar outros recortes territoriais e diferentes escalas, pois objetivaram identificar onde a metropolização do espaço ocorre de maneira mais intensa, resultando em produção do espaço desigual e combinada.

Em seguida, o Dossiê nos traz o artigo de Norma Lacerda e Iana Ludermir Bernardino, *Ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e mercado imobiliário habitacional: o caso recifense (Brasil)*, que, colocando a lupa sobre o caso recifense, discute a ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e os aspectos da dinâmica do mercado imobiliário habitacional. Chamam a atenção para o processo de crescente interesse do capital imobiliário pelos centros históricos das grandes cidades e a revalorização dos seus

entornos por meio de empreendimentos imobiliários habitacionais, o que foi resultante de investimentos realizados pelos governos locais para promover a atração de empresas. As autoras afirmam, nos seus apontamentos conclusivos, que, como observado nos bairros do Recife e de Santo Antônio, no Centro Histórico do Recife, a ressemantização das áreas urbanas centrais das cidades brasileiras não vem significando o resgate da habitabilidade dos seus centros históricos, mas sim a modernização dos bens patrimoniais em detrimento de parte substantiva do seu uso habitacional.

Em *Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém*, Rosane Maria Albino Steinbrenner, Rosaly de Seixas Brito e Edna Ramos de Castro discutem como lógica da produção e de descarte de resíduos sólidos é expressão da desigual distribuição de poder no âmbito do sistema econômico vigente. As autoras fazem isso a partir dos marcos da ecologia política e das noções de justiça ambiental, colonialidades, racismo e necropoder, assim como também por meio de pesquisa documental e de entrevistas abertas com moradores e ativistas envolvidos na luta pela retirada do Lixão de Marituba (aterro localizado na Região Metropolitana de Belém).

Aspectos da segregação socioespacial são abordados pelo décimo terceiro artigo deste número da *Cadernos Metrôpole*, escrito por Cindy Rebouças Palmeira e intitulado *Produção de bairros segregados socioespacialmente: uma análise a partir do bairro Sapiranga, Fortaleza, Ceará*. A autora, por intermédio da coleta e análise de dados e documentos e da revisão bibliográfica, objetivou identificar e apreender a ação dos agentes produtores do espaço segregado analisado. Concluiu que são três os principais agentes produtores da segregação. São eles: (1) o Estado, por meio de investimentos nas áreas ocupadas pela população de mais alta renda; (2) o mercado imobiliário, através de investimentos em construções residenciais que promovem o “enclausuramento”; e (3) as organizações criminosas que atuam no bairro, pois restringem a circulação de pessoas em determinados locais e aprofundam a sensação de insegurança.

O último texto deste Dossiê, *Os distintos e indistintos meios para viabilizar terminais de uso privativo no Porto de Santos*, de Fernanda Accioly Moreira, discute os meios e os mecanismos pelos quais o Estado e o setor privado interagem e condicionam a transformação do espaço urbano. Para isso, a autora foca no mecanismo de cessão de terras públicas no escopo de empreendimentos portuários privados, tendo o Porto de Santos como caso de estudo. E conclui que a relação Estado-setor privado, pelo menos no caso estudado, é no mínimo controversa, dada a apropriação de bens públicos por empreendimentos privados sem que haja prevalência do interesse público.

Por fim, temos três artigos complementares nesta edição 49 de *Cadernos Metrôpole*, respectivamente, *Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas*, de Mônica de Carvalho; *Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora*, de Inaiá Maria Moreira Carvalho e Maria Elisabete Pereira dos Santos; e *Os institutos liberais e a consolidação da hegemonia neoliberal na América Latina e no Brasil*, de Ana Lúcia B. Faria e Vera Chaia. O primeiro texto analisa e compara os marcos legais das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) de Osasco (SP) e São Bernardo dos Campos (SP) sob

a abordagem dos regimes urbanos. O segundo volta-se para a análise da participação popular nos processos de formulação dos Planos Diretores nas cidades brasileiras, tendo como unidade de observação o caso de Salvador (BA). O terceiro e último artigo discute as conexões entre o que chama de “direita neoliberal” e as redes de institutos liberais na América Latina e no Brasil.

## Referências

- ABDAL, A. (2015). *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2020). Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. *RBEUR*, v. 22.
- ABDAL, A. et al. (2019). Caminhos e descaminhos da Macrometrópole Paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 44.
- ARBIX, G. (2001). “Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil”. In: GUIMARÃES, N. A.; SCOTT, M. (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento*. São Paulo, Senac.
- ARRIGHI, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008). The Dutch Disease and Its Neutralization: a Ricardian Approach. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira*. São Paulo, Todavia.
- CHESNAIS, F. (2016). *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Boston, Brill Academic Pub.
- GUTTMANN, R. (2008). Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos Cebrap*, n. 82, pp. 11-33. Cebrap, novembro.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. (2017). Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 1, pp. 189-207.
- IEDI – Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada (2019). Disponível em: [https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190802\\_desind\\_intern\\_comp.pdf](https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190802_desind_intern_comp.pdf). Acesso em: 26 mar 2020.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, pp. 49-65.
- KARAM, R. A. S. (2012). *A economia política do desenvolvimento territorial*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MORCEIRO, P. C. (2012). *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000- 2011: abordagens e indicadores*. São Paulo, Cultura Acadêmica.
- MORETTI, E. (2010). Local Multipliers. *American Economic Review*, v. 100, n. 2, pp. 373-377.

- PALMA, G. (2005). Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. *Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo*.
- ORAIR, R. O. (2016). Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para Discussão*, n. 2215. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD\\_2215.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF). Acesso em: 6 jul 2020.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, IE/Unicamp.
- PAULANI, L. (2008). *Brasil Delivery: Serviço financeiro e estado de emergência econômico*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77.
- SANTOS, M. (2004). *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo, Edusp.
- SCHINCARIOL, V. (2017). *Economia e política econômica no governo Dilma (2011-2014)*. São Paulo, Raízes da América.
- SICSÚ, J. (2019). Governos Lula: a era do consumo? *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39 n. 1, pp. 128-151. São Paulo.
- TINOCO, A. de C. (2001). Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. *Estudos Regionais e Urbanos*, Ano XVII, n. 41, pp. 46-65.

*Gabriel Rossini  
Alexandre Abdal*  
Organizadores

**Gabriel Rossini**

Universidade Federal do ABC, Bacharelados de Ciências e Humanidades e Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial, Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade. São Bernardo do Campo, SP/Brasil.

Observatório das Metrópoles-Núcleo São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.  
gabriel.rossini@ufabc.edu.br

**Alexandre Abdal**

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Departamento de Gestão Pública. São Paulo, SP/Brasil.

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo, SP/Brasil.  
Observatório das Metrópoles-Núcleo São Paulo, São Paulo, SP/Brasil.  
alexandre.abdal@fgv.br



# El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy

Financial-real estate capital and the production of the Latin American city today

Lisett Márquez López [1]

## Resumen

Entre los cambios generados por el tránsito del patrón de acumulación con intervención estatal al neoliberal en América Latina, destacan la consolidación del capital financiero como actor dominante en la economía, la liberación de sus flujos internacionales y el avance de su fusión con el capital inmobiliario en las ciudades. Esta forma del capital ha generado nuevos productos materiales como la vivienda periférica de interés social y/o desarrollos inmobiliarios para la renovación de las áreas centrales altamente valorizadas, la mercantilización y terciarización de la vida urbana, y aumenta los instrumentos financieros especulativos y de riesgo. El protagonismo del capital inmobiliario-financiero ha llevado al debilitamiento de la planeación urbana indicativa, sustituida por una "estratégica" y los gobiernos locales aplican políticas para facilitar su acción.

**Palabras clave:** capital inmobiliario-financiero; políticas urbanas estatales; corredores urbanos terciarios; ciudades latinoamericanas.

## Abstract

*Among the changes generated by the transition of the accumulation pattern with state intervention to the neoliberal pattern in Latin America, we highlight the consolidation of financial capital as a dominant economic player, the release of its international flows, and the progress of its merger with real estate capital in the cities. This form of capital has generated new material products such as peripheral social interest housing and/or real estate developments for the renovation of highly valued central areas, commodification and tertiarization of urban life, while speculative and risky financial instruments multiply. The financial-real estate capital's prominence has led to the weakening of indicative urban planning, replaced by a "strategy", and local governments apply policies to facilitate its action.*

**Keywords:** financial-real estate capital; state urban policies; tertiary urban corridors; Latin American cities.



## Introducción: la formación del capital bancario y financiero

Aunque existen antecedentes como la Banca de los Caballeros Templarios que operó en los siglos XII a XIV, la historia de los bancos, en el sentido actual de institución para el depósito dinerario y la acumulación mediante el crédito y sus intereses, se inició en el siglo XIV en el norte de Italia, siendo la Banca Médici la que logró la mayor importancia. Desde allí, la banca se expandió a toda Europa, alcanzando un gran desarrollo en los Países Bajos (Ámsterdam), en el siglo XVI, y en Inglaterra (Londres), un siglo después. Los empréstitos otorgados por los banqueros alemanes fueron esenciales en la colonización de América Latina bajo los imperios de Carlos V y Felipe II de España y Alemania. En 1602, la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales fundó la primera Bolsa de Valores conocida (Colling, 1965).

A partir de la revolución industrial europea (1760-1840), los créditos de la banca sirvieron para la expansión acelerada de la industria, su concentración monopólica, y la paulatina fusión de ambos sectores para formar el capital financiero a finales del siglo XIX e inicios del XX, el cual siguió financiando a todos los sectores del capital. Durante las décadas del veinte y treinta, en casi todos los países de desarrollo medio, se impulsaron reformas financieras y se crearon bancos centrales. En México, durante el Imperio de Maximiliano se fundó el Banco de Londres y México en 1864, y el Banco de México en 1925; la Bolsa de México se creó en 1939, en tanto que el mayor desarrollo del sector ocurrió durante la 2ª Guerra Mundial (1941-1945) (López y Rougier, 2018; Carnet, 1990)

La penetración del capital bancario-financiero en la vida cotidiana de la población se inició con la invención de la tarjeta de crédito que, luego de un intento en 1914, realizado por Western Unión, se generalizó a partir de la tarjeta Diner's Club creada en 1949, la cual apareció en México en 1953 y fue seguida por American Express y Carte Blanche. La primera tarjeta bancaria de crédito mexicana fue introducida por Banamex en 1968, y hoy se encuentra en gran parte de las billeteras de los mexicanos, como medio para adquirir, a crédito, los bienes para su reproducción (Carnet, 1990). En México se reconoció formalmente al capital financiero en 1970. La crisis de 1982, llevó a la estatización de la banca mexicana en quiebra, la cual fue nuevamente privatizada en 1990 y sufrió su peor crisis en 1994, cuando fue rescatada por el gobierno mediante un multimillonario endeudamiento público (Fobaproa – Fondo Bancario de Protección al Ahorro). Hoy, el capital financiero, conformado por múltiples organismos privados con una participación mayoritaria del capital extranjero, es la fracción dominante del capital, omnipresente en la vida económica de las familias, las empresas, las instituciones y el Estado.

## La crisis del capitalismo y la hegemonía del capital financiero a finales del siglo XX

Después del largo periodo de expansión económica de la 2ª posguerra mundial (1945-1970), la economía de los países capitalistas hegemónicos empezó a debilitarse, enfrentando durante la década de los setenta

una severa desaceleración, cuyos efectos a escala mundial se sumaron a la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos y otros, debido al fin del masivo acceso al crédito externo barato, alimentado por el capital sobreacumulado liberado por el boom petrolero (petrodólares, eurodólares), y la recesión de los países hegemónicos e introducido al mercado financiero mundial, dando lugar a una grave crisis económica mundial en 1982. Esta profunda recesión impactó negativamente en el patrón de acumulación de capital con intervención estatal y en la política de industrialización por sustitución de importaciones, que desde la década de los cuarenta actuaban como motores de la industrialización en las principales ciudades latinoamericanas e impulsaban su desarrollo económico y su expansión demográfica y física acelerada; así, ambos llegaron a su fin (Pradilla, 2009).

Con el objetivo de contrarrestar el bajo crecimiento económico y la alta volatilidad monetario-financiera, los Estados Unidos de América e Inglaterra iniciaron el proceso de desregulación y liberación de sus sistemas financieros, procesos que fueron seguidos por Canadá y otros países industrializados, así como por países en desarrollo o emergentes, incluidos los latinoamericanos (López y Bustamante, 2013), como parte de la implantación de un nuevo modelo económico neoliberal que sustituyó al de intervención estatal.

Mediante criterios impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se acentuó el proceso de apertura comercial hacia el exterior e impulsó una nueva dinámica económica basada en la lógica del libre mercado, aplicada en los países inmersos

en el proceso de globalización, entre ellos los latinoamericanos. Se aplicaron políticas neoliberales emanadas del llamado Consenso de Washington, como el recorte de funciones del Estado, la rápida privatización de empresas públicas, incluidos los bancos estatizados en la crisis de 1982, y la entrada de bancos extranjeros, la libre circulación de capitales, mercancías y servicios, la privatización y desregulación de los fondos de pensiones de los trabajadores, la proliferación de productos e instrumentos financieros operados mediante las nuevas tecnologías de la información y comunicación y la flexibilización de la fuerza laboral en la producción y otros sectores económicos. Estos cambios transformaron el papel y la forma de operar de los mercados financieros y crearon las condiciones favorables para realizar negocios a nivel global, hasta llegar a que el capital financiero consolidara su papel dominante en la economía mundial (Guillén, 1997).

La configuración de la nueva lógica neoliberal, dominada por la financiarización,<sup>1</sup> se ha caracterizado por la presencia de estrategias financieras tales como la actuación de las bolsas de valores como actor central en la dinámica económica mundial, la transformación del sistema bancario y su vinculación con la creación de nuevos productos, servicios e instrumentos financieros cada vez más sofisticados, y el flujo de fondos hacia los mercados a través de la creciente participación de instituciones financieras: compañías de seguros, fondos de inversión, de pensiones, de capital de riesgo, de cooperación colectiva o crowdfunding, etc., (Sassen, 1999; De Mattos, 2016; 2018), así como de inversión y desarrollo inmobiliario y otros instrumentos ficticios.

Si bien los mercados bancarios siguen cumpliendo las funciones tradicionales de oferta y demanda de dinero, las innovaciones financieras han tenido una importante expansión mediante la libre circulación de los capitales y la creación de nuevos mercados utilizando acciones presentes en las bolsas de valores de otros países considerados con mejores relaciones precio-ganancia, o en el caso de los emisores permitiendo tener acceso a fondos abundantes y nuevas oportunidades de inversión por lo general altamente especulativas (Sassen, 1999). Este proceso de financiarización, indujo el debilitamiento del papel económico de las inversiones industriales, para centrarse en las ganancias provenientes de las actividades financieras, tanto de operaciones especulativas como de la expansión del crédito hacia otros sectores altamente rentables como el crédito al consumo y el hipotecario (Huerta y Kala, 2013), actividades económicas que son más rentables, pero menos productivas; luego de tres décadas de operación, la financiarización ha propiciado impactos importantes como la desindustrialización y la terciarización de las principales ciudades industriales latinoamericanas, generando un menor dinamismo en la economía (Márquez, 2005; Márquez y Pradilla, 2008).

En la región, la terciarización está dominada por la informalidad, pues una de las circunstancias producidas por el neoliberalismo ha sido la reducción del empleo formal y el incremento de la masa de una superpoblación relativa que sobrevive mediante la realización de actividades informales (comercio en la vía pública, servicios personales de todo tipo, venta del cuerpo, delincuencia individual u organizada,

y otras), visibles en las principales vialidades, plazas, parques, corredores comerciales, así como en los puntos de concentración de la población: hospitales, universidades, colegios, estaciones de transporte público, etc., y que busca al mismo tiempo la solución a sus necesidades de vivienda mediante la ocupación periférica irregular, la auto construcción y la densificación de los viejos barrios populares o el subarriendo en estas viviendas.

## La articulación del capital financiero con el inmobiliario y su participación en la producción de la ciudad en América Latina

En el contexto de la financiarización general de la economía capitalista, el capital inmobiliario, históricamente ligado al financiero, encontró a escala mundial y en particular en las grandes metrópolis, un ámbito apropiado para su reproducción, más abierto, flexible y menos regulado que en el pasado.

Según la teoría marxista, el objetivo principal del capitalismo es generar y acumular plusvalor (beneficio); por ello, los capitalistas, al final del ciclo de rotación del capital, cuando la mercancía se transforma nuevamente en dinero, reparten la plusvalía obtenida entre los participantes, cada uno de los cuales retiene una parte de ella para continuar la acumulación y el resto lo dedican a su consumo. Cuando existe un exceso de acumulación, se produce un excedente de capital ocioso, una sobreacumulación, para

la que el capitalismo se ve en la necesidad de encontrar campos rentables para su absorción en la producción de nueva plusvalía (Harvey, 2013, p. 22). En las ciudades, por su dinamismo, capacidad de crecimiento y de constante renovación, los capitalistas han encontrado un lugar privilegiado para la revalorización del capital sobreacumulado en otros sectores.

Las ciudades, como afirma Topalov (1979, p. 75), son un espacio en el cual se reúnen las condiciones generales de la producción y de la circulación, así como las de la reproducción de la fuerza de trabajo y de los no trabajadores, pero también son un conjunto complejo de mercancías inmobiliarias producidas con destino a la obtención de ganancia: viviendas, edificios de oficinas, comercios, industrias, lugares recreativos, etc.; todas ellas, cuando son producidas por el capital, sirven para su valorización. El crecimiento físico, demográfico y económico de las ciudades exige y permite generar constantemente nuevos soportes materiales y/o reconstruir los existentes mediante su destrucción y la producción de otros nuevos, cada vez más adecuados a las necesidades emergentes y a las tecnologías en boga (Pradilla, 2018).

El proceso de construcción de lo urbano presenta dos características particulares de producción. La primera es que cada proceso productivo requiere de suelo nuevo o reutilizado para su edificación, lo que lo hace un ensamblaje en el sitio, en el que el tiempo de transformación del capital en mercancía puede demorar meses o años, dependiendo de la magnitud y complejidad de la construcción y de la eficiencia de su forma de producción; en general, su periodo

de producción es muy largo, en comparación con otras ramas industriales, lo que implica inmovilizar el capital adelantado invertido en el proceso productivo durante un largo período de tiempo, antes de su recuperación en la venta del inmueble. El capital bancario-financiero suministra al inmobiliario este capital adelantado para la fase de la construcción.

Las formas productivas actuales en Latinoamérica son: la autoconstrucción precapitalista, la producción por encargo mercantil simple, y la promoción-producción inmobiliaria capitalista semi-industrializada caracterizada por ser realizada por constructores mercantiles capitalistas, en terrenos adquiridos en el mercado formal, dotados de infraestructura y servicios, construida con instrumentos de trabajo técnicamente complejos, mano de obra asalariada y materiales de construcción industrial, bajo el control técnico y social del capital; ésta última es hoy considerada la forma de producción dominante en las grandes ciudades, y ha encontrado en ellas un campo importante de acción y acumulación de capital con la creación de nuevos productos: vivienda de lujo con amenidades interiores, centros comerciales, complejos de oficinas corporativas, centros de recreación, hoteles, conjuntos habitacionales cerrados, desarrollos de usos mixtos, etc., característicos del capitalismo neoliberal (Pradilla, 2018, pp. 160-163).

El proceso de producción y la circulación del capital bajo la forma mercancía en el sector inmobiliario, es compleja y requiere de mucho tiempo: incluye la inversión de capital para la adquisición y adecuación del

terreno, el proceso de diseño, la construcción y la promoción hasta su finalización y venta. El ciclo sólo termina cuando el comprador adquiere el inmueble y reembolsa totalmente el capital al promotor. Los elevados costos de todas las etapas hacen necesaria la intervención del capital bancario-financiero nacional o transnacional, el cual estará presente en todas las actividades que intervienen en el ciclo inmobiliario, financiando la adquisición del terreno, el proceso de diseño y construcción de la obra, la promoción y comercialización del inmueble, así como en el otorgamiento de créditos inmobiliarios a largo plazo – 10, 20 o más años –, dirigidos a los compradores (Topalov, 1979) con el objetivo de que el promotor-productor recupere inmediatamente el capital comprometido en la operación, más una ganancia, y pueda reiniciar el ciclo productivo. Esta es la segunda particularidad de la producción capitalista de inmuebles.

La relación entre el sector inmobiliario y el financiero a partir de la integración neoliberal global de los mercados, incluida la modificación del marco normativo financiero, la multiplicación de los instrumentos y la aplicación de las nuevas tecnologías, se ha hecho más cercana, encontrado mayor facilidad para la compra y el intercambio de propiedades y créditos inmobiliarios, mediante la transformación de los inmuebles o fracciones de ellos en activos financieros representados en documentos bancarios y de valores, la llamada titularización o securitización (Parnreiter, 2018, pp. 441 y ss.; De Mattos, 2016), o la multiplicación de fondos especializados, cotizados o no en la bolsa, que invierten capitales recolectados de

diferentes personas morales o físicas (David, 2017, p. 230), dejando a un lado la forma tradicional de obtener recursos.

Por ejemplo, el Fideicomiso de Inversión en Bienes Raíces (FIBRA) mexicano, basado en el modelo del *Real Estate Investment Trust* creado en Estados Unidos, que mediante la renta o administración de portafolios de bienes inmuebles, permite invertir ya sea a inversionistas particulares y/o institucionales tales como los fondos de pensiones, aseguradoras, afianzadoras, etc., en el desarrollo y producción, renovación, adquisición y/o administración de residencias, oficinas, centros comerciales, hoteles, plantas industriales, etc., a través de la compra de Certificados Bursátiles que cotizan en la Bolsa de Valores, donde la oferta y la demanda determinan el valor de las acciones bursátiles y, por tanto, el precio de mercado de las empresas capitalistas, al mismo tiempo que se benefician con exenciones en el pago de impuestos, por lo que son un negocio atractivo para inversionistas nacionales y transnacionales, que buscan colocar su capital en ciudades con condiciones económicamente más rentables.

Otro esquema, de reciente aplicación en algunas de las principales ciudades de América Latina, es el Crowdfunding inmobiliario o hipotecario, un fondeo colectivo. Mediante el sector inmobiliario, cualquier inversionista pequeño o mediano con una aportación mínima puede invertir colectivamente en la compra y/o administración de un inmueble, mientras que con el hipotecario se presta dinero a personas físicas o jurídicas para que compren una vivienda (Domínguez y otros, 2017). En algunos casos, el inversionista puede

ser socio del proyecto inmobiliario con un mayor potencial de rendimiento, o participar únicamente en el préstamo para que el desarrollador inmobiliario levante un proyecto a cambio de una tasa de rendimiento menor (Tolentino, 2017).

El sector ofrece retornos mayores a los instrumentos de ahorro e inversión tradicionales. La inversión puede hacerse en cualquier parte del mundo, desde un teléfono móvil o una computadora en una plataforma fácil de usar, donde el interesado puede registrarse, seleccionar el proyecto, el monto a invertir, firmar un convenio en línea y realizar su aportación mediante una transferencia electrónica; incluso puede ver el avance del proyecto y el estado de sus inversiones. Esta inversión es administrada por un banco a través de un fideicomiso y al término del proyecto se paga el porcentaje correspondiente a cada inversionista.

En su mayoría, estas inversiones son dirigidas al financiamiento de desarrollos residenciales y comerciales debido a su amplia demanda. Recientemente, en países como Brasil, Colombia, Chile y México, la economía colaborativa ha empezado a aplicarse en las inversiones inmobiliarias; destaca Bogotá, Colombia, con la construcción del desarrollo inmobiliario de usos mixtos *Bogotá Downtown Bacatá*, realizado mediante el financiamiento colectivo de 8.000 inversionistas de diversos países que reunieron \$200 millones de dólares en dos años para iniciar la construcción del inmueble. El desarrollo, asentado en el centro de la ciudad, se encuentra a un 95% de su construcción y alberga dos torres: una, la más alta de Colombia, de 67 pisos y 216 metros de altura, la segunda de 56 pisos y 167 metros, conformadas por 405 departamentos, 117

oficinas, 319 habitaciones de hotel, 6,500 metros cuadrados de uso comercial y 700 estacionamientos (Valencia, 2018).

Desarrollos inmobiliarios como éste son la expresión en el territorio de la generalización de las políticas de financiarización impuestas por el patrón de acumulación neoliberal a nivel mundial, que han llenado las zonas más rentables de las principales ciudades desarrolladas, así como las latinoamericanas – Buenos Aires, Rio de Janeiro y Sao Paulo, Santiago, Bogotá, Ciudad de México –, de nuevos artefactos inmobiliarios o proyectos urbanos homogéneos a nivel mundial, afectando su lógica territorial y su fisonomía.

La simultánea transformación de las instituciones públicas promotoras de la producción de vivienda social en entes de financiamiento hipotecario de sus derechohabientes para la adquisición de viviendas producidas por el capital inmobiliario-financiero privado ha llevado a la construcción en las periferias urbanas alejadas, para obtener terrenos baratos, de grandes conjuntos de micro viviendas de mala calidad, aisladas, con frecuencia carentes de infraestructuras para la movilidad, servicios públicos y sociales, o equipamientos de vida urbana, lo que ha llevado al abandono de parte considerable de viviendas por sus compradores iniciales. El resultado ha sido un crecimiento excesivo, extensivo, disperso y aislado de la estructura urbana, con los costos sociales que ello implica (Pradilla, 2018). En el caso mexicano, paradigmático en el continente, la banca privada financió el 48.23 % de esta inversión en el segundo semestre de 2017, y el 45.67% en el mismo semestre de 2018 (BBVA Research, 2018, p. 13).

La estrecha relación anudada entre el capital inmobiliario y el financiero, su importancia cuantitativa, así como el carácter abiertamente especulativo del segundo, se puso de manifiesto en la gran recesión económica mundial de 2007-2008, cuyo inicio se ubicó en el boom del sector inmobiliario norteamericano seguido por la insolvencia generalizada de los compradores, que llevó a la proliferación de hipotecas “basura” (subprime) en el mercado financiero y a la transmisión de la crisis del sector inmobiliario al financiero y por él, a la economía mundial en su conjunto (Parnreiter, 2018, pp. 439 y ss.)

## Verticalización, rentas del suelo y capital inmobiliario-financiero

La aplicación indiscriminada de las políticas neoliberales, incluidas la financiarización de la economía, la desregulación del suelo y la apertura a la inversión urbana extranjera, han sido acompañadas por políticas públicas basadas en teorías, políticas, programas o proyectos urbanos y formas de gestión aplicadas en los países del primer mundo (Pradilla, 2010), e impulsadas por las organizaciones internacionales y el mercado mundial, que si bien buscan atender la expansión urbana acelerada y desordenada de las ciudades, también se compaginan muy bien con los intereses del sector financiero-inmobiliario, en la medida en que en ellos encuentran las condiciones apropiadas para su propio desarrollo.

Por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana promovida por la Organización de Naciones

Unidas (ONU), aprobada en la conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, proporciona una guía dirigida a los Estados para promover la creación de ciudades compactas, incluyentes, seguras y sostenibles (ONU, 2017). La mayoría de los gobiernos latinoamericanos ha incluido en sus programas de desarrollo urbano, acciones dirigidas a atender estas recomendaciones.

En el discurso, nuestras ciudades deben ser objeto de la aplicación de proyectos que apuesten por el rescate de los Centros Históricos, la revitalización de los espacios públicos, la reutilización de las áreas urbanizadas, incluidas las zonas industriales abandonadas por el cierre y/o salida de industrias, la renovación urbana, la intensificación del uso mixto del suelo mediante su densificación, el aprovechamiento de las redes de transporte, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, orientando a las urbes hacia un modelo más compacto, dinámico, accesible, incluyente y eficiente en el consumo de recursos, con el objetivo de reactivar la vida cotidiana y comercial y, al tiempo, contener la expansión horizontal y la baja densidad en las periferias, mitigando la dispersión y la carencia de infraestructura y servicios urbanos, permitiendo mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo la de menores recursos, mediante la accesibilidad a los servicios, la reducción de distancia, tiempo y gastos de transporte y evitando daños al medio ambiente. En la realidad, la Nueva Agenda Urbana se ha convertido en una herramienta en manos de los gobiernos para impulsar la renovación urbana realizada por el gran capital inmobiliario-financiero transnacional.



Las principales ciudades en América Latina, se han enfrentado en las últimas dos décadas, a un acelerado e intenso proceso de renovación urbana en las zonas centrales, sobre todo en espacios territorialmente privilegiados. Desarrollar estos proyectos al interior de la trama urbana de las ciudades, requiere disponer de tierra libre o renovar los inmuebles existentes, aunque por lo general, los grandes terrenos son escasos y los que están disponibles son costosos, en parte por sus condiciones de constructibilidad y por sus ventajas de localización, y aunque los predios no se usan productivamente, pueden venderse de acuerdo a las rentas potenciales que pudieran obtener si se involucraran en una actividad económica, incluso el precio del suelo podría ser similar al de los terrenos de características y localización parecidas a las que en ese momento se están explotando (Jaramillo, 2009, p. 257).

Los inmuebles construidos con muchos años de antigüedad, envejecen y se deprecian por la pérdida de valor debido a su uso. En la medida que los inmuebles envejecen, aumenta la relación entre el precio del terreno y el del inmueble; cuando el valor de uso se agota totalmente, todo el precio del inmueble lo constituye el precio del suelo, por ello los inversionistas prefieren demolerlo y construir uno nuevo que le garantice rentabilidad, en muchos casos edificando con mayor intensidad, ya que la construcción en altura permite multiplicar la cantidad de espacio construido, factor que facilita una inversión a largo plazo y amplía la sobreganancia (Jaramillo, 2009, p. 137). Para obtener el terreno, se recurre al juego del mercado, la intervención estatal facilitadora o al despojo mediante la coerción extraeconómica (Harvey,

2007, cap. 4), que implican la salida de los anteriores ocupantes y, aún, el cambio de estratos sociales en el área. La construcción en altura implica costos más elevados que la baja, pues se incrementan en la medida que aumentan los pisos, ya que requieren del uso de técnicas de construcción más avanzadas y de maquinaria pesada y especializada, incluso del diseño en alta tecnología.

El capital inmobiliario financiero, con la acción facilitadora del sector público, ha encontrado en la política de densificación un negocio redituable, mediante la promoción y construcción de novedosos y modernos inmuebles privados en su mayoría de uso terciario, que incluyen: altas torres de oficinas corporativas para grandes empresas nacionales o transnacionales – soportes materiales de la actividad bancaria y financiera y de la gestión empresarial –, hoteles de gran turismo, centros comerciales, así como desarrollos inmobiliarios verticales y densos de uso mixto que incluyen mega torres de viviendas con departamentos de lujo de pequeñas dimensiones, dotadas de amenidades: alberca, gimnasio, *roof garden*, salón de usos múltiples, áreas infantiles, entre otras; así como oficinas, hoteles, comercio y servicios, muchos de ellos diseñados por arquitectos de prestigio mundial.

Los gobiernos locales permiten construir estos desarrollos inmobiliarios en zonas céntricas de alto valor comercial y aprovechar intensiva y gratuitamente la infraestructura y los servicios existentes, producidos con recursos públicos, así como el suelo mediante la construcción en altura y el diseño de numerosos departamentos de dimensión reducida, en combinación con espacios comerciales y de servicios de oferta amplia, manteniendo la rentabilidad a pesar del alto

costo del suelo. De esta forma se intensifica el uso de suelo mediante la verticalización con el objetivo de distribuir el precio del suelo entre un número elevado de compradores y realizar inversiones masivas de capital, cuya ganancia es distribuida entre el capital inmobiliario y el financiero, beneficiándose con los intereses cobrados a los compradores (Pradilla, 2018, p. 175). El diseño de estos desarrollos también garantiza que los habitantes de las viviendas, los usuarios de las oficinas y los huéspedes de los hoteles accedan a la oferta comercial del complejo, siguiendo la lógica del mercado y de la ganancia y respondiendo a los intereses especulativos del capital.

La concentración y diversificación de usos en los desarrollos mixtos les permite a los inversionistas captar significativas rentas del suelo de localización y monopolio acumuladas, y al término de la construcción, obtener rentabilidades futuras al comercializar, rentar, operar y/o administrar estos inmuebles multifuncionales convirtiéndolos en un negocio muy redituable. La rentabilidad y las ganancias a largo plazo han provocado la multiplicación de estos desarrollos en las principales ciudades de América Latina, por ejemplo: *Las Torres Atrio*, de 44 pisos (200 metros) y 59 pisos (268 metros) de alto, integradas por oficinas, servicios y comercios, diseñadas por Richard Rogers en el centro de Bogotá, Colombia; la *Torre Brooklin*, formada por oficinas, viviendas, hotel, comercio y servicios, con una altura de 230 metros, en Sao Paulo, Brasil; *Costanera Center*, complejo de usos mixtos integrado por cuatro edificios, uno de ellos, la *Gran Torre Santiago*, de 300 metros de altura, destinada a oficinas, en Santiago de Chile y la *Torre Mítikah*, desarrollo compuesto por tres torres de oficinas de 35,

35 y 27 niveles, una torre de departamentos de 65 pisos, con una altura de 265 metros, un hospital, un centro comercial y un hotel, en Ciudad de México; todas ellos, de reciente creación o en construcción, y los dos últimos diseñados por César Pelli.

Además, en los últimos años han surgido nuevas propuestas con mayor diversidad de uso, como los espacios “creativos” denominados *co-living*, *co-working*, la combinación de vivienda en renta y venta en un mismo inmueble, residencias de usos mixtos para adultos mayores, *wellness centers*, y espacios de oferta cultural y recreativa dentro de los centros comerciales, vivienda en renta Airbnb, entre otros (Herrera, 2018), que incrementan el juego especulativo.

La construcción de cada proyecto nuevo transforma el uso de suelo, por lo general el habitacional o el industrial, en terciario; en muchos casos, se logra la ejecución de programas de inversiones públicas dirigidas a reforzar y modernizar la infraestructura, que renuevan la imagen urbana e incrementan las rentas potenciales del suelo, basadas en un uso más lucrativo: comercial y de servicios de excelencia, al tiempo que atrae nuevas e innovadoras inversiones que simbolizan la urbanización global capitalista, cada vez más rentables y atractivas propiciando su multiplicación.

Aunque estos desarrollos inmobiliarios responden a una política de revitalización y compactación urbana, al aumentar la concentración de actividades necesarias para la reproducción social de la población, se generan nuevas dinámicas de crecimiento de flujos de capital, personas y mercancías; si esta intensificación del uso del suelo, no está acompañada de una planificación urbana

integral e inversiones públicas correlativas, se generan externalidades negativas, que distan del objetivo inicial, por ejemplo: mayor densidad de población residente, trabajadora o usuaria en la zona; incremento de los déficits de infraestructura vial y de servicios (agua, drenaje, energía, recolección de desechos), aunque los nuevos inmuebles construidos sean sustentables; mayor demanda de transporte, congestión vial y contaminación ambiental; los pequeños locales comerciales son sustituidos por grandes tiendas transnacionales; la antigua arquitectura es reemplazada por otra “de marca”, diseñada por arquitectos internacionales “posmodernos” contratados por las inmobiliarias multinacionales, que deja una estela de mercantilización cada vez más homogeneizadora (Harvey y Smith, 2005, p. 49).

Las características específicas de los nuevos desarrollos inmobiliarios, marcados por la selectividad territorial de las inversiones, la alta calidad de vida, la demanda de suelo comercial, la mercantilización y el consumo, elevan las rentas del suelo, el precio de los inmuebles y revalorizan el territorio, por lo tanto, son los sectores de altos ingresos quienes se benefician de la concentración de las nuevas actividades económicas, sociales y culturales, los inmuebles construidos y los espacios públicos revitalizados, mientras la elevación de los costos del suelo y de la vivienda en venta o renta, de los bienes y servicios y los impuestos prediales, afectan a los de bajos ingresos. Estas acciones elitizan el espacio, expulsan a sus antiguos residentes y segregan socio-territorialmente a los sectores de menor ingreso incapaces de acceder a los nuevos productos inmobiliarios, generando un

cambio significativo de sector social residente y usuario, e intensificando la fragmentación del territorio.

## El Estado, la lógica neoliberal y la transformación urbana

En el tránsito del patrón de acumulación con intervención estatal al neoliberal, el Estado sufrió profundas transformaciones. La aplicación de la política neoliberal implicó el debilitamiento del Estado mediante la desregulación de la vida económica; la privatización de las empresas e instituciones estatales; la reducción del gasto público, sobre todo el social; la reducción de la intervención del Estado en la producción y gestión de las condiciones generales para la reproducción de la población: infraestructura y servicios públicos – educación, salud, recreación, transporte, dotación de agua, entre otros –, mediante su rápida privatización y en muchos casos su desnacionalización, para dar paso a políticas dirigidas a la libre acción de la empresa privada nacional o transnacional, la competencia, la privatización y mercantilización de lo público (Guillén, 1997; Pradilla, 2009; Márquez y Pradilla, 2017).

Estos procesos también involucraron a la política de construcción de vivienda pública y social, aplicada durante el periodo del Estado de bienestar social, desarticulándola, privatizándola y transformándola en mercancía y en activo financiero globalizado, mediante la generalización del crédito, incluyendo la inserción de sectores de medios y bajos ingresos en los circuitos financieros, la creación de nuevos productos vinculados

al financiamiento del espacio construido, para promover la compra de casa propia en el mercado privado y convertir al individuo en consumidor de activos financieros; estas acciones abrieron una nueva frontera para depositar, valorizar y acumular el excedente de capital sobreacumulado, abandonando el papel de la política de vivienda como bien social y el de la ciudad como artefacto público (Rolnik, 2018).

El Estado, en la ideología y en la realidad, cambió sus funciones de interventor en aras del interés colectivo a facilitador o creador de condiciones para la libre empresa privada, incluida la planeación urbana (Pradilla, 2009, p. 207). En el ámbito territorial, las ciudades latinoamericanas dejaron a un lado la planeación urbana indicativa gestionada por el Estado y al mismo tiempo, orientaron su política económica y territorial hacia el camino de la terciarización, generando las condiciones para atraer inversiones inmobiliarias privadas nacionales e internacionales: megaproyectos y desarrollos inmobiliarios, obras de infraestructura y servicios, mediante la formulación de nuevos instrumentos como las alianzas público-privadas, las facilidades administrativas, los incentivos fiscales y/o la eliminación o simplificación de reglamentos o normas urbanas, que en el pasado fueron fundamentales en la aplicación de los planes de desarrollo urbano, normativos por naturaleza, durante el periodo del intervencionismo estatal (Pradilla, 2009, p. 208).

El periodo neoliberal se caracteriza por promover la competitividad urbana y la planeación estratégica basada en grandes acciones puntuales como metas del desarrollo urbano (Jaramillo, 2013, p. 300), en donde los megaproyectos urbanos y la aplicación

de políticas de estímulo a la inversión se consideran el eje de la planeación. La aplicación de la forma de las Asociaciones Público Privadas (APP) a largo plazo, ha jugado un papel importante en el desarrollo urbano neoliberal, ya que permiten la realización de proyectos de coinversión entre los gobiernos y el sector privado, que evitan que los primeros utilicen recursos presupuestales o créditos para la construcción de obras, pero que entregan al capital inmobiliario-financiero el financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una obra pública.

Estas políticas neoliberales han impulsado una nueva dinámica de estructuración y crecimiento en las principales ciudades latinoamericanas, caracterizada por la terciarización de las actividades económicas y la multiplicación de megaproyectos o de altas torres destinadas a vivienda o servicios corporativos, que siguiendo la lógica del mercado, las ventajas de localización y de aglomeración y las rentas del suelo generadas, se asientan preferentemente en los bordes de las principales vialidades, contribuyendo a la formación de lo que Pradilla y Pino llaman, para la Zona Metropolitana del Valle de México, una *Trama de Corredores Urbanos Terciarios* (Pradilla y Pino, 2004; Pradilla y otros, 2008), entendidos como una concentración lineal de inmuebles que soportan mayoritariamente actividades terciarias privadas y/o públicas a lo largo de la vialidad o eje importante de flujos de vehículos, personas y mercancías.

En ellos se combinan múltiples soportes materiales como: centros comerciales y comercios aislados, tiendas departamentales, bancos, servicios financieros, hotelería, restaurantes, cafeterías, inmuebles para la cultura, deporte, educación, salud, oficinas,

lugares de gestión pública y privada, servicios de transporte y comunicaciones, etc. Hay también la presencia minoritaria de establecimientos industriales, o desarrollos habitacionales que combinan usos de suelo mixto – comercio, hotelería, oficinas, servicios– (Márquez, 2012). La formación de esta trama de corredores urbanos terciarios, con diversos grados de intensidad, consolidación, saturación, extensión y actividad terciaria, ha modificado la lógica de la estructuración urbana (Pradilla y Pino, 2004), en la cual es dominante el papel jugado por el capital inmobiliario-financiero. Las ventajas de aglomeración y localización generadas en los corredores, atraen hacia ellos a las nuevas inversiones inmobiliarias, en particular en centros comerciales y lugares de gestión, dando lugar a un “círculo virtuoso” para el capital comercial y el inmobiliario-financiero, que ha transformado la imagen urbana y, sobre todo, la lógica de estructuración urbana.

Este proceso se materializa en la conformación de corredores como Puerto Madero y el Corredor Norte del Gran Buenos Aires, en Buenos Aires, Argentina; las avenidas Paulista y Brigadeiro Faria Lima y el barrio Villa Olímpia en São Paulo, Brasil; la Costanera en Santiago de Chile; Paseo de la Reforma, Avenida Insurgentes y el Boulevard Adolfo López Mateos, entre otros, en Ciudad de México, México. Los tres últimos corredores urbanos mexicanos, los cuales destacan por su importancia dentro de la estructura urbana de la urbe, viven actualmente un *boom* inmobiliario.

Aunque el crecimiento inmobiliario del Paseo de la Reforma, la vialidad más importante y emblemática de la ciudad, data del año 2000 cuando se puso en marcha su

programa de rescate, actualmente existen 14 desarrollos inmobiliarios, de los cuales siete se encuentran en construcción, tres en etapa de demolición y limpia de terreno y cuatro en calidad de proyecto; los cuales se suman a los 22 desarrollos inmobiliarios construidos y en funcionamiento en los últimos 18 años, entre los que destacan por su arquitectura y talla: Torre Mayor, Torre Reforma, St. Regis, Torre HSBC, Corporativo Bancomer, Reforma 222, Punta Reforma, entre otros.

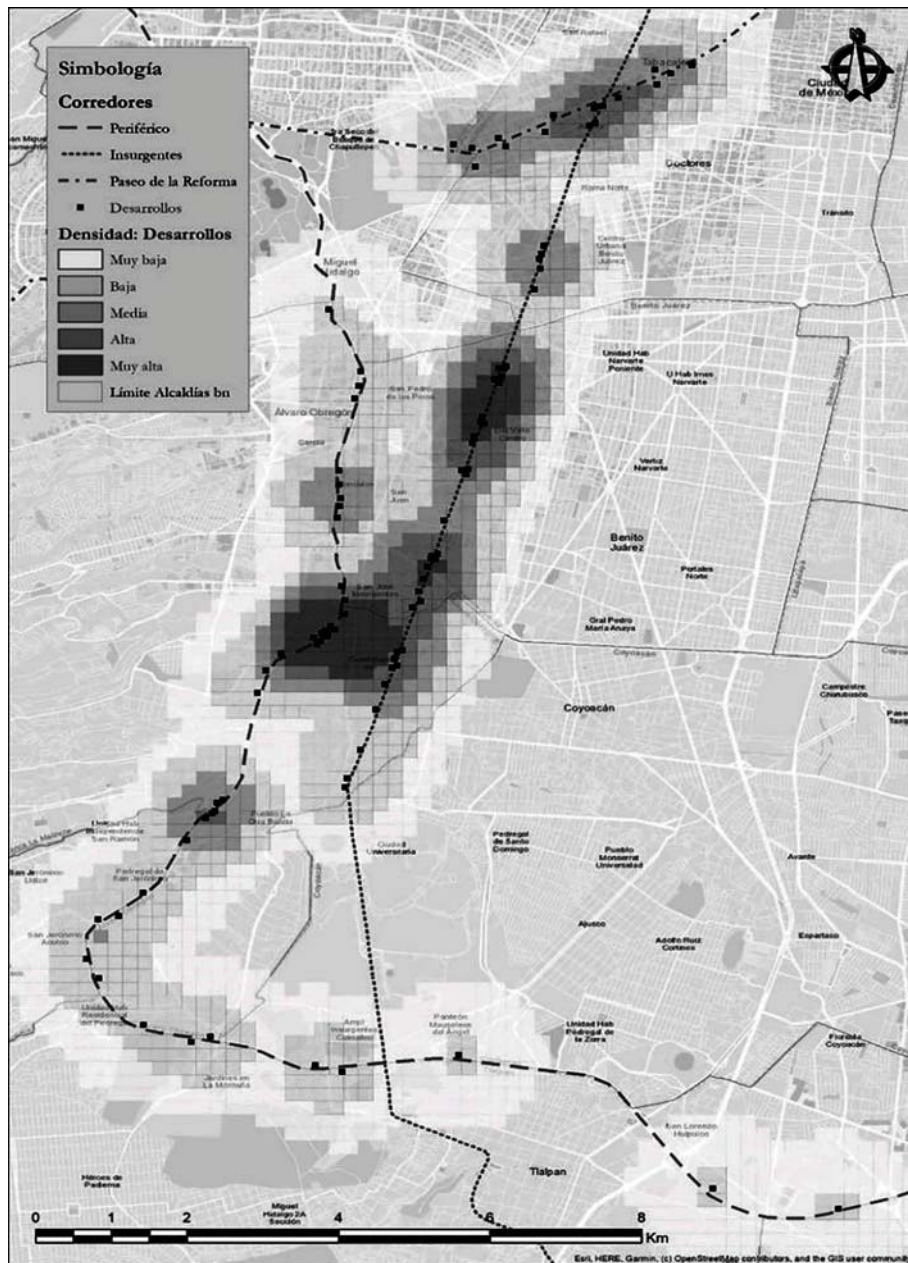
En el tramo del Corredor Insurgentes que comprende de Boulevard Adolfo López Mateos (Periférico Sur) al Paseo de la Reforma, se registran 33 inmuebles en construcción, la mayoría de ellos destinados a la construcción de oficinas (18), ocho a vivienda, cinco a uso mixtos y dos a uso de suelo comercial. Así mismo, existen 10 predios baldíos y cinco inmuebles en proceso de demolición.

Sobre el Boulevard Adolfo López Mateos (Periférico), de la Glorieta de Vaqueritos al Paseo de la Reforma, se encuentran en construcción 30 edificios, 23 de ellos destinados a uso de suelo habitacional, cinco a complejos de oficinas y dos con información no disponible. En este corredor existen ocho predios baldíos o en proceso de demolición y/o excavación<sup>2</sup> (Ver mapa 1).

## Comentarios finales

El capital financiero resultó de la fusión del bancario con el industrial debido a la necesidad de éste de obtener dinero a crédito para financiar su inversión y producción. Desde su formación a fines del siglo XIX, la importancia del capital financiero ha

Mapa 1 – Inmuebles en construcción en Corredores Urbanos Terciarios seleccionados de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia con base en información obtenida mediante levantamiento realizado en marzo de 2019. Cartografía elaborada por Rafael Mora López, ayudante de investigación, UAM-X.

crecido sin cesar, hasta penetrar en todos los rincones de la vida económica, incluyendo la reproducción de la población mediante las tarjetas de crédito, siendo hoy, la fracción dominante y hegemónica del capital en el sistema capitalista global.

Su fusión con el capital inmobiliario, cuyo objetivo es valorizar el capital mediante la producción y venta de los soportes materiales de la vida económico-social, se debe a dos condiciones estructurales de su funcionamiento: la larga duración del proceso constructivo que, por su fijación territorial, aparece como un ensamblaje en el sitio, sin posibilidades de industrializarse plenamente, y por ello, con un menor desarrollo de sus fuerzas productivas; y el mayor tiempo necesario para la realización del producto y la recuperación del capital invertido más la ganancia correspondiente a todos los actores capitalistas participantes, por el alto precio de venta del inmueble. El capital financiero provee de capital circulante para la producción de la mayor parte de los inmuebles, y cierra el ciclo del capital, devolviéndolo al momento de la producción, y llevar a cabo durante décadas la recuperación del precio de venta mediante el crédito hipotecario a los compradores.

Como el conjunto de la economía, la construcción y reconstrucción permanentes de las grandes ciudades se ha financiarizado, convirtiéndose en una de las formas fundamentales de colocación del capital-dinero sobreacumulado en las economías de los países hegemónicos y en productores de materias primas y bienes especializados como los grandes exportadores petroleros. Para lograr una mayor valorización del capital, el inmobiliario-financiero ha recurrido crecientemente a tácticas de alto riesgo como

la securitización o titularización, entre otras, que han llevado a crisis como la ocurrida en 2008-2009.

En esta fase del capitalismo neoliberal, la facilitación subsidiaria otorgada por los gobiernos locales y nacionales, está presente en la construcción y reconstrucción de las grandes ciudades latinoamericanas: en la producción de vivienda de interés social en las periferias, generadora de dispersión y segregación urbana, y en la renovación mediante el despojo, le destrucción y la reconstrucción de grandes cantidades de inmuebles en áreas ya urbanizadas, como: centros comerciales, tiendas departamentales, torres de oficinas corporativas, vivienda de lujo, y hotelería, e infraestructura y servicios públicos mediante asociaciones público-privadas, dando lugar a ciudades segregadas y fragmentadas por la localización diferenciada de estratos sociales y sus condiciones de vida urbana.

En la subordinación del Estado al mercado y al capital privado, la planeación territorial indicativa ha cedido el lugar a la estratégica, a la manera empresarial, basada en los grandes proyectos urbano-arquitectónicos propuestos y realizados por el capital inmobiliario-financiero privado.

Los despojos frecuentes de los habitantes populares en las áreas centrales, las continuas violaciones de las inmobiliarias a las limitadas normas, las afectaciones al patrimonio y la habitabilidad de todos los habitantes en las áreas de intervención, el engaño en la venta de viviendas sociales carentes de servicios básicos, inhabitables y a gran distancia de las áreas de trabajo, servicios sociales y recreativos, provocan una conflictividad urbana, para cuya superación se

requiere del empoderamiento de los vecinos de las áreas centrales, y los compradores potenciales de la vivienda de interés social, que cada vez con mayor énfasis reclaman el derecho a la ciudad; y de la reconstrucción

de una planeación urbana democrática, participativa, equitativa y justa, integrada para toda la ciudad, y que imponga normas estrictas al capital inmobiliario-financiero y castigue rigurosamente sus violaciones.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-4626-0361>

Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Departamento de Teoría y Análisis. Unidad Xochimilco, México.  
lismarq@hotmail.com

## Notas

(1) Parnreiter entiende a la financiarización como “el proceso de desviar el capital de la economía “real” (la producción y el comercio) para luego mantenerlo en su forma más flexible como capital-dinero líquido”(Parnreiter, 2018, p. 473).

(2) Información obtenida mediante levantamientos realizados en marzo de 2019 por la autora de este trabajo.

## Referencias

- BBVA RESEARCH (2018). *Situación inmobiliaria México. Segundo semestre de 2018*. Disponible en: <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/situación-inmobiliaria-mexico-segundo-semestre-2018/> . Acceso el: 6 jul 2019.
- CARNET (1990). *El dinero de plástico: historia del crédito al consumidor y de los nuevos sistemas de pago en México*. México, J. R Fortson Editorial.
- COLLING, A. (1965). *Historia de la banca, de Babilonia a Wall Street*. Barcelona, Zeus.
- DAVID, L. (2017). “El desarrollador-plataforma”, nuevo actor de la división del trabajo inmobiliario financiarizado en México. *Estudios demográficos y urbanos*. Distrito Federal, v. 32, n. 2, pp. 225-244.
- DE MATTOS, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*. Porto Alegre, v. 1, n. 42, pp. 24-52.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Encrucijada ante los impactos de un crecimiento urbano financiarizado*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Documentos de Trabajo. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- DOMÍNGUEZ, J.; FERNANDINI, M.; RIQUELME, L.; SCHNEIDER, C. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- GUILLÉN ROMO, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México. Distrito Federal, Era.



- HARVEY, D. (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal.
- HARVEY, D.; SMITH, N. (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- HERRERA, M. (2018). *Desarrollo de usos mixtos complejos*. Disponible en: <https://inmobiliare.com/desarrollos-de-usos-mixtos-complejos/>. Acceso el: 8 jul 2019.
- HUERTA, G.; KALA, J. C. (2013). "El fenómeno de la financiarización y la operación de Cemex, Gruma y Vitro en el contexto de la crisis financiera internacional". In: LEVY, N.; LÓPEZ, T. (comps.). *Financiarización y modelo de acumulación. Aportes desde los países en desarrollo*. México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina". In: RAMÍREZ B.; PRADILLA, E. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana.
- LÓPEZ, P.; ROUGIER, M. (2018). "Luces y sombras de las experiencias de banca de desarrollo en América Latina durante los procesos de industrialización". In: FUENTES, D. (ed.). *Orígenes de la globalización bancaria. Experiencias de España y América Latina*. México, Distrito Federal, El Colegio de México.
- LÓPEZ, T.; BUSTAMANTE, J. (2013). "Alta rentabilidad y financiarización de las ganancias de las grandes empresas en México: estructura de la deuda y origen de las ganancias". In: LEVY, N.; LÓPEZ, T. (comps.). *Financiarización y modelo de acumulación. Aportes desde los países en desarrollo*. México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MÁRQUEZ, L. (2005). *La desindustrialización del Área Metropolitana de la Ciudad de México*. Tesis de Maestría. México, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Cambios en la estructura urbana y formación de un corredor urbano terciario. Paseo de la Reforma 1970-2007*. Tesis de doctorado. México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MÁRQUEZ, L.; PRADILLA, E. (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del CENDES*. Caracas, v. 25, n. 69, pp. 21-45.
- \_\_\_\_\_ (2017). "La privatización y mercantilización de lo urbano". In: HIERNAUX, D.; GONZÁLEZ, C. *La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas*. Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana, Hábitat III*. Ecuador.
- PARNREITER, C. (2018). *Geografía económica: una introducción contemporánea*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México
- PRADILLA, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México, Distrito Federal. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (2010). Teorías y políticas urbanas, ¿Libre mercado mundial o constitución regional? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 12, n. 2, pp. 9-21.

- PRADILLA, E. (2018). "Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina". In: CORAGGIO, J. L.; MUÑOZ, R. (coords.). *Economía de las ciudades en América Latina hoy, Enfoques multidisciplinares*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PRADILLA, E.; MÁRQUEZ, L.; CARREÓN, S.; FONSECA, E. (2008). Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público. *Ciudades*. Puebla, n. 79, pp. 44-53.
- PRADILLA, E.; PINO, R. (2004). Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos. *Anuario de Espacios Urbanos 2004*. Distrito Federal, pp. 71-96.
- ROLNIK, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile, LOM.
- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Eudeba, Universidad de Argentina.
- TOLENTINO, J. (2017). *Crowdfunding inmobiliario desde Nueva York para el mundo*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/finanzaspersonales/Crowdfunding-inmobiliario-desde-Nueva-York-para-el-mundo-20170918-0053.html>. Acceso el: 4 jul 2019.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Distrito Federal, Edicol.
- VALENCIA, N. (2018). *¿Qué fue del BD Batacá, el rascacielos más alto de Colombia?* Disponible en: <https://www.archdaily.mx/mx/892008/que-fue-del-bd-bacata-el-rascacielos-mas-alto-de-colombia>. Acceso el: 4 jul 2019.

Texto recibido em 17/fev/2020

Texto aprovado em 17/abr/2020

# Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado?

Social business and affordable housing:  
a new frontier of financialized capital?

Paula Freire Santoro [I]  
João de Araújo Chiavone [II]

## Resumo

Este artigo explora a imbricação entre negócios de impacto e habitação social. Pesquisa empresas que estão buscando recursos no mercado financeiro para financiar soluções habitacionais para famílias de baixa renda, enxergando a habitação como uma "oportunidade" de negócios. Revisa a literatura, trazendo críticas da implantação dessa agenda, mostrando seu enlace com o endividamento familiar em um "neoliberalismo desde abaixo". Descreve as estratégias da empresa que criou a primeira debênture de impacto social no Brasil para oferecer crédito com juros menores, às famílias mais pobres, para reformarem suas casas. Conclui que a motivação foi empresarial, e não a construção de uma política ou interesse público, embora tenha impactos urbanos e no endividamento das famílias que ainda devem ser considerados.

**Palavras-chave:** negócios de impacto; títulos de impacto social; habitação de interesse social.

## Abstract

*This paper explores the entanglement between social business and affordable housing. It analyzes companies that are looking for resources in the financial market to finance housing solutions for low-income families, viewing housing as a business "opportunity". It reviews the literature and brings criticisms against the implementation of this agenda, showing its intertwinement with families' indebtedness in a "neoliberalism from below". It describes the strategies of a company that created the first social impact bond in Brazil to offer credit at lower interest rates to poor families so that they can renovate their homes. Finally, the paper concludes that the motivation was entrepreneurial, not the construction of a policy nor the public interest, even though it has urban impacts and impacts on families' indebtedness, which must still be considered.*

**Keywords:** social business; social impact bonds; affordable housing.



## Introdução

Muito já foi pesquisado sobre a habitação na “era da hegemonia das finanças” (Chesnais, 2005; Harvey, 2013), procurando compreender se e como a habitação está submetida às lógicas financeirizadas (Aalbers, 2008; Rolnik, 2015; Fernandez e Aalbers, 2016; Madden e Marcuse, 2016). Segundo Madden e Marcuse (ibid., p. 32), a financeirização se dá através, genericamente, do crescente poder dos atores que obtém lucros através da circulação de capital no mercado financeiro.

Em sua fase inicial, a pesquisa que serve de base para este artigo tinha como hipótese que a criação de instrumentos financeiros atrelados a soluções habitacionais<sup>1</sup> de impacto social no Brasil se tratava de mais uma abertura de títulos de base imobiliário-financeira como aportes alternativos e complementares ao que hoje estaria sendo financiado pelas políticas públicas de habitação. A pergunta era: “Poderiam esses títulos, com recursos e lógicas associadas à esfera financeira, serem complementares ao financiamento público habitacional?”.

Com o andamento da pesquisa, a leitura mostrou que algumas lacunas, não atendidas pelas políticas habitacionais mais usuais, foram consideradas uma oportunidade para a criação de novas fronteiras para a expansão do capital financeirizado. Para atendê-las, foram estruturados títulos financeiros para alavancar recursos no mercado financeiro e financiar a empresa, ao mesmo tempo que foi estruturado um negócio baseado no endividamento das famílias de baixa renda para serem atendidas com as soluções habitacionais. Parece existir espaço no mercado para negócios, idealizados sob a égide do avanço das finanças, que visam impactos sociais.

Essa mudança partiu das descobertas empíricas da pesquisa que identificaram algumas iniciativas que produzem soluções habitacionais para famílias de baixa renda com recursos obtidos através do mercado financeiro: (1) o Programa Vivenda, estudo de caso deste artigo: é uma empresa que estruturou uma debênture para oferecer crédito com juros menores às famílias para reformarem suas casas em áreas precárias; (2) uma empresa em São Paulo que está estruturando uma proposta de emissão de recebíveis imobiliários do aluguel de seus imóveis, para ofertar no mercado locação com preço acessível; e (3) ainda uma imobiliária que viabiliza o acesso e administra locações a preço popular nas regiões metropolitanas do País, cujos recursos advêm de um fundo de investimento de impacto social; entre outros.<sup>2</sup>

O estudo mais pormenorizado de alguns casos mostrou que os esforços em incorporar esses títulos vieram do mundo dos negócios, e não das políticas públicas, em que a habitação seria uma “oportunidade em face do baixo número de negócios voltados à questão da habitação” (Assad, 2012, p. 14). Derivam da agenda do empreendedorismo social,<sup>3</sup> que há décadas tem sido mobilizada a partir de alguns enfoques básicos. Um primeiro, tido como de origem europeia, que busca o associativismo e a ação coletiva, gerando riquezas que seriam reinvestidas no próprio negócio e com ganhos coletivos (Sen, 2000). Um outro, tido como de origem norte-americana, tende a relacionar os negócios de impacto às empresas privadas tradicionais, mas que oferecem produtos e serviços para a base da pirâmide social, criando um campo dentro de uma estratégia empresarial que vê os consumidores de baixa renda como a “riqueza

na base da pirâmide”, ao mesmo tempo que gera dividendos aos seus proprietários. E um terceiro, ainda a ser mais bem compreendido, tido como dos países em desenvolvimento, no qual os negócios tendem a buscar a inclusão de pessoas pobres e excluídas da sociedade (Iizuka et al., 2014). Todos procuram usar os conhecimentos e instrumentos do mercado para solucionar problemas sociais.

Nessa articulação entre melhorias habitacionais e negócios de impacto, as experiências em investigação parecem mostrar uma aproximação com as microfinanças e com as finanças compreendidas a partir dos grandes investidores. As microfinanças, desde o final dos anos 1998, foram objeto de manuais do Banco Mundial, procurando compreender quais seriam os passos para atingir a população *un-banked* (entendida aqui como aquela que tem potencial de desenvolver negócios lucrativos), para ela pudesse entrar no mundo dos negócios, incorporando no mercado milhões de famílias de baixa renda (Ledgerwood e White, 2006), cujos recursos resultam em valores extraordinários, mas que circulavam fora do mercado formal.

No campo dos estudos urbanos, a aproximação entre negócios, finanças e melhorias habitacionais possui algumas experiências, conhecidas pelo termo em inglês *bankable slums* (que significaria favelas negociáveis ou que podem virar negócios lucrativos e de sucesso), que procuram destravar o potencial das finanças ligadas à habitação para os pobres urbanos. Segundo Jones (2012), com vistas a cumprir as metas do milênio da ONU através de vários programas, o problema das favelas foi considerado uma questão de financiamento: como garantir financiamento para melhorar a condição das favelas e o ambiente

de vida de seus moradores, combinando com recursos obtidos na esfera das finanças, dentro do mercado privado. Segundo o autor, “não seria uma questão redistributiva, o papel do Estado seria prover condições para a operação do mercado”, que requer que a urbanização de favela possa se tornar um negócio lucrativo, ou seja, *bankable*, a partir do endividamento<sup>4</sup> das famílias<sup>5</sup> (ibid., p. 770).

Para Jones (ibid.), a literatura urbana dedicou-se a compreender a habitação como mercadoria financeirizada com olhar do Norte global, e apenas recentemente se buscou iluminar as transformações do campo habitacional e das finanças em relação a um amplo espectro de políticas que queriam, na realidade, promover uma expansão do financiamento hipotecário no Sul global. Suas colocações se alinham com as de Madden e Marcuse (2016), que afirmam que a *commodification* da habitação é reforçada pela sua globalização, cada vez mais dominada pelas redes econômicas globais e pelo investimento internacional, tornando os mercados locais mais sensíveis aos sinais dos circuitos da economia global enquanto investimento do que, de fato, às suas necessidades habitacionais locais. O capital financeirizado, assim como o neoliberalismo, mantém sua lógica se adaptando ao local onde “aterriça” (Gago, 2018).

Essas experiências se aproximaram das estratégias de grandes investidores ao, por exemplo, associarem seus títulos aos impactos sociais, valorizando-os, ou também, ao encontrarem, nos negócios sociais, um espaço para pousarem, ainda que com rentabilidades mais baixas, pois obteriam rentabilidade a partir dos diferentes processos de associação ou certificações de impacto social associadas a seus títulos mais rentáveis.

Em uma outra direção, a literatura urbana no Brasil procurou compreender como a habitação se relaciona com as finanças no Brasil, indicando que parece haver mais uma estruturação da possibilidade de criação de títulos imobiliário-financeiros – como no caso da debênture<sup>6</sup> do Programa Vivenda – do que uma real configuração de um mercado, o que demandaria enfrentar muitos desafios. Um desses trabalhos mostrou que, diferentemente do cenário norte-americano ou europeu, no início da década de 2010 ainda havia uma razoável regulação dos ativos imobiliário-financeiros, poucos eram os certificados de recebíveis ou debêntures emitidos que estavam associados a dívidas, e não havia um mercado secundário forte destes títulos (Royer, 2014). Embora haja um mercado crescente dos mesmos, há desafios regulatórios para atrair estrangeiros (Simão et al., 2019) e tampouco há outros mecanismos exóticos típicos de um mercado mais consolidado como o norte-americano (Madden e Marcuse, 2016).

A mobilização de ativos imobiliário-financeiros no Brasil teve início com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997, que permitiu a participação de instituições financeiras nas operações de financiamento de imóveis, oferecendo, ao investidor, a garantia da alienação fiduciária e a possibilidade de captação de investidores institucionais, como fundos de pensão e bancos de investimento, através de instrumentos financeiros “inovadores”, como os já mencionados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs), entre outros (Royer, 2014; Santoro e Rolnik, 2017). Há uma evolução crescente da utilização desses ativos, envolvendo, inclusive, a criação de novos tipos, como a Letra Imobiliária Garantida (LIG).

Posteriormente, outra aproximação da habitação com a esfera financeira deu-se com o desejo de ampliar a escala das companhias imobiliárias, alavancando recursos no mercado financeiro para a produção de habitação com a abertura do capital de incorporadoras brasileiras, entre 2005 e 2007 em um processo conhecido como *Initial Public Offering* (IPOs) (Shimbo, 2010; Sanfelici e Halbert, 2016). Alguns autores apontam que essa estratégia não funcionou – as empresas caíram em descrédito quanto à capacidade de governança, forçaram margens não realizadas, não fizeram boas análises de risco, geraram empreendimentos com valores gerais de vendas (VGVs) sem suporte de absorção pelo mercado – e, após 2011, algumas empresas perderam valor, tiveram prejuízo ou fecharam novamente seu capital (Rocha Lima, 2012; Sanfelici e Halbert, 2016 apud Santoro e Rolnik, 2017, p. 412).

A disseminação da ideia de que os ativos imobiliário-financeiros possam ser relevantes para alavancar recursos no mercado financeiro para a produção de soluções habitacionais, inclusive atraindo investimento internacional, apesar dos desafios para estruturação desse mercado, parece ser uma construção lenta, mas importante de ser compreendida, promovida pelo próprio mercado financeiro em busca de novas frentes para expansão de seu capital.

É, nesse cenário, que se insere este trabalho, com objetivo de investigar as estratégias recentes das empresas para a obtenção de recursos no mercado financeiro para o financiamento de soluções habitacionais vinculadas a impacto social – através de títulos chamados, em inglês, de *social impact bonds* (SIBs), traduzidos aqui como títulos de impacto social, cuja definição será apresentada mais adiante neste

texto. Esse movimento estaria acontecendo internamente ao mercado, com retornos obtidos via endividamento dos beneficiários.

Pelo fato de terem “impacto social”, também têm expectativa de obter, de forma complementar, financiamentos via fundo público. Esse modelo de financiamento enevoa a ideia de que “enquanto os investidores privados procuram maximizar seus retornos financeiros a partir de suas ações, o governo tem objetivos políticos a cumprir” (Pargendler Musacchio e Lazzarini, 2013), enquadrando-se em um tipo de política habitacional inclusiva (Santoro, 2019), que corresponderia à tentativa de associação de interesses públicos – impacto social ou ambiental – à lógica de retorno financeiro dos privados.

É comum dizer que os governos buscam os “interesses sociais”, ao passo que as empresas e os investidores buscam “lucros”. Contudo, cresce o número de empreendedores sociais interessados em projetos que proporcionem efetivamente impacto positivo às populações-alvo. Da mesma forma, surge um movimento de investidores conscientes e dispostos a apoiar empreendedores que tragam impacto social comprovado – os “investidores de impacto”, que querem, em vários graus e formas, conciliar retorno e impacto social. (Lazzarini, 2014, p. 14)

Jones (2012) conclui que essas soluções – que no caso estudado envolvem atrair finanças privadas de bancos comerciais ou mercados de capital para investir em melhorias habitacionais – esperam, como retorno aos investidores, os pagamentos estruturados por parte dos moradores de favelas. Afirmar que esta é uma forma “essencialmente de caráter neoliberal” (ibid., p. 784), envolvendo

não apenas os princípios de recuperação de custos (*cost-recovery*) pelo mercado, mas uma abordagem baseada na criação de ativos (*asset-based approach*) para provisão habitacional e social.

Usando a mesma linha de raciocínio, Gago (2018) coloca o endividamento das famílias como uma face importante do neoliberalismo, que chama de “neoliberalismo *desde abajo*”. Segundo a autora, as finanças tomaram conta de tramas de produção da vida popular, através de diversas formas de endividamento que passaram a explorar as economias domésticas, as formas de autogestão e as redes populares de trabalho, tendo como dispositivo o endividamento massivo, que se veicula através do consumo massivo – que chama de “cidadania por consumo” –, e, inclusive, através dos próprios subsídios sociais que o estado entrega aos “setores vulneráveis”, permitindo “a bancarização compulsiva daqueles que se supõem ‘excluídos’, financeirizando os próprios direitos sociais” (ibid., p. 10). Coloca que, “assim, uma multiplicidade de esforços, poupanças e economias, hoje, ‘põe-se a trabalhar’ para as finanças” (ibid.). Os dois autores, Jones e Gago, portanto, colocam o endividamento dos mais pobres como uma adaptação do neoliberalismo no Sul global, movido pelas finanças, de diferentes formas.

Com essa abordagem, que compreende o endividamento das famílias como de caráter neoliberal *desde abajo*, em que parece estar inserida a experiência do Programa Viverda, empresa de pequeno porte especializada em reformas, que criou a primeira debênture de impacto social no Brasil para oferecer crédito com juros menores às famílias mais pobres para reformarem suas casas na periferia de São Paulo e que obtém retornos através

de juros baixos obtidos no financiamento dessas melhorias, pagas mensalmente pelas famílias beneficiadas.

## Investimentos e negócios de impacto

Os negócios de impacto<sup>7</sup> são empreendimentos que têm a intenção clara de endereçar um problema socioambiental por meio da sua atividade principal (seja seu produto/serviço e/ou sua forma de operação), almejando diminuir a vulnerabilidade social da população de baixa renda. Atuam de acordo com a lógica de mercado, com um modelo de negócio que busca retornos financeiros, e comprometem-se a medir o impacto que geram (Barki, Comini e Torres, 2019; Petrini, Scherer e Back, 2016; Barki, 2015, entre outros).

Para Salamon (2014 apud Cruz, Quitério e Scretas, 2019, p. 27), o contexto para o surgimento global dos investimentos<sup>8</sup> e negócios de impacto tem como base a "coexistência de características como o déficit contínuo de recursos filantrópicos e governamentais para responder às necessidades sociais existentes e a crescente sofisticação dos empreendedores sociais na proposta de soluções com escala e sustentabilidade financeira".

Há alguns argumentos principais em torno dos que atuam em prol de sua implementação. Um primeiro deles está na possibilidade de que estes sejam uma forma de financiar a implementação da agenda global da Organização das Nações Unidas e de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (Comini, Rosolen e Fischer,

2019; Gorini e Torres, 2019; Lab, 2019b; entre outros). No entanto, é difícil encontrar o lugar da habitação nos objetivos globais.<sup>9</sup>

Um segundo argumento envolve a visão de que se o projeto tiver impacto social ou ambiental, ele poderá atrair recursos públicos, não apenas os financeiros, para seu financiamento, fazendo migrar recursos públicos para o mercado financeiro. Inclusive, segundo Sérgio Lazzarini, um dos pesquisadores que têm estudado o enlace entre os governos e o mercado financeiro, é legítima a busca de mecanismos diferentes para apoiar e estimular novos investimentos, o que se torna "agenda prioritária em um contexto onde a população exige cada vez mais qualidade a um baixo custo, enquanto os governos se encontram cada vez mais restritos na sua capacidade de financiamento e execução" (Lazzarini, 2014, p. 10). O autor, ao observar as vantagens para os governos, aponta que uma vantagem desse modelo (adoção de contratos por desempenho) "é disseminar uma cultura de medição mais efetiva do impacto gerado por projetos urbanos" (ibid., p. 19). Como veremos no item adiante, os *social bonds* normalmente estabelecem métricas de impacto, e a bonificação aos investidores é feita se e somente se as metas forem atingidas (ibid., pp. 18 e 134), por isso poderiam ser financiados pelos governos.

Um terceiro, específico para o tema da habitação, envolve o argumento de que, para a expansão do crédito imobiliário, seria necessário voltar-se ao mercado financeiro. Aparece em frases como "a expansão do crédito imobiliário nos próximos anos está condicionada à capacidade do setor de atrair recursos do mercado de capitais. As fontes que



bancaram os projetos até aqui – poupança e FGTS – não vão se esgotar tão cedo, mas serão insuficientes para atender à demanda” (Moreira, 2019).

Essas experiências parecem decorrer de alterações recentes no mercado financeiro, que cada vez mais procuram criar certificações que associam ativos aos benefícios ambientais e sociais, para que esses negócios não sirvam apenas para dar retorno financeiro. O pano de fundo de todos esses argumentos – que esteve na base da própria construção do termo “sustentabilidade” na agenda ambiental dos anos 1970 – parecia residir no fato de que o mercado financeiro começava a reconhecer os limites do planeta e relativizar o quanto pode produzir de negócios e retornos financeiros sem tomar os necessários cuidados com o meio ambiente ou sociais. Mas as declarações dos casos estudados mostram que esse movimento parece ser muito mais uma diversificação dos negócios em busca de novos mercados (como o dos pobres excluídos do sistema financeiro convencional) ou mesmo de criação de novos produtos financeiros nos moldes do “capitalismo consciente” para grandes investidores poderem adquirir títulos de governança verde e/ou social em seus portfólios – enxergando a habitação como uma “oportunidade” de negócio.

No entanto, já existem várias críticas ao modelo dos investimentos e negócios de impacto, ainda estruturadas na chave dos desafios para os negócios: apontam que há casos em que não há interessados, inviabilizando os projetos;<sup>10</sup> que os desafios de implantar esses títulos envolvem os modelos financeiros adotados (quanto mais próximos das lógicas dos mercados de capital privados, mais atraentes); e que as formas de controle e monitoramento

(*accountability*) dos serviços entregues pelos projetos, assim como do papel do terceiro setor quando envolvido nos projetos, merecem um monitoramento cuidadoso (McHugh et al., 2013, pp. 12-13).

Nesse sentido, um dos instrumentos disponíveis aos investidores mais conhecidos são os títulos de dívida corporativa, estruturados segundo alguns princípios da International Capital Market Association (ICMA).<sup>11</sup> Existem, ainda, os empréstimos ou financiamentos sustentáveis – crédito bilateral, empréstimo sindicalizado, *Project Finance* – entre outros, mas que não serão objeto deste artigo. As publicações da ICMA classificam os títulos de impacto, como são usualmente chamados, em três tipos:

- a) *Títulos Verdes (Green Bonds)*: financiam projetos com benefícios ambientais, incluindo os relacionados à energia renovável, eficiência energética, tratamento de resíduos, transporte de baixo carbono, entre outros; b) *Títulos Sociais (Social Bonds)*: financiam projetos que endereçam questões sociais e/ou buscam atingir resultados sociais positivos, especialmente para uma população vulnerável, como a população de baixa renda, minorias, desempregados, entre outros; c) *Títulos de Sustentabilidade (Sustainability Bonds)*: financiam uma combinação de projetos com benefícios ambientais e sociais, se possível tendo como parâmetro o atendimento dos ODS. (LAB, 2019a)

Cerca de 34% dos títulos de impacto está atrelada aos ODS, totalizando US\$70.238 milhões de dólares em 2018 (Environmental Finance, 2019). A rotulagem verde, social ou de sustentabilidade é uma iniciativa

voluntária, uma vez que não há exigência legal de identificação dos instrumentos financeiros (LAB, 2019a).

O lugar da habitação também não fica claro dentre as definições dos títulos de impacto. Apenas em um dos documentos da ICMA<sup>12</sup> encontra-se o termo “moradia a preços acessíveis” (em inglês, *affordable housing*) como uma categoria de projeto social que deve ser promovida e/ou fornecida como um título social. Mas outros títulos ligados ao tema da habitação foram encontrados como “títulos verdes lastreados em hipotecas” (em inglês, *green mortgage-backed securities – MBS*), semelhantes aos CRIs, totalizando mais de 50 bilhões de dólares em ativos emitidos pela Fannie Mae, instituição que atua no mercado de hipotecas norte-americano (Environmental Finance, 2019, pp. 2 e 24). Também foram encontrados títulos de sustentabilidade direcionados à disponibilização de habitação a preços acessíveis. Ou seja, ambos relacionados diretamente à habitação, mas que não se financiam por títulos sociais. Da mesma forma, a categoria de projeto social “habitação” também deve se atentar aos critérios verdes e suas consequências ambientais, conforme alertam Clapp e Wuennenberg (2019, p. 15).

Há discrepâncias nos valores obtidos pelos que avaliam o volume de recursos e o crescimento da disseminação dos títulos de impacto, mas todos são positivos. A Aliança Global de Investimentos Sustentáveis (GSIA, na sigla em inglês) apontou que havia US\$30,7 trilhões aplicados em ativos de investimento sustentáveis nos cinco maiores mercados do mundo em abril de 2019,<sup>13</sup> com crescimento de 34% em apenas dois anos (Adachi, 2019). A Global Impact Investing Networking – Giin (2019a)

estimou que, ao final de 2018, US\$502 bilhões em ativos de investimentos de impacto eram gerenciados em todo o mundo por 1.340 organizações, destas, 58% estavam nos EUA e Canadá, 21% na Europa e somente 4% na América Latina. Outra pesquisa (Giin, 2019b) aponta que 14% do total de US\$239 bilhões (US\$33 bilhões) de ativos de investimento de impacto estão alocados na América Latina e Caribe e 7% em habitação (US\$17 bilhão). Há uma preferência dos investidores pelos títulos verdes, enquanto o volume de emissões de títulos sociais, apesar de muito menos expressivo, vem crescendo, passando de US\$2,8 bilhões em 2016 para US\$14 bilhões em 2018, um aumento de 71% (Environmental Finance, 2019).

No Brasil ainda não há um mercado de títulos de impacto consolidado, o que é considerado uma “oportunidade”, potencializando, inclusive, meios de captação de recursos do exterior. De acordo com Marco Gorini, sócio da Din4mo, “*faltam confiança e estruturas adequadas para usar o mercado de capitais para viabilizar o financiamento de projetos voltados às famílias de baixa renda no Brasil*”, pois a necessidade de serviços relacionados a habitação, saúde e educação entre a população de menor renda é conhecida, assim como a falta de financiamento.<sup>14</sup> Para criar um ambiente de negócios, há uma mobilização em torno da agenda ambiental, mais disseminada que a social, principalmente preocupada com as mudanças climáticas.<sup>15</sup> Destaca-se, no País, o Laboratório de Inovação Financeira (LAB), um fórum multissetorial, lançado em 2017.<sup>16</sup> Embora o Brasil tenha maior familiaridade com os títulos verdes, um primeiro título de impacto social foi emitido para financiar o Programa Vivenda, estudo de caso deste artigo.

## Títulos de Impacto Social (*Social Impacts Bonds* – SIBs)

Títulos de impacto social constituem uma tentativa de mercantilizar/financeirizar determinado problema social contemporâneo complexo. (Cooper, Graham e Himick, 2016, p. 1)

Na última década tem-se observado um foco crescente no desenvolvimento de abordagens novas e alternativas de financiamento para potencializar o impacto social. Como parte desse processo, títulos de impacto social (ou SIBs, em inglês) têm emergido como uma inovação amplamente aclamada, como uma “ideia audaciosa para solucionar os problemas mundiais” (Schmid, 2012, p. 64). Visando a atrair investimentos em serviços preventivos que melhorem impactos sociais sobre determinada população e determinada causa (Social Finance, 2011 e 2013), os SIBs combinam abordagens governamentais de “pagamento por resultado”, com os investimentos e a partilha de riscos, do setor privado. Portanto, entende-se que oferecem três benefícios principais: melhor performance e menor custo de serviços públicos e sociais; maior inovação e adoção de novas soluções; maior troca de conhecimento e compartilhamento de “boas práticas” (Liebman, 2011). (Clifford e Jung, 2016, p. 161)

Apesar de os títulos de impacto social (em inglês, *social impact bonds* – SIBs) serem relativamente novos, alguma literatura sobre o assunto já foi produzida (McHugh et al., 2013; Warner, 2013; Clifford e Jung, 2016; Cooper

et al., 2016). De acordo com Clifford e Jung (2016) e Cooper, Graham e Himick (2016), o conceito dos SIBs parece ter se originado em Horesh (1988 e 2000), economista neozelandês que criou a noção de um vínculo baseado no mercado ligado a resultados sociais, sugerindo um mecanismo no qual os governos emitiriam um título no mercado financeiro que somente seria resgatado quando um objetivo social específico fosse alcançado.

A crise financeira do *subprime* de 2008 criou solo fértil para novos mecanismos como os SIBs. Aproveitando o investimento social do mercado de capitais para atender às necessidades decorrentes de cortes no orçamento dos governos de todo o mundo, surgiram como um instrumento que combinava Pagamento por Resultados e “investimento social”,<sup>17</sup> que obteve apoio notadamente entre ex-banqueiros de investimento que buscaram trazer sua experiência em finanças do mercado de capitais para o terceiro setor, representando um desvio nas rotas tradicionais de financiamento para essas organizações (McHugh et al., 2013, pp. 3 e 12) e conformando uma nova abordagem do financiamento destinada a alavancar o impacto social (Clifford e Jung, 2016, p. 161).

Considerados o próximo passo na comercialização da prestação de serviços públicos, os SIBs entraram no cenário do financiamento público com uma rapidez surpreendente e quase simultaneamente nos governos ao redor do mundo. Eles foram iniciados no Reino Unido (2010), Austrália (2012) e Estados Unidos (2012) e estão sendo explorados no Canadá (2013), Nova Zelândia (2012), entre outros países.<sup>18</sup> Nas palavras de Warner (2013), os SIBs funcionam da seguinte forma:

Primeiro, é preciso uma intervenção que tenha sido testada e que se prove apresentar uma determinada taxa de sucesso. Pode ser um programa de reinserção de presos que reduza a reincidência em certo grau ou um programa de pré-escola que reduza o encaminhamento para educação especial ao garantir que mais crianças estejam aptas a entrar na educação primária. O elemento-chave é que o sucesso deve ser cuidadosamente mensurado e monetizado, de modo a ser utilizado para estruturar o investimento privado. Além disso, são necessários parceiros interessados: governo, investidores, executores e avaliadores. A maioria dos programas envolve um intermediário que coordena investidores, executores do programa e avaliadores. Enquanto o governo estabelece os termos do acordo, em última análise ele cede a maior parte do controle ao intermediário. Isso torna a configuração do processo especialmente importante e difícil. SIBs também requerem investidores dispostos. Até o momento, investidores têm vindo primordialmente de organizações sem fins lucrativos e fundações – capital paciente, disposto a assumir alto risco e com interesse em gerar retornos sociais. Por fim, são necessários avaliadores, uma vez que as melhoras e os impactos devem ser cuidadosamente monitorados para que se calcule precisamente o retorno a ser pago (ou não) aos investidores. (pp. 304-305)

Os investidores dos títulos fornecem o financiamento antecipado dos serviços na esperança de retornos lucrativos, e os SIBs pagam retornos financeiros quando os resultados sociais especificados forem atingidos,<sup>19</sup> agindo mais como um produto do mercado financeiro que não garante uma taxa de retorno fixa num prazo determinado.

Entre os defensores dos SIBs, imperam três argumentos principais. O primeiro é que o instrumento promove inovação (Cavalcanti, Castro e Bonzo, 2014) e traz novos recursos para o financiamento de serviços sociais em uma lógica “ganha-ganha”: proporcionam investimentos em políticas sociais sem custo e risco mínimo para as finanças públicas (assumido pelos investidores e não pelos prestadores de serviços), em um período de orçamentos públicos restritos e incertos (Wintour, 2012 apud McHugh et al., 2013, p. 4). Essa lógica “ganha-ganha” está muito mais no discurso pró-instrumento que na prática, trabalhos recentes têm mostrado a dependência dos recursos públicos para financiar políticas e dar garantias de pagamentos aos serviços realizados por privados (Santoro e Ungaretti, 2019; Raco, 2014). Outro pressuposto é que os governos conseguem, ao menos em teoria, reduzir os custos para o contribuinte, uma vez que diminuem seus gastos quando os prestadores de serviços atingem as metas predeterminadas (Warner, 2013, p. 303). Por fim, argumenta-se a favor dos SIBs a possibilidade de atuação dos governos (uma vez financiados) na prevenção dos problemas sociais, o que é muito menos onerosa que a remediação deles (ibid., p. 308).

Diversas críticas também têm sido empregadas ao instrumento. A primeira delas diz respeito ao fenômeno que Donzelot (2008 apud Cooper, Graham e Himick, 2016) chamou de “transição do estado de bem-estar social para o estado de investimento social” ou a implantação de mecanismos da governança neoliberal de Harvey (2005) para decretar políticas governamentais, fazendo com que o Estado perca parte de sua capacidade de avaliar criticamente suas atividades em perspectiva humana e política.

A racionalidade neoliberal insistiria na erradicação de políticas sociais governamentais e em sua substituição por mecanismos de mercado. O ponto importante em relação aos SIBs é que são uma incursão econômica no não econômico; isso torna tecnologias de contabilidade, que podem atribuir valores monetários a domínios considerados a princípio “não econômicos” ou sociais, essenciais para seu funcionamento. Os mecanismos de mercado em jogo nos SIBs são mecanismo de mercado financeiro. O valor de uma unidade individual de capital humano é seu fluxo de caixa futuro. Quando uma pessoa falha em gerar fluxo de caixa suficiente (um “empreendedor fracassado”) e o Estado provê fundos para essa pessoa, os mecanismos de contabilidade do SIB podem ser utilizados para assegurar que pelo menos parte desses fundos beneficiem investidores. (Cooper, Graham e Himick, 2016, p. 8)

Outra crítica importante é a dificuldade de mensurar os resultados sociais e, portanto, o momento de retorno do investimento aos credores. Avaliar como e até que ponto uma intervenção afeta o bem-estar de um participante não é uma tarefa simples, assim como a própria complexidade das condições e contextos dos problemas sociais que os SIBs pretendem abordar, o que pode tensionar o uso dessas tecnologias financeiras como motor de políticas sociais (McHugh et al., 2013, p. 6).

McHugh et al. (ibid.) também argumentam que “os debates sobre fontes de financiamento inovadoras devem refletir sobre os direitos dos cidadãos e os direitos que os serviços sociais oferecem, e não apenas se eles geram recursos adicionais em tempos difíceis”. Nesse sentido, Warner (2013) alerta para os perigos da financeirização dos serviços sociais:

A financeirização de serviços sociais coloca a questão sobre a seleção da população a mais provavelmente se beneficiar, custos de transação próprios da configuração do programa, risco e responsabilidade orçamentários, e o potencial de suprimir futuras inovações no programa de modo a garantir retornos privados contínuos. (p. 307)

## O título de impacto social do Programa Vivenda

O Programa Vivenda<sup>20</sup> é um negócio de impacto<sup>21</sup> que tem como objetivo melhorar as condições de habitação das pessoas de menor renda, em um modelo que consideramos se aproximar da agenda do empreendedorismo social norte-americano citado anteriormente, cujos dividendos parecem não estar sendo compartilhados com os beneficiários, mas ficam na empresa.

O negócio foi desenvolvido a partir da percepção dos sócios de que o Estado, por exemplo através de um programa de urbanização de favelas, interviria *da porta para fora* das moradias precárias e que, portanto, o *problema doméstico das pessoas não seria resolvido*.<sup>22</sup> Em outras palavras, o Programa Vivenda encontrou um nicho de atuação na chamada Inadequação de Domicílios, conceito utilizado pela Fundação João Pinheiro para designar questões relacionadas às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores e que não está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações (FJP, 2018, p. 13),<sup>23</sup> mas sim a melhorias habitacionais. Os números mapeados pelo

déficit habitacional permitem, inclusive, o dimensionamento desse potencial mercado, e seu porta voz frequentemente cita a existência de 12 milhões de moradias impróprias no país e a necessidade de serem feitas melhorias habitacionais como sendo duas vezes maior que a de construção de novas unidades habitacionais,<sup>24</sup> dialogando com esses números.

Recente relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) afirma que o Programa Vivenda contempla os ODS 1, 3, 10 e 11 (PNUD, 2015, p. 110), claramente procurando relacionar investimentos e negócios de impacto com os ODS.

Num primeiro momento, os três sócios do negócio, Fernando Assad, Marcelo Coelho e Igiano Souza, voltaram-se a conhecer em detalhes a realidade do território onde pretendiam atuar. O jardim Ibirapuera, complexo na periferia da zona Sul de São Paulo, formado por pelo menos de três favelas, com aproximadamente nove mil moradias, foi escolhido porque dois dos sócios já haviam trabalhado com a ONG Bloco do Beco, com atuação no local, o que facilitou a mobilização e a comunicação com os moradores (Mena, 2015).

Desse processo, surgiram os serviços ofertados pelo Programa Vivenda: (1) projeto arquitetônico – oferece quatro tipos de soluções de reformas de baixa complexidade que foram desenvolvidas a partir da demanda da comunidade e do que a literatura medicinal chama de "patologias habitacionais" mais comuns, como *kit* banheiro, *kit* revestimento, *kit* ventilação e *kit* antiumidade – e planejamento financeiro; (2) mão de obra qualificada; (3) fornecimento de matéria-prima; e (4) crédito. Este último merece atenção: como a maioria dos moradores não possuía matrícula de

seus imóveis, às vezes nem endereço oficial, e mais raramente ainda eram trabalhadores formais, pouquíssimos tinham acesso aos mecanismos de crédito tradicionais, impactando decisivamente na condição inadequada de suas moradias.

A empresa foi acelerada durante dois anos pela Artemisia, organização sem fins lucrativos que dissemina e fomenta negócios de impacto social no Brasil, e começou a funcionar efetivamente em maio de 2014. Em menos de um ano de operação, o projeto piloto já mostrava potencial de lucratividade, e os custos de operação já se pagavam, embora ainda não houvesse retorno do investimento.<sup>25</sup> Num primeiro momento, a empresa oferecia condições de financiamento da obra em até 12 parcelas, com o valor máximo da reforma fixado em R\$4.000,00 (Haberli, 2015), e as famílias com renda de até 1,5 salário mínimo tinham até 70% desse valor subsidiado por parceiros,<sup>26</sup> como o Instituto Azzi, a Artemisia e o Banco Pérola. No entanto, a maior parte desses recursos advinha de empréstimos na figura da pessoa física dos sócios em bancos convencionais ou a partir de doações dos parceiros, modelo este que inviabilizaria a expansão exponencial do negócio. De acordo com Fernando Assad, "o 'negócio social' costuma ter uma margem muito pequena de lucro para que tenha um preço que a pessoa possa pagar. Ou você opera em escala ou morre, especialmente quando você vende para o cliente final, que é nosso caso" (Mena, 2015). Dessa forma, mesmo a empresa tendo uma taxa de lucro menor do que a praticada no mercado, o negócio pode ser viabilizado quando é escalado, pois, assim, sua estratégia financeira passa a atingir um público muito maior.

Diante da dificuldade de encontrar solução de financiamento para famílias de baixa renda e para o escalonamento da empresa, o Programa Vivenda criou uma forma de captação de recursos inédita no Brasil: a primeira debênture (título de dívida) de impacto social. Ou, nas palavras de Fernando Assad,<sup>27</sup> "uma carteira para financiar reforma de casa para população de baixa renda sem respaldo nenhum, no conceito da *blended finance*",<sup>28</sup> unindo atores que tradicionalmente não atuariam juntos, como: Fundo Zona Leste Sustentável, Maraé Investimentos, EP8 Participações, Itaú Private Bank, Tozzini Freire advogados, GoOn e Família Paulista, entre outros.

A coordenação ficou a cargo do Grupo Gaia, uma das maiores securitizadoras do País, e da gestora Din4amo, consultoria voltada a *startups*, que se associaram para criar a InvestSocial – Investimentos de Impacto Social, com objetivo de aproximar tomadores de crédito sem acesso ao sistema bancário tradicional a potenciais investidores, dispostos a abrir mão de parte do retorno financeiro em troca de ganho social. A debênture foi escolhida por ser um instrumento mais barato de estruturar do que um CRI e um FIDC (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios, que tem como lastro créditos a receber).

Lançada em março de 2018, a debênture captou R\$5 milhões em uma emissão fechada, voltada para investidores profissionais – aqueles que possuíam mais de R\$10 milhões aplicados (no caso, clientes do segmento *private* do Itaú Unibanco). Com os recursos captados, a empresa poderia oferecer o pagamento da reforma parcelado em até 30 meses, com juros de 1,8% a 2,2% ao mês, o que pode ser considerado uma taxa muito baixa diante do ofertado no mercado tradicional

quando não há garantias envolvidas.<sup>29</sup> E como os investidores só começariam a pagar após o sexto ano, as parcelas pagas pelas famílias seriam destinadas a financiar novas famílias durante os cinco primeiros anos, convertendo R\$5 milhões em R\$40 milhões para reformas, sendo que, destes, quase R\$30 milhões ficariam na própria comunidade, entre renda gerada para pedreiros e compra de materiais de construção, gerando um múltiplo econômico local de enorme impacto social (Setubal e Gorini, 2018).

Do lado do investidor, o título emitido pela Gaia (os próximos serão emitidos em nome da InvestSocial) não é uma aplicação das mais rentáveis. Os papéis emitidos têm prazo de vencimento de dez anos, com amortização a partir do quinto, e pagam uma remuneração prefixada de 7% ao ano, considerada sem risco (a taxa básica de juros está fixada, em dezembro de 2019, em 4,5%, menor juro básico da série histórica, iniciada em junho de 1996).

Paralelamente à solução do financiamento para as famílias, a empresa dedicou-se a encontrar outras frentes para expandir seus negócios de forma combinada com a estratégia financeira. Em fevereiro de 2020, matéria de jornal anuncia a inauguração da primeira loja Vivenda, em parceria com grandes varejistas do setor da construção civil do País, como a Gerdau e a Vedacit, para oferecer materiais de construção de qualidade a preços acessíveis na periferia – a loja está instalada no jardim Ibirapuera (Reis, 2020).

No caso da debênture, a inadimplência dos tomadores de crédito pode, em último caso, comprometer o ganho do investimento. Em tese, o risco foi assumido pelos credores em troca do benefício social praticado por seu capital.

Para além das informações financeiras, os resultados apresentados pela empresa quantificam a realização de mais de 1.600 reformas, com 5.600 pessoas atendidas, e alguns dos resultados são apresentados em vídeos disponíveis do canal de Youtube da empresa,<sup>30</sup> visitando os beneficiários satisfeitos com as reformas. Os resultados urbanísticos ainda estão para serem aferidos em futuros trabalhos de campo e entrevistas com a população beneficiada, como parte da pesquisa em andamento que embasa este artigo. No entanto, já é possível notar que os debates sobre fontes de financiamento inovadoras parecem estar mais preocupados com a estruturação dos negócios do que refletir sobre os direitos dos cidadãos, os direitos que os serviços sociais oferecem e os impactos da estrutura de financiamento do benefício nas contas das famílias, que parece somar-se a um conjunto de dívidas familiares que comprometem a qualidade de vida dessa população. Ao se lastrear no endividamento das famílias, está inserido em uma estratégia da expansão do neoliberalismo *desde abajo* já comentado (Gago, 2018), que termina explorando as economias domésticas em mais um dispositivo de endividamento das famílias cujos impactos devem ser analisados para além dos resultados urbanísticos.

## Considerações finais

Em todo o artigo, procurou-se trazer os desafios, de uma forma analítica e crítica, à implantação da agenda de títulos de impacto social. Dissertou sobre a falta de clareza do

lugar da habitação nos “investimentos sociais” e o tamanho ainda pequeno do investimento no Brasil, dificultando ganhos de escala. Trouxe como hipótese que há uma expansão das *blended finance*, utilizando financiamento combinado entre recursos privados obtidos no mercado imobiliário-financeiro e governamentais, vistas como “oportunidades” de negócio; a diversidade dos programas habitacionais que podem ser financiados, envolvendo reformas e não apenas a produção de novas unidades habitacionais. E, também, apontou para os perigos da financeirização dos serviços sociais, sugerindo que os debates sobre fontes de financiamento inovadoras devam refletir sobre os direitos dos cidadãos e os direitos que os serviços sociais oferecem, e não apenas sejam eles geradores de recursos adicionais em tempos difíceis (McHugh et al., 2013), apoiados nas estratégias das microfinanças ou das políticas de *bankable slums* que apostam na estruturação do negócio de forma que o mercado possa operar, a partir do endividamento das famílias.

Mais que conclusivos, os pontos apontam para uma agenda de pesquisa necessária sobre os investimentos de impacto e melhorias habitacionais no Sul global. Diferentemente das hipóteses iniciais, o caso pesquisado, do Programa Vivenda, mostrou que a motivação foi empresarial (oportunidade e diversificação de negócios), e não a construção de uma política pública habitacional ou o interesse público; com consequências urbanas (melhorias habitacionais) de interesse público; apoiadas no modelo empreendedorismo social norte-americano, cujos dividendos vão para os empresários e a base da pirâmide social é vista como “riqueza”, e suas rendas não seriam



compartilhadas entre os envolvidos no empreendimento, como propõe o modelo tido como europeu. Novamente, a habitação entra no rumo dos negócios pelo viés empresarial, não a

partir de ações estatais, ainda que o Estado seja visto como possível financiador desses negócios, em face das consequências urbanísticas resultantes e de seu possível escalonamento.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-3168-0868>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo, SP/Brasil.  
paulasantoro@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-4025-1117>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.  
joaochiavone@gmail.com

## Nota de agradecimento

Este trabalho contou com o apoio do CNPq através da Bolsa de Produtividade em Pesquisa PQ 2 - 312011/2019-9.

## Notas

- (1) Neste artigo, utilizaremos o termo "soluções habitacionais" com o sentido de abranger o conjunto diverso de ações relacionadas às condições de habitação da população de baixa renda (produção de novas moradias, melhorias habitacionais, regularização fundiária, entre outros).
- (2) Há uma reestruturação de empresas para poderem buscar recursos no mercado, não analisada neste trabalho, bem como dos bancos e empresas para trabalharem nessa estruturação desses títulos. A Caixa, por exemplo, começa a se estruturar para securitizar sua carteira de créditos com o objetivo de permitir a oferta de crédito imobiliário visando alternativa em cenário de redução dos recursos tradicionais (FGTS e poupança). Para isso, abriria uma distribuidora de títulos e valores mobiliários, que requer uma autorização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), passando a ser uma originadora de crédito imobiliário. Para vender sua carteira de crédito, matérias de jornais apontam como essencial que investidores estrangeiros participem e, também, que o Brasil faça alterações regulatórias para tornar essas aplicações mais atrativas aos estrangeiros. A venda para investidores nacionais planejava conseguir R\$ 30 bilhões no máximo (Simão et al., 2019).

- (3) Compreende organizações da sociedade civil ou governamentais empreendendo com o objetivo de melhorar as condições de vida no ambiente local, de modo a ampliar as oportunidades para as pessoas mais pobres e excluídas da sociedade (Iizuka et al., 2014).
- (4) Inclusive, a literatura aponta para uma crescente possibilidade de mobilidade da dívida dos créditos imobiliários no mundo financeiro recentemente reforçada em matérias de jornais, no país, que apontam para um cenário com taxa selic baixa, juros mais baixos e maior “portabilidade” da dívida (Jakitas, 2020).
- (5) A aposta no endividamento das famílias é uma das diferenças dessas experiências em relação a outras anteriores, por exemplo, de titulação em massa, que via no processo de titulação a possibilidade de os mais pobres usarem a propriedade como garantia e entrarem no mundo bancário, fazendo migrar um volume considerável de recursos que é transacionado em esferas populares, não regulamentadas ou institucionalidades, para os bancos. Essas propostas foram muito disseminadas nas ideias do peruano De Soto (2003), que argumentou que a terra ilegalmente ocupada é um capital que deve ser mobilizado e, uma vez legalizada, seria objeto de crédito no setor financeiro formal, que se beneficiaria com o volume de recursos e com os imóveis em garantia. Tais propostas foram criticadas por vários autores na década de 1990 por considerarem crédito algo muito rigoroso de ser assumido por famílias de tão baixa renda (ver crítica em Fernandes e Alfonsin, 2016; Clichevsky, 2016; De Los Rios, 2016), já sinalizando o papel do endividamento sobre as famílias.
- (6) Debênture é um título de crédito emitido por empresas, negociado no mercado de capitais, considerado como de renda fixa. Refere-se a empréstimos que uma empresa realiza junto a terceiros, portanto, são papéis de dívida (diferem-se de ações, por exemplo, que são frações do capital de uma empresa), que são negociados no mercado de capitais. Quem compra está emprestando para a empresa, e receberá com juros no tempo futuro, portanto as debêntures funcionam como uma forma de captação de recursos para a empresa que emite, geralmente mais barata que um financiamento bancário tradicional, com juros menores. Em geral, elas têm data de vencimento definida no prazo do investimento. Fonte: InfoMoney, 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/guias/debentures/>. Acesso em: 3 mar 2020.
- (7) Neste artigo, utilizaremos o termo "negócio de impacto" para englobar as diversas conceituações que orbitam nesse universo: negócios sociais, negócios com impacto social, negócios inclusivos, negócios de impacto, etc. É importante frisar que o uso do resultado financeiro – se revertido em lucro a seus acionistas ou se reinvestido inteiramente no negócio – é apontado como um dos diferenciais entre os conceitos. No entanto, não discutiremos esse tema aqui.
- (8) O termo "investimentos de impacto" refere-se aos recursos públicos e privados que podem ser direcionados para os negócios de impacto, como títulos de dívidas ou empréstimos (Cavalcanti, Castro e Bonzo., 2014; Lab, 2019a).
- (9) De maneira geral, o tema da habitação poderia ser associado a Dimensão Social, enquanto ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, ou ODS 10 – Reduzir as desigualdades, mas também na Dimensão Ambiental, associado ao ODS 11 – Tornar cidades e assentamentos sustentáveis. A Meta 11.1 do ODS 11 é a única que traz o tema da habitação de forma mais explícita: “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. No entanto, diversos documentos analisados nesta pesquisa relacionam o tema da habitação com outros ODS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 12 jan 2020.

- (10) McHugh et al. (2013) exemplificam o caso do Future for Children's Bond, que não teve interessados suficientes.
- (11) De acordo com a ICMA, um título pode ser elegível a partir de quatro princípios: o uso dos recursos deve ser canalizado para projetos com benefícios ambientais e/ou sociais; deve haver um processo de avaliação e seleção de projetos; deve estar clara a forma de gestão e de alocação dos recursos; e devem ser emitidos relatórios de comunicação da *performance* (incluindo Key Performance Indicators – KPIs), de preferência relacionando-a com os compromissos de cada ODS. Ver publicações do International Capital Market Association (ICMA), disponíveis em: <https://www.icmagroup.org/>. Acesso em: 22 dez 2019.
- (12) Disponível em: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2018/Social-Bond-Principles---June-2018-140618-WEB.pdf>. Acesso em: 12 jan 2020.
- (13) “O levantamento da GSIA é abrangente porque leva em conta um amplo espectro de ativos, com menor ou maior grau de impacto socioambiental positivo: desde fundos que simplesmente excluem empresas com claro efeito social negativo, como as de fumo ou armas, passando por aqueles que têm como política comprar dívida ou ações de empresas que adotam práticas positivas nas áreas ASG, até chegar a fundos de impacto propriamente, aqueles que investem em negócios cuja atividade principal é resolver um problema social ou ambiental” (Adachi, 2019).
- (14) Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2018/04/20/gestoras-se-unem-para-captar-com-debenture-do-bem.ghtml>. Acesso em: 24 dez 2019.
- (15) Em 2018, a Anbima participou de debates sobre mudanças climáticas em evento do Consulado Britânico; em 2017, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) promoveu encontro em *green bonds*; em 2015, a Fundação Getúlio Vargas fez um estudo para a Febraban sobre *green bonds*; entre outros.
- (16) O LAB “é um fórum de interação multissetorial com objetivo de criar soluções inovadoras de financiamento ou alavancagem de recursos privados” com impactos ambiental ou social, criado pela ABDE, o BID e a CVM, em parceria com a GIZ GmbH (LAB, 2019b). Participam diversos ministérios e reguladores (Banco Central, Previc, Susep, além da CVM), associações representativas, bancos públicos e privados, B3, bancos de desenvolvimento e agências de fomento, consultorias e escritórios de advocacia, empresas, ONGs, além de representantes da academia. Ver LAB, disponível em: <http://www.labinovacaofinanceira.com/lab/>. Acesso em: 26 dez 2019.
- (17) O termo “investimento social”, nesse contexto, refere-se a um investimento monetário em uma iniciativa de política social, proporcionando ao investidor um retorno financeiro ao prestar serviços públicos de bem-estar (Kingston e Bolton, 2004; Mulgan et al., 2011 apud McHugh et al., 2013, p. 3).
- (18) Em 2013, foi lançado o primeiro SIB organizado pelo setor não-público – o Adoption Bond, It's All About Me (IIIAM) – através de um instrumento de dívida com projeção de corresponder ao seu perfil de risco, diferentemente dos demais SIBs que ofereciam menores rendimentos comerciais em vista ao impacto social entregue (Clifford e Jung, 2016, p. 163).
- (19) Como exemplos de projetos associados a estes títulos, tem-se: ampliação do acesso à educação, construção de hospitais em locais de vulnerabilidade social, tratamento de água em regiões de baixa renda, criação de empregos para comunidades de baixa renda, redução de reincidência de egressos do sistema prisional, entre outros.

- (20) Para saber mais, ver *site* do Vivenda. Disponível em: <https://programavivenda.com.br/>. Acesso em: 26 dez 2019.
- (21) Fernando Assad, um dos fundadores da empresa, associa, em suas falas, a criação do Programa Vivenda ao conceito de "negócio social", cunhado por Muhammad Yunus, "o conhecido "banqueiro dos pobres", que ganhou o Prêmio Nobel da Paz (em 2006) em reconhecimento ao seu trabalho com microcrédito e aos seus esforços para a redução da vulnerabilidade dos pobres em Bangladesh (Barki, 2015). A aceleradora Yunus Negócios Sociais define negócio social como "empresas que têm a única missão de solucionar um problema social, são sustentáveis financeiramente e não distribuem dividendos. O lucro inicial, quando recuperado pelo investidor, é utilizado para ampliar as atividades da própria empresa e, assim, garantir impacto social". Disponível em: <https://www.yunusnegociossociais.com/o-que-so-negcios-sociais>. Acesso em: 8 maio 2020; grifos nossos.
- (22) Ver entrevista de Fernando Assad no vídeo "Reformas habitacionais e transformação social". Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=20&v=UGV5MzrR\\_VU&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=20&v=UGV5MzrR_VU&feature=emb_logo). Acesso em: 3 maio 2020.
- (23) Como inadequados, são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (FJP, 2018, p. 26).
- (24) Ver entrevista de Fernando Assad no vídeo "Apresentando o Programa Vivenda". Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=OU3cvNO\\_kll](https://www.youtube.com/watch?v=OU3cvNO_kll). Acesso em: 12 mar 2020.
- (25) De acordo com Haberli (2015), "o negócio foi criado com um investimento inicial de R\$48 mil (captados de investidores) e de R\$16 mil da Giral Consultoria".
- (26) Para conseguir o financiamento de seus projetos, a empresa precisou estabelecer uma parceria *multistakeholder* para contornar a falta de incentivos, tornar economicamente viável sua oferta de serviços de reforma e ampliar seu impacto sobre o público de menor renda (Pnud, 2015, p. 56).
- (27) Fala durante o evento "Tese de Impacto Social em Habitação: oportunidades para empreender com impacto", promovido pela Artemisia e Gerda, em 13 de agosto de 2019, em São Paulo.
- (28) Segundo o International Finance Corporation (IFC), o termo em inglês *blended finance*, traduzido para o português como "finanças combinadas", consiste em um financiamento misto, que usa quantias relativamente pequenas de fundos doadores para mitigar riscos específicos de investimento e para ajudar a reequilibrar perfis de recompensa de risco em investimentos pioneiros e de alto impacto, para que possam se tornar comercialmente viáveis ao longo do tempo. Ver site IFC, disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP\\_EXT\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/Solutions/Products+and+Services/Blended-Finance](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Solutions/Products+and+Services/Blended-Finance). Acesso em: 12 mar 2020; tradução dos autores.
- (29) Nesse caso, os empréstimos serviriam de garantia real para a debênture, ajudando a compor a remuneração que os investidores iriam receber (Pamplona e Brant, 2018).
- (30) Ver canal do Programa Vivenda no Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCOvt4HpYxrDOUIKfE1YTKpw>. Acesso em: 12 mar 2020.

## Referências

- AALBERS, M. B. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and Change*, v. 12, n. 2, pp. 148-166.
- ADACHI, V. (2019). *O novo normal dos negócios é aliar lucro a critérios mais sustentáveis de aplicação*. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/08/30/o-novo-normal-dos-negocios-e-aliar-lucro-a-criterios-mais-sustentaveis-de-aplicacao.ghtml>. Acesso em: 26 dez 2019.
- ASSAD, F. A. (2012). *Negócios sociais no Brasil: oportunidades e desafios para o setor habitacional*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BARKI, E. (2015). Negócios de impacto: tendência ou modismo? *Sociedade e gestão*. GV-executivo, v. 14, n. 1, pp 14-17.
- BARKI, E.; COMINI, G. M.; TORRES, H. da G. (orgs.) (2019). *Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- CAVALCANTI, M.; CASTRO, D. de; BONZO, C. (2014). "Financiamento urbano: como o movimento de impactar pode ajudar projetos de moradia e urbanismo". In: LAZZARINI, S. (org.). *Arq. Futuro: Financiamento da inovação urbana: Novos modelos*. São Paulo, BEI Comunicação.
- CHESNAIS, F. (2005). *A finança mundializada*. São Paulo, Boitempo.
- CLAPP, C.; WUENNENBERG, L. (2019). *Green and Social Together: Nudging Sustainability Bonds in the Right Direction*. Disponível em: <https://www.environmental-finance.com/content/the-green-bond-hub/green-and-social-together-nudging-sustainability-bonds-in-the-right-direction.html>. Acesso em: 12 jan 2020.
- CLICHEVSKY, N. (2016). "La regularización de los asentamientos informales es idónea para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre?". In: FERNANDES, F.; ALFONSIN, B. (orgs.). *A construção do direito urbanístico na América Latina*. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, pp. 55-69.
- CLIFFORD, J.; JUNG, T. (2016). "Exploring and understanding an emerging funding approach". In: LEHNER, O. M. (org.). *Routledge handbook of social and sustainable finance*. Abingdon, Routledge.
- COMINI, G. M.; ROSOLEN, T.; FISCHER, R. M. (2019). "Inovações socioambientais: uma análise de soluções e estratégias criadas por negócios de impacto no Brasil". In: BARKI, E.; COMINI, G. M.; TORRES, H. G. (orgs.). *Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- COOPER, C.; GRAHAM, C.; HIMICK, D. (2016). Social impact bonds: the securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, v. 55, pp. 63-82.
- CRUZ, C.; QUITÉRIO, D.; SECRETAS, B. (2019). "O ecossistema de fomento aos investimentos e negócios de impacto: rompendo fronteiras". In: BARKI, E.; COMINI, G. M.; TORRES, H. G. (orgs.). *Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- DE LOS RIOS, S. (2016). "Desmitificando el misterio del capital – 'La verdad del título de propiedad'". In: FERNANDES, F.; ALFONSIN, B. (orgs.). *A construção do direito urbanístico na América Latina*. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, pp. 345-351.
- DE SOTO, H. (2003). *El misterio del capital*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- DONZELOT, J. (2008). Michel Foucault and liberal intelligence. *Economy and Society*. London, v. 37, n. 1, pp. 115-134.
- ENVIRONMENTAL FINANCE (org.) (2019). *Sustainable Bonds Insight 2019*. Disponível em: <https://www.environmental-finance.com/assets/files/SUS%20BONDS%20INSIGHT%20FINAL-final.pdf>. Acesso em: 27 dez 2019.
- FERNANDES, F.; ALFONSIN, B. (orgs.) (2016). *A construção do direito urbanístico na América Latina*. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente.
- FERNANDEZ, R.; AALBERS, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition and Change*, v. 20, n. 2, pp. 71-88.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2018). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte.
- GAGO, V. (2018). *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo, Elefante.
- GIIN – Global Impact Investing Networking (org.) (2019a). *Sizing the Impact Investing Market*. Disponível em: [https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market\\_webfile.pdf](https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market_webfile.pdf). Acesso em: 27 dez 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Annual Impact Investor Survey*. Disponível em: [https://thegiin.org/assets/GIIN\\_2019%20Annual%20Impact%20Investor%20Survey\\_webfile.pdf](https://thegiin.org/assets/GIIN_2019%20Annual%20Impact%20Investor%20Survey_webfile.pdf). Acesso em: 27 dez 2019.
- GORINI, M.; TORRES, H. G. (2019). "Encontrando um modelo de negócio e uma teoria de mudança". In: BARKI, E.; COMINI, G. M.; TORRES, H. G. (orgs.). *Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- HABERLI, L. (2015). "Empresa do bem" cria kit de reforma para favela e parcela em 12 vezes. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2015/01/15/empresa-do-bem-cria-kit-de-reforma-para-favela-e-parcela-em-12-vezes.htm>. Acesso em: 7 maio 2020.
- HARVEY, D. (2005). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- HORESH, R. (1988). Social Policy Bonds. *Agribusiness and Economics Research Unit*. Lincoln College Canterbury. Canterbury, Nova Zelândia, v. 121, pp. 266-280.
- \_\_\_\_\_. (2000). Injecting incentives into the solution of social problems: social policy bonds. *Economic Affairs*, v. 20, n. 3, pp. 39-42.
- IIZUKA, E. S.; WALCHHUTTER, S.; DIAS, M. R.; BARBOSA, A. dos S. (2014). Empreendedorismo social e negócios sociais: revisão crítica e agenda de pesquisa. In: SEMEAD-SEMINÁRIO SEM ADMINISTRAÇÃO, XVII. São Paulo.
- JAKITAS, R. (2020). *Maior reflexo da queda nos juros é no crédito imobiliário*. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,maior-reflexo-da-queda-nos-juros-e-no-credito-imobiliario,1073659>. Acesso em: 11 fev 2020.
- JONES, B. G. (2012). "Bankable slums": the global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, pp. 769-789.
- KINGSTON, J.; BOLTON, M. (2004). New Approaches To Funding Not-For-Profit Organisations. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, v. 9, n. 2, pp. 112-121.

- LAB – Laboratório de Inovação Financeira (org.) (2019a). *Cartilha sobre instrumentos financeiros sustentáveis*. Disponível em: [http://www.labinovacaofinanceira.com/wpcontent/themes/enfoldchild/pdf/Cartilha\\_Instrumentos\\_Financeiros\\_Sustenta%CC%81veis\\_LAB\\_SF\\_Sitawi.pdf](http://www.labinovacaofinanceira.com/wpcontent/themes/enfoldchild/pdf/Cartilha_Instrumentos_Financeiros_Sustenta%CC%81veis_LAB_SF_Sitawi.pdf). Acesso em: 24 dez 2019.
- \_\_\_\_\_(2019b). *Titulos ODS: Comprometimento com o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <http://www.labinovacaofinanceira.com/wp-content/themes/enfold-child/pdf/LAB-GT-Impacto-Titulos-ODS-Comprometimento-com-o-Desenvolvimento-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 24 dez 2019.
- LAZZARINI, S. (org.) (2014). *Arq. Futuro: Financiamento da inovação urbana: novos modelos*. São Paulo, BEI Comunicação.
- LEDGERWOOD, J.; WHITE, V. (2006). *Transforming microfinance Institutions: providing full financial services to the poor*. Washington D.C., The World Bank, MicroFinance Network.
- LIEBMAN, J. B. (2011). Social Impact Bonds: a promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance. *Center for American Progress*, v. 9.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. (2016). *In defense of housing: the politics of crisis*. Londres, Verso Books.
- MCHUGH, N.; SINCLAIR, S.; ROY, M.; HUCKFIELD, L.; DONALDSON, C. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, v. 21, n. 3, pp. 247-257.
- MENA, I. (2015). *Reformar casas de favelas em cinco dias, por até 5 mil reais: este é o negócio da vivenda*. Disponível em: <http://www.projetodraft.com/reformar-de-casas-de-favelas-em-cinco-dias-por-ate-5-mil-reais-este-e-o-negocio-da-vivenda/>. Acesso em: 26 dez 2019.
- MOREIRA, T. (2019). *Expansão do crédito imobiliário depende de mercado de capitais*. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/08/08/expansao-do-credito-imobiliario-depende-de-mercado-de-capitais.ghtml>. Acesso em: 26 dez 2019.
- MULGAN, G.; REEDER, N.; AYLOTT, M.; BO'SHER, L. (2011). *Social impact Investment: the challenge and opportunity of social impact bonds*. Londres, The Young Foundation.
- PAMPLONA, P.; BRANDT, D. (2018). *Título financeiro capta 5 milhões para bancar reformas em periferia*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2018/03/1962211-titulo-financeiro-banca-reforma-em-favela.shtml>. Acesso em: 21 dez 2019.
- PARGENDLER, M.; MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. (2013). In strange company: The puzzle of private investment in state-controlled firms. *Cornell International Law Journal*. Cornell, v. 46, n. 3, pp. 569-610.
- PETRINI, M.; SCHERER, P.; BACK, L. (2016). Modelo de negócios com impacto social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 56, n. 2, pp. 209-225.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; FDC – Fundação Dom Cabral (2015). *Mercados inclusivos no Brasil: desafios e oportunidades do ecossistema de negócios*. Rio de Janeiro, Pnud Brasil.
- RACO, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 176-197.
- REIS, G. (2020). *Programa de reforma social cria loja de materiais para baixa renda*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/02/programa-de-reforma-social-cria-loja-de-materiais-para-baixa-renda.shtml>. Acesso em: 12 abr 2020.

- ROCHA LIMA, J. (2012). Começar de novo: o futuro das companhias de real estate de capital aberto no Brasil. Carta do NRE-Poli. Out-dez.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROYER, L. de O. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- SALAMON, L. (2014). *New frontiers of philanthropy: a guide to the new tools and new actors that are reshaping global philanthropy and social investing*. Oxford, Oxford University Press.
- SANFELICI, D.; HALBERT, L. (2016). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: A supply-side account. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1465-1485.
- SANTORO, P. F. (2019). Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, pp. 385-410.
- SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (2017). Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 407-431.
- SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. (2019). The subjection of public land to real estate financial complex In: CONFERENCE FINANCIALIZATION AND DEVELOPMENT IN THE GLOBAL SOUTH. Buenos Aires, Somo, v. 1, pp. 1-20.
- SCHMID, E. (2012). Pay Businesses to keep people out of prison. *Harvard Business Review*, v. 90, n. 1-2, pp. 64.
- SEN, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SETUBAL, N.; GORINI, M. (2018). *Estratégias para financiar negócios de impacto social*. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/estrategias-para-financiar-negocios-de-impacto-social.ghml>. Acesso em: 24 dez 2019.
- SHIMBO, L. Z. (2010). *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SIMÃO, E.; VERSANI, I.; GRANER, F.; PUPO, F. (2019). *Guimarães planeja R\$ 1000 bi em securitizações na Caixa*. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/01/08/guimaraes-planeja-r-100-bi-em-securitizacoes-na-caixa.ghml>. Acesso em: 22 fev 2020.
- SOCIAL FINANCE (2011). *Peterborough Social Impact Bond*. Londres.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Social Impact Bonds*. Londres.
- WARNER, M. E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of economic policy reform*, v. 16, n. 4, pp. 303-319.
- WINTOUR, P. (2012). *Social impact bond launched to help teenagers in case and the homeless*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/society/2012/nov/23/social-impact-bond-teenagers-homelessness>. Acesso em: 3 maio 2020.

Texto recebido em 4/mar/2020  
Texto aprovado em 15/abr/2020



# Debate sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil

Debate on the theory of land rent in the agricultural, urban and current context in Brazil

Edmar Augusto Santos de Araujo Júnior [1]

## Resumo

Este artigo apresenta o debate sobre a teoria da renda da terra, partindo do caso agrícola, passando pela teoria da renda do solo urbano, abordando suas modalidades e magnitudes à luz da teoria do valor. A renda capitalizada no preço do solo condensa um fundo de valor social cuja magnitude se expressa em função de variáveis macroeconômicas pela sua capacidade de interferir direta ou indiretamente nos salários e lucros. Essa abordagem teórica permite concluir sobre os efeitos econômicos do projeto de lei, em tramitação, que permite a aquisição das terras municipais pelo capital estrangeiro no Brasil.

**Palavras-chave:** teoria do valor; propriedade privada da terra; renda da terra agrícola; renda do solo urbano; capital estrangeiro.

## Abstract

*This article presents the debate on the theory of land rent. It starts from the agricultural case and addresses the theory of urban land rent, approaching its modalities and magnitudes in light of value theory. The capitalized income in the price of land condenses a social value fund whose magnitude is expressed according to macroeconomic variables due to its capacity for interfering directly or indirectly in wages and profits. This theoretical approach allows us to analyze the economic effects of a bill pending in the Senate that allows the acquisition of municipal lands by foreign capital in Brazil.*

**Keywords:** value theory; private land ownership; agricultural land rent; urban land rent; foreign capital.

## Introdução

A dimensão econômica explica dois aspectos-chave dos usos do solo: o papel da propriedade privada e a apropriação de valor excedente na produção capitalista do espaço urbano. A teoria do valor introduz a teoria da renda da terra, ao revelar como o lucro, o elemento base da distribuição do valor, torna-se renda da terra, através do estatuto da propriedade privada, que transcende a renda da terra agrícola, manifestando-se também na produção do espaço urbano.

A dupla mercadoria moderna, a terra urbana e o espaço construído, torna o solo em um ativo potente para instrumentalizar a participação no valor excedente. A renda da terra, embora pouco sistematizada e relacionada pela literatura contemporânea com as variáveis macroeconômicas, é capaz de influenciar a taxa de lucro média e interferir nos salários reais dos municípios e metrópoles brasileiras. Os recursos da renda da terra podem ser investidos em capital fixo (urbano e rural), incentivando investimentos produtivos, barateando o preço da terra infraestruturalizada para a classe trabalhadora, tornando o salário real mais valorizado.

Os imbricamentos macroeconômicos causados pela renda da terra sobre o processo de acumulação de capital e divisão do valor entre salários e lucros foram primeiramente constatados por David Ricardo, em 1817, que avançou sobre o conceito de renda diferencial. Ricardo explicou como a renda se constituía como uma função da taxa de juros, sobre o retorno do capital, que acabava diminuindo as bases da acumulação capitalista, ao direcionar uma parte dos lucros dos capitalistas agrícolas aos proprietários de terras.

Karl Marx, em 1867, constatou que a renda da terra não decorria da remuneração de um fator de produção, mas sim do pagamento pela permissão de uso, aprofundando a teoria da renda diferencial inaugurada por Ricardo. O seu conceito de renda absoluta foi capaz de explicar o paradoxo aparente de a terra se tornar uma mercadoria que tem preço, mesmo sem ter valor, por ser irreproduzível e não ser expressão direta da ação do trabalho humano.

Os adeptos de posições ricardianas e marxistas tendem a convergir a favor da recuperação da renda da terra, por configurar um enriquecimento sem causa, que se torna possível graças aos institutos jurídicos da propriedade privada e da herança da terra, consistindo em obstáculos tanto para o capital, quanto para os trabalhadores.

O aporte teórico oferecido por Jaramillo (2009) concilia alguns pressupostos (neo)clássicos e (neo)marxistas, reformulando a Teoria Geral da Renda da Terra (TGRT) para explicar a origem e as modalidades de renda posteriormente associadas à terra urbana. A existência social da propriedade territorial no capitalismo, como uma representação não espontânea desse fenômeno, manifestando-se primeiramente no caso da terra agrícola, é o ponto de partida para a formulação de uma Teoria da Renda do Solo Urbano (TRSU), que dialoga com Singer (1982), Topalov (1981), Almeida e Monte-Mór (2017), dentre outros.

A renda recebida pelos proprietários de terra é uma manifestação da natureza da propriedade privada do solo, ancorada sob o marco da produção na moderna agricultura capitalista e de sua complementaridade à produção industrial. A consolidação de uma classe social compreendida por proprietários de terras, que

recebe uma renda periódica, como porção do trabalho social, somente pelo domínio jurídico sobre a posse dos terrenos, cujos atributos diferenciais permitem a cobrança de rendas extraordinárias, originou um fenômeno social moderno: uma renda capitalista em que a posse da terra é associada à posse de capital e, por isso, deve ser remunerada, tal como uma proporção dos demais componentes do valor: salários e lucros.

A renda da terra é entendida, então, como uma parte do excedente social, da mais-valia extraída pelos capitalistas, que, ao invés de se tornar lucro, vai parar nas mãos dos proprietários, como condição da autorização do acesso à terra para a produção. A terra é irreprodutível, ela é objeto e meio de produção ao mesmo tempo e está fora do controle dos capitalistas. Mesmo não podendo ser reproduzida, ela é passível de ser monopolizada e apropriada individualmente, exercendo uma condição de acumulação externa ao capital.

A terra torna-se uma mercadoria que tem um preço comercializável no mercado, mas sem representar, em seu valor, uma porção direta do trabalho social. Esse é o paradoxo da mercantilização da terra apontado pela tradição marxista, na medida em que ela adquire um preço no mercado, em função da existência da renda da terra. Isto é, o preço do solo torna-se um mecanismo de capitalização da renda, sendo possível investigar sua natureza e suas causas.

A formação da renda da terra na agricultura e a sua manifestação no contexto urbano revelam como pode adquirir uma apropriação de valor por aqueles que detêm ou monopolizam a sua propriedade da terra. Esse processo de apropriação indevida da renda da terra pode ser ainda mais dramático se ela for

monopolizada pelo capital estrangeiro, como prevê o Projeto de Lei em marcha no Senado Federal brasileiro.

## A origem da renda da terra

A existência da renda do solo urbano deve ser contextualizada pelo advento das relações de produção capitalista na agricultura, de modo a especificar, brevemente, em que circunstâncias, sob que modalidades, em que magnitude e com relação a quais processos, o proprietário de terra exige uma renda do capitalista.

O preço do solo é fixado pela capacidade que tem o proprietário de receber uma quantidade de valor periodicamente, através de uma quantia de dinheiro, que não se diferencia daquela auferida pelos juros recebidos pelo proprietário de um capital real. Ante a existência de uma taxa de juros, o proprietário associa sua posse de terra à posse de capital, que lhe daria a soma em juros o que ele recebe em renda.

A propriedade privada da terra funciona tal como um título de crédito no mercado financeiro, que permite, ao seu proprietário, auferir renda periódica, podendo o bem ser transacionado por um preço proporcional àquela renda, através de um fator de proporcionalidade dado pelas taxas de juros vigentes no mercado de crédito. O preço do solo configura uma renda, que a propriedade proporciona, capitalizada por determinada taxa de juros para a remuneração de um determinado capital. O uso do solo é regulado pelo mercado imobiliário, e a formação do preço corresponde ao acesso, mediante compra do título ou pagamento periódico de aluguel, para a utilização do espaço (Singer, 1982).

No modelo simplificado e abstrato de determinação da renda da terra compatibilizado por Jaramillo (2009), o preço do solo emerge no mercado, mas o que se transaciona, mais do que a terra, é o direito de receber uma renda. O preço do solo (PS) expressa-se no mercado como a renda ( $r$ ) dividida pela taxa de juros ( $i$ ):  $PS = r/i$ . Na análise sobre a propriedade territorial, o mais importante não é o preço do solo e, sim, a renda, uma vez que é a magnitude da renda que determina a magnitude do preço. Por isso é importante este debate para refletirmos sobre as políticas de estímulo à aquisição estrangeira de propriedade fundiária.

Supõe-se um aporte de capital para a produção agrícola, em um determinado lote de terreno. Do Capital Total, um montante é utilizado para comprar Capital Constante (insumos, máquinas, combustível), e o outro para comprar Capital Variável (salário da força de trabalho). A taxa de lucro ( $g$ ) é um componente do valor e expressa a relação entre a mais-valia e o Capital Total. A apropriação desse lucro, que é parte da mais-valia total gerada na economia, é proporcional ao capital investido, sendo a taxa de lucro precisamente uma medida dessa proporção.

O valor da produção consiste no montante obtido com a remuneração da soma dos três componentes do valor: capital variável (salário), capital constante (juros) e mais-valia (lucro). O Preço de Produção (PP) forma-se através de um procedimento técnico e é o mais eficiente disponível entre os competidores, mas é menor do que o Preço de Mercado (PM), que é determinado pelas terras mais rentáveis. O preço de produção (PP) consiste no preço pelo qual os

capitalistas vendem o volume da produção, considerando o capital investido ( $k$ ) mais a taxa de lucro:  $PP = k(1+g)$ .

A hipótese de competição capitalista é importante, pois há uma diferença técnica da composição orgânica de capital<sup>1</sup> entre os setores e ramos da economia, garantindo no médio prazo que o capital migre de um setor em busca de maior rentabilidade. Esse equilíbrio, via taxa de lucro, altera os níveis de produção, permitindo que o preço de produção se iguale ao preço de mercado. Qualquer desajuste nessa equação leva os capitalistas a abandonarem seus setores para outros que apresentem taxas de lucro mais elevadas, aumentando a produção, até que seu preço caia e haja ajuste novamente entre os setores.

Considera-se, inicialmente, que os lotes de terra, em que cada capitalista opera, não tenham nenhum preço. Parte do capital constante é utilizado para alugar uma máquina de geração de energia necessária para a produção. Alguns terrenos, entretanto, possuem queda de água, que pode ser utilizada para a geração dessa energia, permitindo ao capitalista economizar esse montante para pagar a máquina, gerando um lucro extraordinário.

O capitalista instalado nessa terra, com queda d'água e geração autônoma de energia, opera com menores custos e com um lucro excepcional, que é possível apenas pelas características físicas do terreno. O proprietário desse terreno, ciente disso, e num cenário de concorrência, cobrará uma parte desse sobrelucro como condição de acesso à terra. No limite, algum capitalista estará disposto a ceder todo o sobrelucro ao proprietário, sendo indiferente produzir em um lote normal ou nesse com queda d'água.

Pela característica paradoxal da terra, de ser uma mercadoria que possui preço, mesmo sem ser produto do trabalho, a renda do solo surge em terrenos privilegiados. O fenômeno jurídico da propriedade permite, aos proprietários, controlar as circunstâncias que geram lucro excepcional, viabilizando uma transferência de valor que seria apropriado pelos capitalistas. A propriedade privada permite transformar lucro extraordinário em renda da terra.

A terra com características produtivas excepcionais, que produz com menores custos em condições relativas, quando comparada aos demais terrenos, é limitada e, por isso, surge a renda, representada por uma porção da mais-valia total que os proprietários conseguem fazer escapar dos capitalistas. A renda é estabelecida sobre o lucro médio e uniforme e, por isso, está associada ao lucro total dos capitalistas na economia. Até os setores capitalistas que não utilizam terra para operar sua produção se apropriam de uma mais-valia que poderia ser maior não fosse a renda da terra, devido aos efeitos em cascata que a competição gera entre os setores, através dos ajustes nos preços e lucros.

### As modalidades da renda da terra agrícola

A primeira modalidade, prevista desde Ricardo, ao abordar a incorporação produtiva de terrenos marginais, é a *Renda Diferencial (RD) tipo 1*, que se refere ao papel desempenhado pela fertilidade diferenciada entre os lotes de terras. Essa diferenciação é capaz de gerar um efeito semelhante ao das terras com queda d'água e geração autônoma de energia.

A diferença de fertilidade entre os lotes permite maiores lucros, assim como aqueles que produzem em terrenos com melhores localizações também podem diminuir seus custos com transporte, aumentando conseqüentemente seus lucros.

Essas circunstâncias, que são alheias ao controle do capital, pois estão subordinadas à propriedade privada da terra, geram, no curto prazo, lucros extraordinários associados às condições diferenciais de produção dos terrenos. A categorização tipo 1 refere-se à aplicação de montantes de capital similares, que se denomina uma cota normal de capital sobre a terra.

O critério da fertilidade faz com que haja um mercado de terras marginais que opera a uma produtividade limite em relação às terras mais produtivas, mas que ainda geram lucros, justificando os investimentos de capital. Diante da renda diferencial, são as condições de produção aplicadas aos terrenos marginais, cuja renda diferencial é nula, que regulam o preço do mercado. Isto porque a renda implica um sobrepreço, que o consumidor paga como se todos os bens tivessem sido produzidos nas piores terras. Como o preço de mercado é uniforme, ele acaba sendo aplicado aos bens produzidos nas melhores terras, nas quais o preço de produção é inferior.

A *Renda Diferencial (RD) tipo 2* refere-se à magnitude da renda, em virtude de um aumento na quantidade de capital aplicado à terra. A intensidade diversa de capital total sobre a terra estaria associada a uma distribuição desigual de capital entre os capitalistas agrícolas. O aumento da intensidade de capital total, constante e variável, investido sobre o mesmo lote de terra, consiste, então, em uma razão entre o capital total e a quantidade de terra.

Em relação àquele que opera sob uma cota normal, o capitalista intensivo em capital gera o dobro da produção física e de lucro médio, que se convertem em renda ao proprietário desse terreno. Esse capitalista, em condição de acumulação superior, obtém um lucro extraordinário, mas a competição, no médio prazo, com a entrada de outros capitalistas, em grau de acumulação similar, faz com que o mercado se reequilibre, através dos reajustes de preço e lucro, pela migração de capitais entre os setores em busca de maiores retornos.

Essa intensidade de capital superior seria análoga ao que ocorre com as inovações tecnológicas: os capitalistas que operam com melhores técnicas se apropriam de lucros extraordinários, durante um tempo, até que os concorrentes consigam igualar o padrão tecnológico, fazendo com que o lucro se converta em renda diferencial do tipo 2. Os proprietários de terra seriam capazes também de se apropriar desse lucro.

Essa modalidade articulada de renda diferencial só ocorreria porque existe o tipo 1. É preciso haver, de antemão, uma heterogeneidade de terras para haver um lucro extraordinário que se converta, posteriormente, em renda diferencial do tipo 2, em terrenos mais férteis onde se pretende intensificar a produção com acréscimos de capitais.

A *Renda Absoluta (RA)* da terra é considerada uma das grandes contribuições do pensamento de Marx às análises econômicas sobre o mercado de solo, de um modo geral. A constatação de que mesmo as terras mais estéreis e longínquas apresentavam um preço e que, para sua utilização, tinham de ser pagas rendas positivas, na moderna agricultura capitalista britânica<sup>2</sup> do século

XIX, fazia com que a conclusão ricardiana de renda nula na terra marginal fosse pouco intuitiva praticamente.

Uma fonte adicional de rendas, que está presente mesmo nas terras que não oferecem vantagens produtivas relativas, está associada ao fenômeno social da instituição da propriedade privada da terra. Não se trata de um fenômeno técnico, como no caso da renda diferencial, que está sustentada pela diferença de vantagens produtivas que os lotes apresentam, fazendo com que seja possível, no final do processo, vender acima do preço de produção.

No caso da renda absoluta, o poder de retenção que outorga, aos proprietários, o domínio jurídico sobre a terra permite que eles exijam uma renda como condição para fornecerem seus terrenos à produção, e tem como sustento a escassez (finitude) de terras. Essa retenção, que independe da heterogeneidade produtiva da terra, leva a um sobrepreço que se repercute em renda. A renda absoluta tende a uma magnitude uniforme entre os terrenos e, apesar da natureza e de determinantes distintos, interatua de maneira simultânea com a renda diferencial (I+II) no mercado de terras.

Os terrenos tenderiam a uma Renda Total (RT), em que as rendas (absoluta e diferenciais I e II) se agregariam, sendo que nos terrenos marginais, cuja renda diferencial é nula, só se manifesta a renda absoluta. Sem a renda absoluta, os proprietários subtrairiam seus terrenos das estruturas produtivas, gerando um desequilíbrio entre oferta e demanda, levando a um aumento brusco nos preços dos produtos agrícolas. A magnitude da renda absoluta depende do quanto os consumidores estarão dispostos a pagar pelos bens agrícolas nesse ajuste entre o preço ofertado e a quantidade demandada.

A renda absoluta é estrutural no capitalismo e o preço de mercado supera o de produção, inclusive nas terras marginais, fazendo com que o seu resultado seja em função da confrontação entre oferta e demanda. O preço de mercado difere de maneira estável, convergindo ao preço de produção, para haver a renda absoluta, mas sem superar, todavia, o valor (salários, juros e lucros). As transferências de mais-valia entre os setores, de acordo com a composição orgânica do capital e das distintas taxas de lucros, mostram que o valor e o preço de produção, em cada setor, estão relacionados.

Estruturalmente, a existência de rendas positivas é que justifica a propriedade privada da terra, que não é outra coisa, senão o poder de receber a renda. A apropriação e transação da terra, enquanto mercadoria, refere-se à prerrogativa de capturar a renda gerada pelas relações capitalistas.

A renda absoluta e a renda diferencial não são sobrepostas, como acreditava Marx, pois ambas as formas de rendas são manifestações quantitativas de um mesmo mecanismo econômico. A escassez e a irreproduzibilidade de terras são características que a competição capitalista não controla e consistem em fatores de produção que entrelaçam os direitos jurídicos aos efeitos econômicos sobre a terra. Pode haver uma escassez relativa (a expansão da produção encontra terras em condições piores) ou absoluta (a irreproduzibilidade impede a expansão), que explicariam cada tipo de renda (Jaramillo, 2009).

O regime jurídico da propriedade privada da terra, concentrada em torno de uma classe de proprietários, em que está prevista uma série de direitos, como de transmissibilidade, alienabilidade, edificabilidade, etc.,

foi sendo construído socialmente e de forma coerente ao sistema do capital. A propriedade privada permite controlar os aspectos irreproduzíveis da terra. A razão para a formação da renda absoluta sustenta-se na capacidade que têm os proprietários de fazer valer o domínio exclusivo da terra, exigindo uma parte do lucro dos capitalistas e cobrando um preço, superior ao de produção, dos consumidores para produzirem nas terras menos favorecidas.

A *Renda de Monopólio (RM)* reside na escassez de terras. Ela pode ser focalizada (quando restrita a uma região específica) ou generalizada (quando aplicada à escassez absoluta de terras disponíveis para a produção). Essa escassez representa uma barreira à ampliação produtiva, gerando sobrepreço nos bens agrícolas, que se converte em renda ao proprietário. O exemplo clássico desse tipo de renda consiste na produção de vinhos da região de Champagne, na França.

São produtos reconhecidos mundialmente pelos consumidores, devido às características agroecológicas e climáticas das terras limitadas da região, que garantem um vinho de altíssima qualidade. Para não haver desabastecimento, os consumidores estão dispostos a pagar um preço de mercado muito superior ao preço de produção, devido à quantidade produzida limitada e ao fetiche criado em torno do *status* ou do sentimento que o consumo desse produto proporciona.

O preço de mercado, nesse caso, não é regulado por nenhum setor produtivo e não está relacionado estritamente ao funcionamento estrutural da lei do valor, e sim por um desajuste eventual expresso pelas forças excepcionais da oferta sobre a demanda. Como esse sobrelucro é justificado pelas características escassas da terra, os proprietários

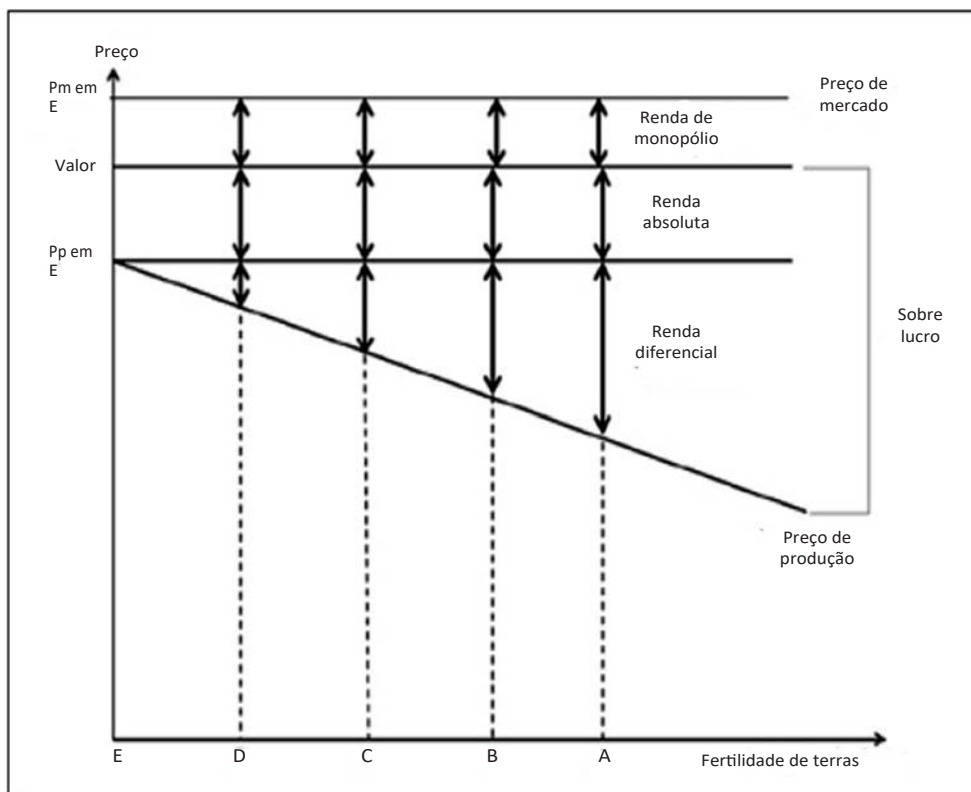
estarão em condições excepcionais, através da competição entre capitalistas, de se apropriarem do sobrelucro sob a forma de renda da terra. Uma parte da mais-valia é apropriada do fundo geral de acumulação de capital, em seu conjunto.

O Gráfico 1 ilustra o comportamento das modalidades das rendas da terra agrícola (diferenciais I e II, absoluta e de monopólio) em relação ao preço do mercado, ao preço de produção e ao valor. Na escala vertical, o ponto mais alto corresponde ao preço de mercado (PM) e o preço mais baixo, ao de produção (PP); e a linha intermediária corresponde aos elementos

responsáveis pela realização do valor. O lucro convertido em renda, diante da fertilidade, que aumenta conforme se distancia do intercepto horizontal, agrega as modalidades na seguinte equação:  $RT = RD (I + II) + RA + RM$ .

Como a competição capitalista não absorve parte do sobrelucro gerado nas melhores terras, a propriedade econômica da terra emerge como fenômeno social capaz de capturar o sobrelucro transvestido de renda. Os proprietários são capazes, inclusive, de incidir na magnitude dessa renda, com medidas articuladas de retenção do solo, gerando escassez artificial de terras.

Gráfico 1 – Relação entre preços agrícolas e lucros transformados em rendas da terra



Fonte: Guigou (1982 apud Almeida e Monte-Mór, 2007).



O foco na propriedade privada, em um contexto de produção capitalista generalizado, sobretudo do espaço urbano construído, permite compreender como a renda da terra desempenha um papel regulador da competição capitalista e dos fluxos de capitais em setores em que aspectos irreprodutíveis não controlados pelo capital geram sobrelucro. Mas isso não esconde o seu caráter parasitário, dado o conflito aparente entre proprietários e capitalistas e sua intervenção no processo de acumulação de capital.

Compreender a renda da terra no contexto de suas categorias gerais permite analisar como as rendas tomam corpo no contexto do solo urbano. Com o fenômeno social da propriedade privada da terra, as rendas absoluta, diferencial e de monopólio devem ser consideradas na construção de instrumentos de políticas do solo. A renda absoluta aparece uniforme, já a diferencial depende de localização, usos e aproveitamentos, etc.

## A renda da terra na produção do espaço urbano

Nas cidades, a existência social da terra consiste em sua capacidade de gerar espaço, servindo como lugar físico e suporte à produção de espaço construído para o desenvolvimento de atividades urbanas. A cidade não é o espaço em si mesmo e nem pode ser reduzida ao lugar do mercado. Os homens preparam a terra urbana, através do trabalho social, do dispêndio de energia e de insumos produtivos e constroem o espaço, edificando-o.

A cidade constrói-se, então, sob a forma de um “ente social”, subordinada ao processo

de acumulação de capital, impondo a cada um de seus componentes a assumir uma expressão da acumulação privada. A monopolização jurídica e a apropriação privada do solo urbano constituem-se como condicionantes iniciais à existência da renda do solo urbano.

A manifestação da renda da terra nas cidades torna-se um ponto de inflexão importante para a acumulação de capital, na medida em que determinadas estruturas fundiárias urbanas podem facilitar o sobrelucro ou simplesmente repelir o processo de acumulação, sobretudo em locais em que a renda é alta o suficiente para interferir nas taxas de lucro e nos salários reais, com custos de aluguéis e transportes.

A terra no contexto urbano está conectada ao produto “espaço construído”, devido a sua longa vida útil e a sua imobilidade, e ambos são transformados em uma mercadoria única, no momento do consumo. O setor de acumulação de capital, no qual se conecta a terra urbana, revela o processo de geração da renda do solo urbano em que o seu uso está associado.<sup>3</sup> Há uma relação entre os preços do solo com o nível de capital (fixo e móvel) aplicado à terra, à remuneração dos fatores de produção e às atividades desempenhadas nos espaços construídos. Essas atividades são determinadas por variantes estruturais, práticas coletivas, convenções sociais e funcionalidades técnicas.

O capital, em seus diversos ramos, buscou se apropriar da renda da terra, que era captada pelos proprietários originais, financeirizando o setor imobiliário, criando agentes da especulação e subordinando o Estado a corroborar seus interesses de acumulação. A propriedade privada da terra adquire um papel adicional na consolidação das relações

capitalistas, na construção do espaço urbano. O capital tende a destruir as formas não mercantis, sobretudo, por privilegiar uma convergência entre o consumo do espaço construído com a propriedade privada do solo. Os proprietários urbanos não são caracterizados como uma classe social homogênea, como no caso agrícola. A fragmentação dos títulos de propriedade os deixa com interesses não convergentes.

Ao colocar o terreno à disposição do capitalista construtor, o proprietário urbano pode barganhar uma parte do produto social, capturando uma parte da mais-valia envolvida no processo de produção do espaço construído, sob a forma de renda, capitalizada através do preço do solo. O capital pressiona para que a propriedade urbana tenha um caráter privado, de modo a permitir a mercantilização dupla: do solo e do espaço construído.

Essa pressão de subordinar o valor de uso ao valor de troca, no entanto, tal como já apontara Lefebvre (2000), esbarra na característica transcendental e na dimensão histórica da cidade, de possuir um valor de uso de caráter coletivo, por ser o local de interação e projeção espacial das relações sociais. Essa característica da cidade não pode ser rompida pelo capital, pois contrariaria seus interesses de acumulação.

As práticas espaciais requerem uma referência coletiva que escapa ao controle do capital, no processo de produção do espaço construído. Ao mesmo tempo, as diferentes potencialidades de cada terreno não dependem dos agentes envolvidos nesse processo. O consumo do espaço construído, mediado pela propriedade privada, é afetado pela inserção de cada lote, em uma determinada estrutura

de alocação de usos do solo com preços diferenciados, que se transformam em rendas para o proprietário.

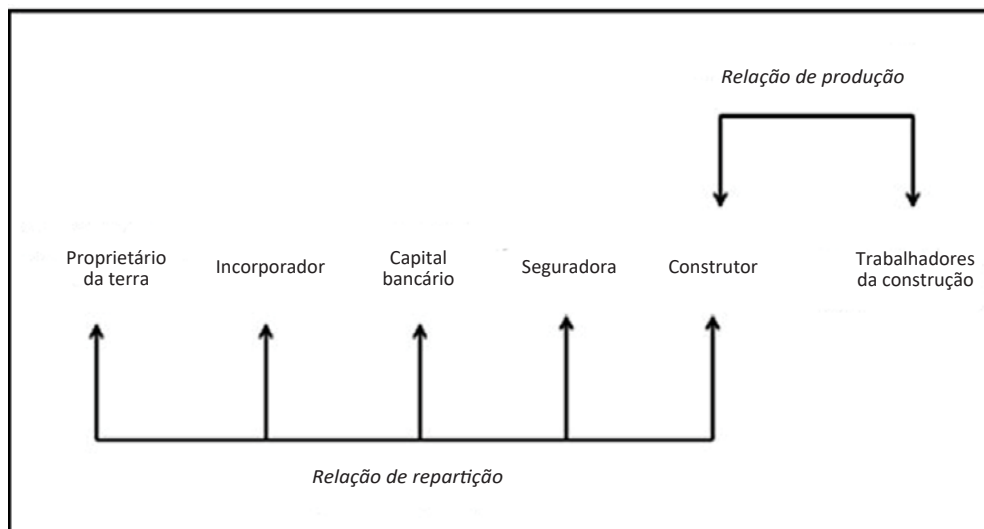
A Figura 1 revela o processo de formação da renda do solo urbano e a financeirização dessa renda através de dois eixos: a repartição da renda desde a negociação com o proprietário original do terreno com os demais agentes (incorporador, capital bancário, seguradora e construtor) e a relação de produção do espaço entre o construtor e os trabalhadores assalariados da construção civil, onde o valor é gerado.

Impulsionada pela acumulação de capital e estruturada pela contraposição capital-trabalho assalariado, o setor da construção urbana defronta-se com algumas barreiras e limitações à produção. A principal delas consiste no período prolongado de rotação de capital, sobretudo, com relação ao processo de adequação e equipamento do terreno, afetando a magnitude das taxas de lucro e a produção em escala.

O preço do produto “espaço construído” aumenta por essas questões e, também, para garantir o recebimento de renda pelo proprietário. Como o mercado espontâneo é estreito e o preço elevado, um impacto sobre as condições de acumulação e um atraso técnico relativo do setor da construção são gerados, em comparação a outros setores intensivos em capital. As condições que limitam a demanda requerem um capital de circulação para financiar o consumo de habitação e de dispositivos políticos e jurídicos que garantam um fluxo de terras.

Os capitalistas tendem a contingenciar os processos de incrementos de capital constante, de inovação tecnológica e de maquinação,

Figura 1 – Relações de produção e repartição da renda do solo urbano



Fonte: Guigou (1982 apud Almeida e Monte-Mór 2017).

preferindo apostar em várias ações pequenas e pulverizadas, nas quais o trabalho manual e intensivo prevalece. O processo de acumulação de capital requer agentes que são envolvidos para superar as barreiras e os limites à demanda, que tendem a deslocar o capital produtivo do controle da produção.

O Estado é induzido a ser o produtor dos espaços construídos necessários para a reprodução geral do capital, sendo acionado para facilitar a acumulação, resolver os limites da demanda e promover os ajustes urbanos necessários para a oferta de terras. Quando o capital não encontra demanda solvável, que garanta taxas de lucro suficiente para viabilizar

a produção, a mercantilização do espaço construído é relegada ao Estado. As políticas públicas da produção do espaço urbano, através de obras de urbanização, dos programas de habitação popular, além das práticas de mutirão, da autoconstrução, etc. são alternativas à falta de interesse do capital.

Apresentamos as articulações e as modalidades de renda do solo urbano consolidadas por Jaramillo (2009) em que a terra urbana é estruturada por articulações primária e secundária que movimentam magnitudes de rendas específicas. A articulação secundária sobrepõe-se à primária para formar o que seria uma “articulação complexa do solo urbano”.

## As modalidades de renda na articulação primária do solo urbano

A articulação primária está ligada ao processo produtivo da edificação pela indústria da construção e permite o surgimento de três tipos de rendas primárias do solo urbano. A *Renda Primária Diferencial tipo 1* está associada às características individuais dos terrenos. É semelhante ao caso da fertilidade dos terrenos agrícolas, referindo-se às condições diferenciais de “localização” e “construtibilidade”, que cada terreno apresenta, que podem ser favoráveis à edificação e ao consumo do espaço.

A construtibilidade diferenciada ocorre pelas características geomorfológicas, traduzindo-se em taxas de lucro mais vantajosas ao capitalista, comparadas aos custos maiores relativos à construção em outros terrenos desfavoráveis. As vantagens de localização, que permitem uma renda diferencial para os proprietários dos terrenos, referem-se aos valores de usos das infraestruturas e dos serviços urbanos.

Nessa busca pelos melhores terrenos, o preço passa a ser regulado pelas condições de produção nos piores terrenos, aqueles menos construíveis e os mais longínquos das redes de abastecimento e serviços infraestruturalizados. A “escala de preços” tende a reagir menos a essa modalidade de renda. O fator da localização pode ser recuperado por instrumento estatal, já que essa renda consiste exatamente no que o proprietário tem que pagar pelos custos de infraestrutura.

A *Renda Primária Diferencial tipo 2*, tal como no caso agrícola, refere-se à intensidade diferenciada de capital aplicado à terra,

relacionando-se à construção em altura. O fenômeno da verticalização, que multiplica espaços construídos em um mesmo lote, revela uma associação entre a densidade construtiva e a magnitude dos preços do solo. A decisão técnica entre a opção de construir em baixa densidade ou em altura, ainda que sofra os efeitos da regulação urbanística, é definida pelo custo de produção das técnicas de construção em altura diversa e pelos preços heterogêneos do espaço construído, nas diferentes localidades.

Essa diferença de preço em cada localização por espaços construídos muito similares gera um lucro ao capitalista que pode se converter em renda ao proprietário. Caso o preço do espaço não seja alto o suficiente para compensar os maiores custos de se produzir em altura, a opção será construir em baixa densidade, pois é a relação entre custos de produção e preços de venda do espaço construído que determina a densidade e o preço do solo (Jaramillo, 2009).

A cota adicional de capital sobre a terra para construir em determinados níveis de altura (baixo, alto, altíssimo) e o lucro potencial da construção dependem da disposição dos consumidores a pagar pela localização específica do terreno. Dado o preço do espaço construído, o mercado determina o mínimo e o máximo da edificabilidade, de acordo com a possibilidade de gerar uma renda máxima. A “edificabilidade econômica” consiste no nível que maximiza essa renda. Os agentes mercantis tendem a adotá-la, mas isso não se traduz necessariamente em um ponto máximo em altura da edificação, pois, a partir de um ponto, a renda diminui com o aumento da edificação.

Conforme se aumenta o preço unitário do espaço construído, cresce o nível de edificabilidade em que a renda é máxima. Há, então, uma regulação simultânea entre os níveis de edificabilidade e renda para cada preço do espaço construído. Os níveis de densidade representam as cotas de capital aplicadas à terra, sendo a técnica de baixa densidade a que corresponde à cota normal de capital.

A *Renda Absoluta Urbana (RAU)* é capaz de explicar a existência do nível de renda mínima dos terrenos urbanos, uma vez que, mesmo as terras que não possuem nenhuma vantagem relativa para a construção, apresentam rendas positivas. A terra destinada ao uso urbano, em contraposição ao uso rural, já proporciona uma renda superior ao que seria destinado para uma finalidade agrícola. Imaginando que esses terrenos estejam situados nos limites da cidade com o campo, o limite mínimo da renda absoluta urbana será a magnitude da renda rural das terras cercando a cidade (ibid.).

A oferta de terrenos escapa ao controle do capital promotor e, mesmo que haja terras disponíveis para expansão da cidade, são necessários equipamentos e infraestruturas para conectá-las às redes de serviços urbanos complementares necessárias para essa expansão. A possibilidade de escassez relativa, devido à retenção especulativa de terras, por parte de poucos proprietários, esperando mudanças de uso de rural para urbano, por exemplo, confirma uma tendência secular à alta do terreno urbano.

Assim, a renda urbana absoluta tem origem na limitação da quantidade de terra incorporada à cidade, restringindo a quantidade de

imóveis oferecida no mercado, fazendo com que a competição entre usuários aumente o preço do produto. Esse aumento de preço, sem que haja aumento de custos, traduz-se em lucro extraordinário, que é fruto das condições excepcionais do terreno à edificação, e, por isso, reverter-se-á em renda ao proprietário.

Essa modalidade de renda é compartilhada por todos os terrenos, fixando o preço mínimo do solo nas cidades e sendo capaz de definir a porção do trabalho social canalizado nesse mecanismo. A magnitude da renda absoluta não tem origem na composição orgânica do capital no setor da construção, mas, sim, em uma relação de forças entre proprietários e aqueles que demandam direta ou indiretamente os terrenos urbanos (ibid.).

Essa magnitude torna-se mais ascendente, em contextos de expansão urbana, em cidades com atrativos de localização global que enfrentam limites de oferta de terrenos, por questões geográficas, por restrições ao fornecimento de infraestruturas, por regulações urbanísticas restritivas à expansão ou pela concentração da propriedade da terra periférica.

As modalidades de renda associadas à produção primária do solo são marcadas por um processo em que o capitalista construtor possui capital-dinheiro e quer transformá-lo em mais-dinheiro. O capitalista compra a terra do proprietário original, paga pelos meios de produção (máquinas, insumos e equipamentos) e pela força de trabalho assalariada, incorporando aspectos subjetivos e objetivos ao bem, de acordo com o usuário definido, para incrementar o preço e colocá-lo no mercado, configurando a articulação secundária do solo, que veremos a seguir.

## As modalidades de renda na articulação secundária do solo urbano

Diferentemente do caso das articulações primárias, em que o solo exerce um papel ativo na determinação do valor, no momento do consumo da mercadoria “espaço construído”, o solo está agregado de maneira passiva, em virtude da imobilidade do artefato construído. A terra urbana articula-se de forma indireta ou secundariamente no processo de consumo do espaço construído, mas sua incidência é ativa sobre a possibilidade de desenvolvimento das atividades urbanas e um fator sobre a estruturação da renda da terra nas cidades.

Há uma determinada lógica em como se estrutura a distribuição espacial dos usos do espaço construído que segue determinados padrões, em que algumas atividades se concentram e se entrelaçam no território, buscando se complementar, se associar, se impor ou rechaçar outras atividades.

Essas atividades buscam organizar economicamente a grande concentração de meios produtivos e de força de trabalho presentes nas aglomerações urbanas. A concentração em massa de pessoas coloca a cidade também como espaço privilegiado de consumo de espaço urbano para fins de moradia. A produção desta é modulada de acordo com o poder de compra das distintas classes sociais e do papel desempenhado por elas na produção e distribuição do valor. A moradia é o mecanismo de reprodução geral do sistema capitalista, na medida em que permite a reposição física da força de trabalho. Os usuários finais são aqueles que adquirem o direito de uso da propriedade de suas edificações para o consumo do espaço construído para a habitação, tanto dos

trabalhadores assalariados, quanto da classe dos consumidores de mais-valia.<sup>4</sup>

A terra urbana adquire uma articulação secundária fundamental no processo de industrialização e adequação dos espaços urbanos para a indústria. Além, disso, o papel histórico desempenhado como centro de trocas coloca a cidade como espaço privilegiado da circulação e das atividades de comércio de mercadorias. As estruturas de renda secundária do solo urbano estão relacionadas, sobretudo, aos usos dos espaços para essas três atividades urbanas principais: indústria, comércio/serviços e moradia.

A Renda Diferencial do Comércio (RDC) está relacionada à porção do capital encarregada de fazer circular a produção de mercadorias. Um setor que não produz valor, mas que extrai uma parte da mais valia gerada pelo capital produtivo, através de uma margem comercial cobrada sobre os preços dos fabricantes. Esse sobrepreço que o consumidor pagará será a base do lucro, influenciado pela magnitude da velocidade de rotação do capital comercial. Essa velocidade tende a se unificar pelos diferentes setores do comércio nas distintas localidades urbanas.

As atividades comerciais são distribuídas espacialmente através de um processo coletivo, externo ao controle do setor do comércio. Essa distribuição é objetiva e precisa, de modo a permitir uma identificação social dos consumidores a uma determinada localidade, que apresenta vantagens urbanas relativas. Os terrenos mais atrativos serão mais requisitados por permitir maior velocidade de rotação e maior taxa de lucro. A competição entre os capitalistas comerciais colocará o proprietário em condições privilegiadas de se apropriar do excesso da taxa de lucro média, sob a forma de renda diferencial do comércio.

Importante considerar que a formação dessa renda não emerge do processo produtivo do espaço construído, por isso ela é secundária e considerada diferencial, por sua modulação ser gradual. Na medida em que os terrenos vão se distanciando dos pontos mais privilegiados para o comércio, eles apresentarão menores números de clientes, traduzindo-se numa menor rotação de capital e em um lucro relativamente menor.

Mesmo em cidades polinucleadas, essa graduação também se verifica, através do distanciamento relativo dos pontos mais vantajosos do comércio em cada núcleo. Pode haver, inclusive, um grau de diferenciação e magnitude entre esses núcleos pelas camadas de renda que buscam esses espaços comerciais, influenciando na rotatividade do capital e no sobrepreço cobrado pelos produtos. O comércio localiza-se junto aos competidores em zonas urbanas em que os consumidores já estão habituados a comprar mercadorias específicas. O preço em cada mercado cobre uma margem de lucro das empresas mais mal localizadas e um lucro extraordinário para as mais bem localizadas.

A renda diferencial do comércio pode ser observada em um plano empresarial de decisão de alocação comparativa entre três localidades, levando em conta a rotatividade do capital, de acordo com o número de rotações do estoque por ano. A melhor localização em termos de rotatividade de estoque para as vendas do comércio terá uma renda diferencial do solo associado ao uso do comércio e será parametrizada pelo lucro bruto da empresa.

No limite, o empresário pagará todo seu sobrelucro em relação à pior localidade, devido às capacidades de venda superiores. O aluguel formado será muito próximo ao lucro auferido

pelo comércio nessa localidade e, por isso, a magnitude da renda será calculada em função do lucro. A renda absoluta urbana, de acordo com esse raciocínio, é definida pelo aluguel na pior localidade, cuja magnitude será expressa pela diferença entre o preço de mercado dos produtos da empresa mais mal localizada e o preço de produção (Singer, 1982).

Os capitalistas do comércio em pior localização apresentam uma rotatividade marginal do capital, regulando a margem de lucro para todo o comércio na cidade. Os preços mínimos dos fabricantes serão fixados segundo essa margem do mais mal localizado. Pela natureza heterogênea dos espaços urbanos, esse aspecto impede que os preços finais de uma mesma mercadoria se unifiquem pela cidade, sobretudo pela distribuição não uniforme dos consumidores por estrato de renda (Jaramillo, 2009).

Em algumas áreas da cidade, encontram-se compradores dispostos a pagar mais por uma mesma mercadoria, para evitar deslocamentos intraurbanos. Esse sobrepreço estaria relacionado a custos de transporte mais elevados do que aos aspectos da segregação social e da dimensão simbólica dos espaços.<sup>5</sup> O comércio que opera nessas áreas mais ricas pode desfrutar de margens comerciais maiores, traduzindo-se em maiores lucros e, conseqüentemente, em renda diferencial do comércio aos proprietários desses imóveis.

*A Renda de Monopólio de Segregação* está associada à moradia das classes que extraem o excedente social. O fenômeno da segregação socioespacial ocorre quando as classes mais ricas demarcam seus espaços construídos, excluindo as classes mais baixas, ao pagar uma espécie de “imposto privado”. Esse pagamento adicional serve de distintivo social ou uma forma de identificação entre

membros da mesma classe para se localizarem na cidade, segundo uma escala social. A forma como esse tipo de “imposto privado” se traduz em renda está relacionada a uma conotação socialmente positiva em determinados espaços, através de um mecanismo coletivo que independe da atuação de agentes individuais.

No modelo simplificado de Jaramillo (ibid.), considera-se apenas o consumo de moradia para a classe trabalhadora, em que a moradia consiste em um componente da reprodução da força de trabalho, e para as classes não trabalhadoras, em que a moradia aparece como consumo final de mais-valia. A segregação socioespacial, contudo, expande-se através das práticas de indivíduos com alto grau de acumulação, de acordo com a hierarquia social, pela capacidade de consumo, qualquer que seja a origem dessa renda, equivalendo às práticas habitacionais da burguesia, a classe que extrai excedente econômico.

O construtor produz os espaços, de acordo com o poder de compra das camadas sociais de renda, respeitando essa distribuição socioespacial e induzindo que a localização da moradia adquira uma significação social. Os incorporadores forjam e reforçam uma distinção do ato de morar longe das classes mais baixas e uma identificação de viver entre os mais ricos para que esse lucro seja gerado.

Nesse processo de explicitação da hierarquia social, os proprietários dessas localidades controlam esses mecanismos de diferenciação, cobrando um sobrepreço que se traduz em renda de segregação. As convenções sociais e os códigos de alocação de uso são determinantes para as interpretações sobre os aspectos da segregação socioespacial em uma cidade.

Nas cidades capitalistas de países periféricos, marcadas por profundas desigualdades de renda, essa separação radical da vida cotidiana entre as classes sociais gera uma estrutura da renda do solo em que é nítida a existência de uma renda de segregação que não está relacionada a um processo de produção nem a um setor de acumulação de capital não produtivo, como no caso do comércio.

Para a localização que produz diferenciação social ser monopolizada, o mercado é dominado pela demanda solvável (o preço determina o uso e não o inverso), como por exemplo, nas áreas residenciais exclusivas. Essa renda pode apresentar uma modulação gradual escalonada pela capacidade de consumo de cada estrato social, excluindo as camadas sucessivamente inferiores (ibid.).

Singer (1982) considera as condições de monopólio para a segregação social de moradia, devido às diferenças de infraestrutura e serviços urbanos, que exacerbam os preços das áreas bem servidas, bem como um fator associado ao prestígio social da vizinhança, que faz com que a classe média almeje a ascensão social e o afastamento das classes mais pobres, pagando um preço a mais por isso. O conceito de renda de monopólio pode ser aplicado também para o caso do comércio, quando em certas localidades, diante da ausência de competidores, o comerciante é capaz de cobrar acima dos preços de mercado dos concorrentes, pela exclusividade de vendas, tais como em *shoppings*, clubes, etc.

Esse ponto é importante porque ajuda a compreender a diferença da natureza da renda diferencial para a renda de monopólio. A diferencial é paga pelo sobrelucro que as empresas auferem pelos atributos locativos, enquanto a de monopólio depende da quantidade de



indivíduos dispostos a pagá-la, a partir da repartição da renda pessoal e das necessidades criadas por promotores e incorporadores imobiliários (ibid.).

A *Renda Diferencial de Moradia (RDM)* refere-se ao consumo pela camada social que sofre os efeitos da segregação, os trabalhadores assalariados, que consomem espaços construídos em que não opera a renda da segregação. O consumo de moradia requer o entrelaçamento espacial de valores de usos complementares e a proximidade relativa aos locais de abastecimento, de reprodução coletiva da força de trabalho e de emprego.

Dada a heterogeneidade dos espaços construídos, esses valores complementares estão distribuídos desigualmente, levando a disparidades nos deslocamentos para o consumo de moradia. Nas distintas localizações incorrerão custos diferenciados para a apropriação de valores de uso comparáveis, sobretudo, os custos de transporte coletivo, o tempo de deslocamento e a magnitude do salário, que deve prever o consumo da moradia.

No salário fixado socialmente, estão previstos o custo do consumo de espaço construído e uma parcela adicional referente ao gasto em que a generalidade de trabalhadores deve incorrer para entrelaçar valores de uso urbano complementares à moradia. O trabalhador que conseguir se situar em lugares com melhor localização de usos complementares, que impliquem custos menores de deslocamentos, terá uma parte menor de seu salário destinado à habitação.

A estrutura espacial de valores de usos de uma cidade está fora do controle dos trabalhadores e dos capitalistas, que produzem habitação. O proprietário da terra urbana, que vender seu lote para os promotores

imobiliários, exerce esse domínio sobre as condições de reprodução da força de trabalho. A competição por essa moradia com diferenciais de localização no mercado se transforma em renda diferencial de moradia.

Mediada pelos agentes produtores de espaços construídos (incorporador, promotor e construtor), o proprietário exerce uma relação de poder ao cobrar do trabalhador assalariado uma quantia superior ao valor da construção do espaço construído. Essa margem cobrada corresponde à diferença entre os custos que implica o consumo de moradia, em seu lote, e aqueles referentes aos terrenos que implicam maiores custos dos valores complementares.

Uma modalidade importante que surge nessa articulação do solo urbano para o consumo de moradia pela classe trabalhadora consiste na figura do capitalista arrendatário, que se especializa na circulação da mercadoria espaço construído, comprando do construtor e alugando aos trabalhadores. Note-se que aí há um elo maior da renda secundária do solo, em que o papel da localização dos lotes, diante dos valores complementares, é determinante: o capitalista construtor compra o lote do proprietário e produz espaço construído para o consumo de moradias populares, sem grandes diferenças de custos produtivos. O capitalista arrendatário, ao comprar essas mercadorias dos construtores e alugá-las para os trabalhadores assalariados, aparece como o agente que se apropria desse tipo de renda.<sup>6</sup>

No longo prazo, os custos de reprodução regulam-se pelas condições marginais e se nivelam pelos custos do trabalhador bem localizado, que paga em renda aquilo que o mais mal situado paga em transporte. Os salários devem ser compatíveis aos custos dos trabalhadores mal localizados, em relação a essa

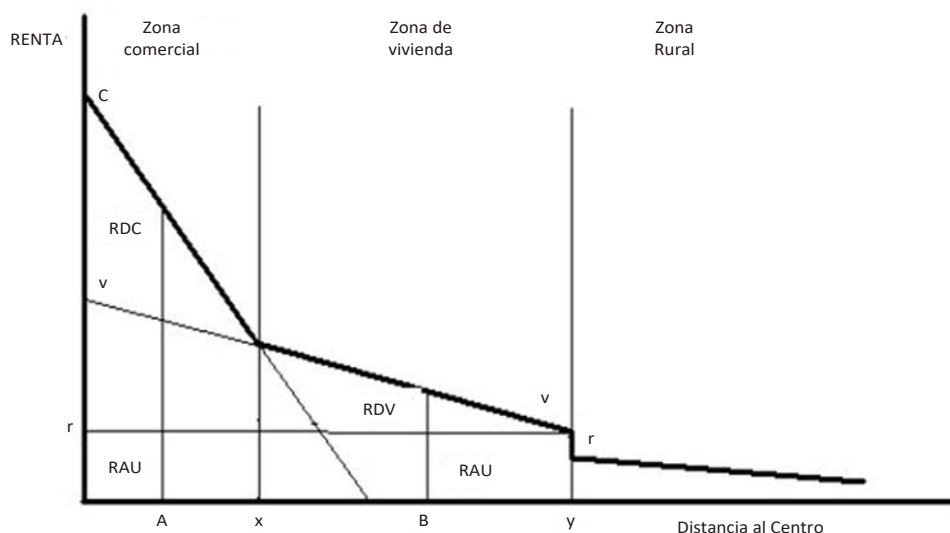
complementaridade dos valores de usos associados ao consumo de moradia pela força de trabalho. A renda do solo consiste na diferença entre as condições médias, em que os proprietários detêm essa porção do valor.

Os capitalistas, em geral, pressionam o Estado a resolver essa tensão com os proprietários urbanos, induzindo-o a diminuir essa heterogeneidade de custo de deslocamentos, através de ações indiretas, com investimento em transporte público, subsídios tarifários, políticas de densificação, normas urbanísticas, etc. Além de ações diretas para limitar a capacidade do proprietário de exigir essa renda, com medidas também sobre os capitalistas arrendatários, que estabelecem um sobrepreço acima do preço de produção da habitação, equivalente aos custos de transporte.

Os usuários finais pagam pelos três componentes dos serviços de moradia: o preço de produção de imóvel, os custos de transporte e o sobrepreço que se converte em renda ao proprietário. O preço do imóvel consiste no agregado do preço de construção e a renda diferencial de moradia, tendendo a diminuir conforme se distancia das áreas centrais, numa magnitude inversa ao custo de transporte. Se a localização (sintetizando a acessibilidade e as amenidades locais) é melhor, o construtor pode cobrar o preço final maior, e o proprietário original beneficia-se, auferindo uma renda maior por seu terreno.

Na Gráfico 2 vemos as rendas aditivas (RAU e RD) ou competitivas (RDC ou RDM) de acordo com a distância do centro, onde os preços são mais elevados, situando os limites

Gráfico 2 – Relação aditiva e competitiva entre rendas urbanas



Fonte: Jaramillo (2009).

Obs.: O conteúdo do gráfico pode ser traduzido como: zona de vivienda equivale à zona residencial e renda diferencial de vivienda (RDV), à renda diferencial de moradia (RDM).

entre as zonas comerciais, zona residencial e zona rural. É possível perceber que a RAU é uniforme e se forma a partir do limite com a área rural. A RDC impõe-se perante a RDM que está deslocada em relação ao centro, onde a rotatividade do capital é maior, capaz de multiplicar o lucro e formar uma renda diferencial.

*A Renda Diferencial e de Monopólio Industrial* é gerada pela localização das indústrias, na cidade. Os industriais são induzidos por políticas urbanísticas a se situarem em terrenos afastados dos centros para impedir congestionamentos e gargalos (externalidades negativas), gerando uma possibilidade de renda extra aos proprietários dessas terras.

Por ser indiferente à localização, o industrial tende a se instalar em áreas residuais menos disputadas pelas demais atividades econômicas e com maior oferta de espaços livres disponíveis. Geralmente, essas condições são encontradas nas regiões urbanas periféricas, que ainda apresentam rendas do solo mais baixas. A renda diferencial da indústria é determinada pelas vantagens aglomerativas e de comunicação com as redes de empresas fornecedoras e prestadoras de serviços, mas é limitada pelas normas urbanas. As atividades industriais podem também alavancar as rendas diferenciais do comércio e de moradia, situando a força de trabalho próxima ao local de produção.

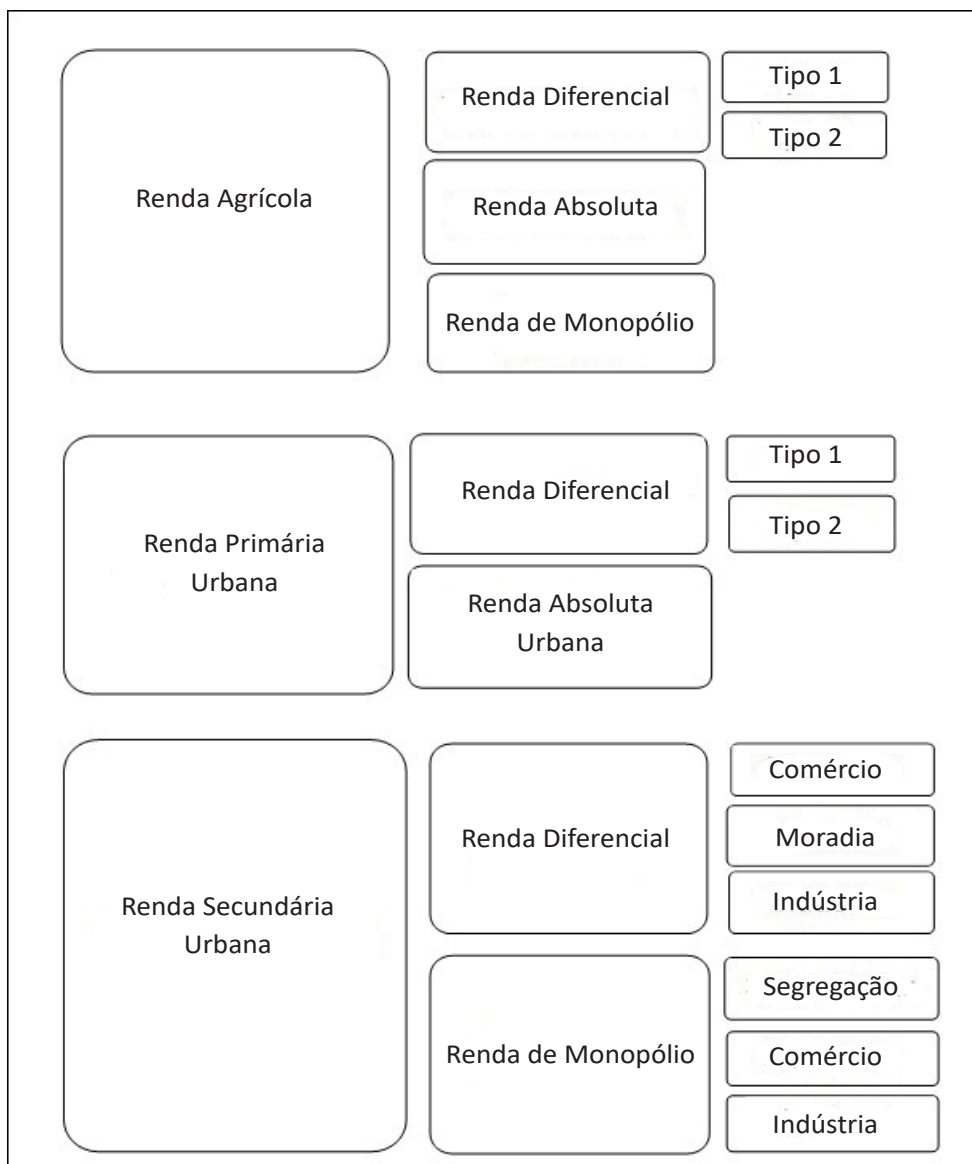
O Estado induz que as indústrias se instalem nas franjas urbanas, tanto para minimizar as externalidades negativas (poluição do ar, do solo, sonora, visual, etc.) quanto para garantir a disponibilidade suficiente de terras necessárias à complexidade de atividades

econômicas complementares e articuladas às indústrias, cobrando tributos especiais para esses terrenos, fazendo surgir a renda de monopólio industrial.

Portanto, nas cidades, a renda total de cada lote é estruturada por uma combinação de várias rendas que, quando capitalizadas, agrega uma parcela de valor sobre os preços dos espaços construídos. O preço do solo urbano (PS) é, então, uma função da renda da terra (R) sobre a taxa de lucro média (g), expresso na seguinte equação:  $PS = R/g$ . O que significa que o preço do solo urbano apresenta uma relação inversa à taxa de lucro média na economia. É o resultado de um exercício imaginário do proprietário comparar a propriedade da terra à posse de um capital. A renda da terra passa a ter uma determinada magnitude comparada ao rendimento de um capital de tamanho similar, e o preço do solo adquire uma tendência à alta secular, devido a uma característica intrínseca do capitalismo, que é a perspectiva histórica de um movimento decrescente da taxa de lucro média no longo prazo<sup>7</sup> (Jaramillo, 2009).

No Quadro 1 apresentamos as estruturas, articulações e modalidades da renda da terra e sua manifestação no contexto agrícola e urbano, levando em conta o arcabouço teórico selecionado. A sistematização da renda da terra e a formulação futura de modelos econômicos podem vir a ilustrar melhor seus efeitos sobre variáveis macroeconômicas e o desenvolvimento regional. Este quadro permite que teçamos as considerações finais, na sequência, relacionando-as com a estratégia de política fundiária em marcha no País.

Quadro 1 – Estruturas, articulações e modalidades da renda da terra



Fonte: elaborado a partir de Jaramillo (2009).

## Considerações finais sobre a aquisição de terras pelo capital estrangeiro

Expostas as modalidades de renda da terra sistematizadas no Quadro 1, podemos refletir o que poderá acontecer com a magnitude dessas rendas com a provável aprovação do projeto de lei n. 2.963/2019,<sup>8</sup> que tramita no Senado Federal, visando revogar a proteção na aquisição de imóvel rural por estrangeiros. Tal Projeto de Lei (PL) pode permitir a entrada maciça de capitais internacionais no País, alterando profundamente o acesso à terra e à divisão do valor.

O modelo econômico atual totalmente pautado no capital externo como única garantia de desenvolvimento esconde uma agenda que compromete a soberania, a democracia, o desenvolvimento nacional e os interesses do povo, dificultando o acesso à terra, o desenvolvimento interno e a reforma agrária, baseada na agricultura familiar. Tal política não visa apenas facilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais, como defende o PL, pois, como vimos, haverá aí um mecanismo claro de apropriação indevida do fundo coletivo de valor interno criado no País, mediante apropriação de parte da mais-valia geral produzida na economia.

Essa política fundiária poderá permitir o monopólio de terras pelo capital estrangeiro, desconsiderando o fato de que a renda da terra será apropriada de um fundo de valor coletivo. O acesso à terra historicamente sempre foi excludente e facilitado para uma elite branca de origem estrangeira. No marco das políticas fundiárias brasileiras inauguradas com as capitâneas hereditárias, essa política

consegue ser ainda mais radical do ponto de vista colonial, ao facilitar a aquisição de até um quarto (art. 8 do PL), com a possibilidade de autorizar além desse limite, mediante decreto legislativo do Congresso Nacional (art. 12), do território de um município ao capital estrangeiro. Isso causará um impacto sobre a magnitude de todas as modalidades de renda da terra apresentadas, inclusive as rendas do solo urbano.

A regulamentação dessa norma geral tem por objetivo disciplinar a aquisição, as modalidades de posse e o cadastro de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Ainda que prevendo a obediência aos princípios da função social da propriedade e a autorização prévia do Conselho de Segurança Nacional sobre alguns quesitos, o PL apresenta vários pontos que merecem ser ressaltados, a seguir, por permitir a:

- aquisição de faixas em áreas de fronteira; em áreas ecológicas, com recursos hídricos, energéticos, minerais, da fauna e da exploração de florestas;
- apropriação de faixas como a do bioma amazônico; exploração de parques naturais e formação de enclaves turísticos e de colônias de povoamento e de exploração;
- possibilidade de controle fundiário local, regional e nas áreas de expansão das fronteiras agropecuárias por uma única nação com interesses contrários ao do povo brasileiro;
- reversão do controle da terra por uma elite brasileira branca de imigrantes de origem europeia por estrangeiros;
- possibilidade de influenciar uma escassez relativa, devido à retenção especulativa de terras, por parte de poucos proprietários, esperando mudanças de uso de rural para urbano;

- possibilidade de arrendamento e subarrendamento e apropriação das rendas da terra agrícola diferenciais tipo 1 (fertilidade e localização), tipo 2 (intensidade de capital), renda absoluta e renda de monopólio;

- possibilidade de influenciar a renda do solo urbano, sobretudo em cidades nas franjas das áreas rurais adquiridas. Como a Renda Absoluta Urbana é uniforme e se forma a partir do limite com a área rural, ela é compartilhada por todos os terrenos, fixando o preço mínimo do solo nas cidades e sendo capaz de definir a porção do trabalho social canalizado nesse mecanismo.

A renda urbana absoluta tem origem na limitação da quantidade de terra incorporada à cidade, restringindo a quantidade de imóveis oferecida no mercado, fazendo com que a competição entre usuários aumente o preço do produto. A magnitude da renda absoluta não tem origem na composição orgânica do capital no setor da construção, mas, sim, de uma relação de forças entre proprietários e aqueles que demandam direta ou indiretamente os terrenos urbanos. Essa magnitude torna-se mais ascendente, em contextos de concentração da propriedade da terra periférica.

No longo prazo, o capital estrangeiro poderá ter domínio sobre o preço do solo urbano que apresenta uma relação inversa à taxa de lucro média na economia. O capital estrangeiro terá o monopólio da posse de terras e produzirá rendas de monopólio para uma demanda solvável (o preço determina o uso e não o inverso), ampliando a exclusão econômica e urbanística de uma ampla camada da população brasileira nas metrópoles.

Os proprietários estrangeiros estarão em condições excepcionais, através da competição entre capitalistas, de se apropriarem do sobrelucro sob a forma de renda da terra de uma parte da mais-valia apropriada do fundo geral de acumulação de capital, em seu conjunto. O resultado disso no longo prazo pode ser a substituição da classe dos proprietários de terra de tradição rentista e patrimonialista e até da burguesia produtiva nacional, inaugurando uma nova etapa da agenda colonial posta em solo brasileiro, em que o capital estrangeiro conseguirá ajustar a composição orgânica do capital na economia brasileira.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-9062-9173>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Laboratório de Patrimônio Cultural e Cidades Contemporâneas. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
araujoedmar1@gmail.com

## Notas

- (1) A Composição Orgânica do Capital reflete o grau de complexidade técnica produtiva, através da proporção entre o Capital Constante e o Capital Total.
- (2) A Inglaterra apresentava, no Antigo Regime, as estruturas sociais, econômicas e políticas ideais para compreender o fenômeno social da renda da terra, com um estatuto de propriedade privada da terra que possibilitava a conversão de lucro em renda. Essa renda feudal ou pré-capitalista foi substituída por uma poderosa classe de proprietários de terras, em rendas capitalistas (Jaramillo, 2009).
- (3) Modelos utilitaristas de alocação da economia espacial urbana determinados pela distância do mercado em relação à estrutura produtiva enfatizam a centralidade como catalisadora de rendas fundiárias. A cidade é estruturada em anéis concêntricos, no qual o preço do solo vai diminuindo a partir da região central de negócios, fruto da competição interpessoal. A explicação do preço da terra relacionado à funcionalidade urbana e aos efeitos de aglomeração apresentou avanços no instrumental técnica, mas resultados tautológicos e contraditórios do ponto de vista socioespacial.
- (4) Esses usuários finais são também outros capitalistas, em seus ramos de acumulação, caracterizados como industriais e comerciantes. A indústria representa a modalidade produtiva mais avançada capaz de articular uma rede de firmas, formando uma unidade complexa de produção de valor.
- (5) Em cidades socialmente estratificadas, nas áreas de ocupação das classes mais abastadas, as mercadorias são mais caras do que o preço de mercado pela capacidade do poder de compra superior e para afastar desses espaços consumidores mais pobres.
- (6) O arrendatário assume as tensões envolvidas nesse processo, uma vez que essa renda aumenta o custo de reprodução da força de trabalho, pressionando um aumento dos salários. Há uma tensão entre o conjunto de capitalistas, os arrendatários e os proprietários urbanos, que buscam se apropriar de parte do valor.
- (7) O comportamento decrescente da taxa de lucro, ao longo do tempo, resulta de uma tendência histórica de aumento da composição orgânica do capital e do capital constante, via inovação tecnológica, e uma diminuição mais que proporcional de capital variável, representado pelo desemprego de mão de obra humana. Como apenas o trabalho vivo produz mais-valia, o aumento da produtividade do trabalho leva a uma diminuição de valor por produto e a um aumento momentâneo do lucro no curto e médio prazo. Os capitalistas intensivos em mão de obra são retirados do mercado, levando a uma diminuição da mais-valia geral, a uma concentração de capital e a uma diminuição da taxa de lucro no longo prazo.
- (8) Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e o art. 6º da lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências (Senado Federal, 2019).

## Referências

- ALMEIDA, R. e MONTE-MÓR, R. (2017). Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy - Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 37, n. 2, pp. 417-436.
- BOTELHO, A. (2008). A Renda Fundiária Urbana: uma categoria de análise ainda válida. *Revista GEOgrafia*. Niterói, UFF, ano IX, n. 19, pp. 23-40.
- CAMPANARIO, M. (1981). *Land Rent and the Reproduction of Labor force: some evidence from São Paulo*. Tese de Doutorado. Nova York, Cornell University.
- FERREIRA, J. (2005). A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO: INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO. Unesp e Sesc. *Anais...* Bauru.
- GAIO, D. (2012). A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, v. 12, n. 12, pp. 22-42.
- HARVEY, D. (1980). *Justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEFEBVRE, H. (2000). *La production de l'espace*. Paris, Éditions Anthropos.
- LIPIETZ, A. (1973). *Le tribut foncier urbain*. Paris, Maspero.
- LOJKINE, J. (1979). "Existe uma renda fundiária urbana?" In: FORTI, R. (org.). *Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos*. São Paulo, Editora Ciências Humanas.
- MARX, K. (1996). *O Capital*. Os Economistas. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Nova Cultural.
- PRETECEILLE, E. (1974). La planification urbaine. Les contradictions de l'urbanisation capitaliste. *Economie et Politique*. Paris, n. 236, pp. 94-114.
- RICARDO, D. (1996). Princípios de Economia Política e Tributação. Os Economistas. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Nova Cultural.
- SENADO FEDERAL (2019). Projeto de lei n. 2963. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955264&ts=1576881286313&disposition=inline>. Acesso em: 13 fev 2020.
- SINGER, P. (1982). "O uso do solo urbano na economia capitalista". In: SINGER, P. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- TOPALOV, C. (1981). "Elementos para una teoría de las rentas del suelo urbano". In: TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. Cidade do México, Edicol.

Texto recebido em 20/fev/2020  
Texto aprovado em 24/abr/2020



# O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia

Rental as housing insecurity management: possibilities for the securitization of the right to housing

Isadora de Andrade Guerreiro [1]

## Resumo

Este artigo busca compreender novas dinâmicas imobiliárias locatícias nos territórios populares em São Paulo à luz das transformações macroestruturais que consolidaram a predominância da reprodução de capital fictício – que alteraram relações de trabalho, mecanismos de extração de renda e dão novos contornos ao papel estatal. A hipótese é a de que, com o incremento das relações de trabalho “sem forma” na periferia do capitalismo, ganha relevância o papel do aluguel popular na conformação de um modo de vida marcado pela permanente insegurança habitacional. Tal dinâmica é incentivada e regulada por políticas públicas de direito à moradia que estão produzindo e vinculando tal insegurança à possibilidade de remuneração financeira, gerando ambiente propício à atuação de regimes privados de gestão territorial.

**Palavras-chave:** aluguel popular; securitização; informalidade; insegurança habitacional; auxílio aluguel.

## Abstract

*The article analyzes new rental real estate dynamics in popular territories located in São Paulo in light of macro-structural transformations that have consolidated the reproduction of fictitious capital, changing labor relations and income extraction mechanisms, and giving new contours to the state's role. The hypothesis is that, with the increase in informal labor relations on the periphery of capitalism, popular rental plays a relevant role in shaping a way of life marked by permanent housing insecurity. This dynamics is encouraged and regulated by housing policies that are producing and binding such insecurity to the possibility of financial remuneration, creating a favorable environment to the action of private regimes of territorial management.*

**Keywords:** popular rental; securitization; informality; housing insecurity; rent benefit.



## Introdução

A reflexão sobre a relação entre desenvolvimento urbano local no Brasil e sua inserção no sistema econômico global atravessou, durante a década de 1970, a difícil questão de entender as contradições específicas de uma economia dependente (Marini, 2005; Frank, 1967), na qual a consolidação do território popular foi entendida como parte estrutural do processo de formação de relações de trabalho conformadas a transferências de valor no âmbito da divisão mundial do trabalho. Tais transferências de valor seriam apoiadas numa forma de reprodução social específica, na qual os trabalhadores estariam submetidos a um modo de vida de custo rebaixado em relação aos salários pagos. Tal interpretação nos deu elementos para entender a dinâmica de ocupação de terras – e, mais recentemente na história, de edifícios vazios – das cidades brasileiras como parte de uma forma social específica, da qual faz parte o acesso à moradia e produção da cidade fora do mercado, autopromovida.

Mesmo acompanhando essa análise, parece-nos necessário atualizá-la ao olhar para a produção e acesso à habitação nos territórios populares nas suas relações com a dinâmica econômica recente, buscando entrever como a forma social própria à predominância da acumulação de capital fictício tem modulado a reprodução da vida de massas cada vez maiores de população, bem como seus territórios. As alterações no mundo do trabalho que, no centro do capitalismo, são denominadas “flexibilização da regulação trabalhista”, no nosso caso, parecem cada vez mais ser a consolidação de um cotidiano de “trabalho sem forma” (Oliveira, 2003) que “termina por implodir as distinções entre tempo do trabalho e tempo

do não trabalho, entre emprego e desemprego”, tornando “inoperantes as diferenças entre o formal e o informal” (Telles, 2006, p. 174).

Assim, o contexto que na década de 1970 foi descrito como de predominância do trabalhador assalariado e proprietário (ou posseiro, o que não difere para os objetivos do argumento) de uma casa autoconstruída foi sendo substituído por *emprego*<sup>1</sup> precário, “bicos” e empreendedorismo popular principalmente nos anos 2000 – a dita “viração” (ibid.) –, associados ao acesso à moradia via mercado popular. Dessa maneira, enquanto no primeiro período citado a predominância industrial e o assalariamento foram lastreados na relativa estabilidade habitacional permitida pela autopromoção da moradia, no período mais recente – principalmente na década de 2010 –, observamos que o avanço, também induzido pelo Estado, de aumento da incidência da propriedade sobre camadas de renda média baixa ou baixa fez parte de um processo de aumento da despossessão e submissão de grandes massas de população à total instabilidade do mercado imobiliário, principalmente locatício. O que estamos vendo nesse processo, talvez, possa ser entendido como uma nova fase adaptativa, na qual é importante uma gestão da espoliação, com outras camadas de subsunção.

Procuraremos, neste artigo, entender como, na última década, no município de São Paulo, a ascensão de novas formas de aluguel popular transformou o território periférico autoconstruído, historicamente ligado às relações de trabalho assalariadas e que agora se adapta à acumulação flexível. Acompanhando essas mudanças, olharemos para como a política pública municipal participa desse processo, também alterando o lugar dos direitos sociais – como a moradia –, antes ligados à noção

de cidadania, agora sendo direcionados à conformação de um cidadão-consumidor (Dardot e Laval, 2016). Nesses termos, veremos como a política de aluguel social desse centro metropolitano se transformou numa política de insegurança habitacional lastreada no aluguel popular, que está em vias de ser capturado e influenciado por dinâmicas financeiro-imobiliárias. Procuraremos mostrar que tal processo, por necessitar de formas centralizadas e controladas de fluxos no território, tem conformado, nessa cidade, novos regimes privados de gestão de populações, que alteram as anteriores relações comunitárias ligadas à autoconstrução e à formação da classe trabalhadora assalariada. O incremento da gestão nas relações entre Estado, mercado privado e dinâmicas populares beneficia-se, nos termos que aqui se apresenta, de um novo regime de historicidade,<sup>2</sup> no qual a expectativa futura por direitos sociais, como a moradia, nunca alcançados, é realizada de maneira urgente, no presente, porém de maneira descarnada, por meio de remuneração financeira e de diversos tipos de violência local e estatal.

As hipóteses aqui formuladas derivam de revisão bibliográfica, coleta de dados, entrevistas semiestruturadas individuais e coletivas com beneficiários, agentes de mercado e poder público, além de trabalho de campo em alguns territórios populares do município de São Paulo afetados pela política pública de aluguel temporário. Tanto a localização quanto a identidade dos entrevistados em campo serão preservadas para evitar retaliações, por meio da omissão de seus nomes ou adoção de nomes fictícios, a depender do caso.

## Da autoconstrução à “viração”: o território popular sob dominância financeira

A discussão travada no Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e na FAUUSP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), na década de 1970, informa-nos sobre os locais de moradia dos trabalhadores de São Paulo como extensões horizontais, muitas vezes próximas a locais de grande concentração de trabalho (plantas fabris no ABC ou canteiros de grandes obras, por exemplo), com casas autoconstruídas principalmente para uso direto da família como moradia. Há predominância da necessidade básica imediata, suprida por meio de redes de solidariedade na produção da casa e uso da infraestrutura urbana oficial de maneira escalar, com várias formas de ilegalidade. Esse contexto de produção do espaço construiu também a subjetivação e a figuração social do *trabalhador* (Feltran, 2011), que depende de sua criatividade para transformar a realidade ao seu redor e da solidariedade, *estabilidade* e acúmulo do trabalho coletivo – comunitário e/ou familiar – como referência e mediação social.

As análises desses autores vinculados ao Cebrap e à FAUUSP na década de 1970 – em particular Lúcio Kowarick, Francisco de Oliveira e Ermínia Maricato – tiveram o mérito de superar o entendimento de uma anterior escola “dualista”, para a qual tais assentamentos eram expressão de um atraso do país a ser extinto pela crescente industrialização. Tais autores citados identificaram, criticando tal visão

dual, uma estreita conexão entre a forma específica de desenvolvimento nacional e a falta de condições de reprodução da vida dos trabalhadores: tal processo seria mais bem descrito pela *espoliação urbana* (Kowarick, 1979), na qual a autopromoção das condições de sobrevivência representaria transferências de valor importantes para o fundo de acumulação do capital industrial local (Oliveira, 2003).

Oliveira (ibid.), em estudo clássico que embasou grande parte da reflexão sobre o urbanismo brasileiro após a década de 1970, parte do dado aparentemente contraditório observado em campo de que os moradores dessas áreas periféricas se declaravam, em sua maior parte, proprietários de suas moradias autoconstruídas, embora não tivessem um título de propriedade. De acordo com ele, as práticas populares de autopromoção da reprodução da vida – presentes na saúde, na alimentação, no vestuário, mas, sobretudo, na habitação a partir da autoconstrução – retirariam custos do capital, constituindo seu fundo de acumulação permanente, baseado num estrutural baixo salário, que não cobriria as necessidades básicas do trabalhador. Dessa maneira, tais práticas, amplamente difundidas e que conformaram as cidades brasileiras, seriam corresponsáveis pelo rebaixamento salarial e pelo fundamento histórico e social da exploração de sua mão de obra.

Essa noção de Oliveira da autoconstrução como resposta autônoma e privada à necessidade de moradia própria da família que a promoveu<sup>3</sup> nos parece bastante questionável, na medida em que o aluguel e as transações imobiliárias populares já estavam presentes nas análises da época (Bonduki e Rolnik, 1982). Atualmente, no entanto, o aspecto

de mercadoria da moradia autoconstruída é inescapável e cada vez mais predominante no território popular. Pesquisas da última década (Meyer et al., 2017; Abramo, 2009) demonstram que a produção dos territórios populares tem sido cada vez mais marcada pela dinâmica do mercado imobiliário popular (com participação importante do aluguel), tornando as noções de “informalidade”, “precariedade” e “ilegalidade” insuficientes, tornando-se inoperantes. Tudo isso marcado pela transformação de uma “sociedade de baixos salários” numa sociedade não organizada mais hegemonicamente pela relação salarial, fato que altera objetivamente e subjetivamente a noção de “trabalhador” (Feltran, 2011).

Telles (2006) também refletiu sobre a permeabilidade dessas categorias, ao analisar as relações entre as alterações no mundo do trabalho e as práticas urbanas populares que as acompanham de maneira específica, localmente, dando relevo às ambivalências produzidas pela intermitência e multiplicidade da chamada “viração”. É necessário, aqui, observar que as formas de “viração” no mundo do trabalho são acompanhadas por alterações similares nas formas de morar e de dispor da terra e das edificações nos territórios populares. Se antes, na tese de Oliveira, a posse ilegal da moradia autoconstruída fazia parte das transferências de valor internas à dinâmica da sociedade salarial, é necessário olhar agora para o *aluguel* – nas suas mais diversas formas – como um dos mecanismos que operam a “viração” do urbano, caracterizado por um estado de “transitoriedade permanente” como decorrência de uma conjuntura institucionalizada de insegurança habitacional, lastreada em remoções (Rolnik, 2019).

## O aluguel popular como substituto do aluguel social

A hipótese de desenvolvimento capitalista nacional lastreada no fundo de reprodução do trabalhador coloca uma especificidade local que difere daquela encontrada na Europa, na qual, ainda segundo Oliveira (1988), seria o fundo público aquele que teria, em grande parte, ocupado o papel de conformador do fundo de acumulação do capital na forma de “salários indiretos”, por meio de políticas públicas que efetivariam direitos sociais.<sup>4</sup> Almejando essa forma de desenvolvimento é que vai se consolidar a defesa da democracia brasileira em meados da década de 1980, quando os direitos sociais são defendidos por setores progressistas como forma de “realinhamento” dos rumos do desenvolvimento, e o Estado – através do investimento direto do fundo público – proveria, por meio de serviços públicos, aquilo que estava sendo autopromovido pelos trabalhadores, alterando o ciclo de desenvolvimento do País.

A efetivação da habitação como direito social, que tem diversas maneiras de concretização, mas, entre elas, sua transformação em *serviço* por meio do aluguel em parque edilício público, tal qual foi implantada no *welfare state* europeu, sempre foi parte das defesas dos urbanistas – o chamado aluguel social, que liberaria a remuneração do trabalhador para o consumo com estabilidade na moradia. No caso brasileiro, a implantação de tal política pública poderia ter o mesmo papel que na Europa, colaborando para uma mudança no padrão de desenvolvimento que se afastasse da lógica espoliativa baseada na posse ilegal da terra pelos trabalhadores? Transformar a

moradia em salário indireto por meio do aluguel colaboraria para a construção dos tais controles institucionais almejados? A resposta afirmativa a essas questões fez o tema crescer de importância nos anos 2000, tendo sido implantado o Programa de Locação Social (em parque edilício próprio), no município de São Paulo na gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004); que, embora pequeno, instalou o tema do aluguel na política habitacional municipal, que tem sido cada vez mais retomado e aparece com destaque no Plano Municipal de Habitação<sup>5</sup> (PMH) de 2016, por meio de uma série de outras modalidades.

O que se viu na prática, porém, foi a implantação, no mesmo período, de programa de aluguel social bastante mais flexível: uma complementação pecuniária mensal à locação habitacional privada, concedida pelo município para famílias removidas por obras, vítimas de desastre, ocupantes de áreas de risco ou de extrema vulnerabilidade – o hoje chamado Auxílio Aluguel.<sup>6</sup> Não há nenhum controle do poder público sobre a habitação final locada pelos beneficiários, que, na observação de campo e nos depoimentos de gestores públicos, encontra-se apenas no mercado popular: ocupações, áreas de risco, áreas não legalizadas, muitas vezes não urbanizadas, de poucos cômodos em relação às necessidades familiares, muitas vezes de má construção ou em zonas alagadiças, com restrições a crianças e animais, sem segurança jurídica contratual e com exigências de caução das mais diversas, além de despesas de água e luz antes inexistentes na autoconstrução (nenhuma delas cobertas pelo programa público, de R\$400, que mal cobre o preço do aluguel de barracos insalubres na extrema periferia, como alguns visitados para esta pesquisa).

Tal programa ganhou um tamanho extremamente relevante, principalmente depois de 2011, girando hoje em torno de 27 mil beneficiários<sup>7</sup> (tendo chegado a 30 mil em 2016), com parte de famílias atualmente inscritas e aguardando a habitação definitiva desde 2008. Algo muito mais relevante do que as cerca de 900 unidades habitacionais próprias que o município mantém em aluguel social no Programa Locação Social. Vemos aqui que o *aluguel social*, dentro da perspectiva acima descrita do *direito social*, na verdade concretizou uma dinâmica de “salário indireto” ligada ao *aluguel popular*. Diferentemente da estabilidade preconizada pelo acesso ao direito social, a política pública na qual se insere o Auxílio Aluguel cria um quadro de *insegurança habitacional*, ligado a modos de vida em *transitoriedade permanente* (Rolnik, 2019): ele é usado como dispositivo de remoção associada à submissão ao mercado imobiliário popular, que induz, muitas vezes de maneira violenta, a prioridade da família a se inverter – da comida para o aluguel e concessionárias de serviços públicos. Isso é exemplificado neste depoimento,<sup>8</sup> que relativiza a melhora nas condições de moradia após remoção e Auxílio Aluguel:

*A melhoria depende... aqui é melhor porque é de tijolo. Mas eu sinto muita falta de lá. Sinto falta porque você tira de onde não tem, tem que inteirar o dinheiro do aluguel. Que nem mês passado mesmo, a gente teve que se virar para juntar o dinheiro do aluguel. Que R\$400 não dá pra pagar um aluguel. Porque não tem mais casa de R\$400. A maioria é R\$500, R\$600, R\$700. Eu acho que mil vezes onde a gente tava. Mil vezes a gente tava felizes lá. A gente não estaria passando por sufoco. A gente tira do feijão para botar no aluguel. [...] Aqui é seguro porque*

*é de tijolo e na hora da chuva a gente não tem que passar pelo que passava, mas, sinceramente, eu preferia estar lá.*

Dessa maneira, vemos que há uma transformação do quadro no qual a formação da classe trabalhadora assalariada, em país dependente, era lastreada na estabilidade relativa proporcionada pela autoconstrução e para a qual se almejava a produção pública de habitação com participação relevante de *aluguel social*. No outro quadro, atual, a formação da nova classe trabalhadora, forjada para a “viragem”, é lastreada na insegurança habitacional formada pela política pública que a remove e a lança ao *aluguel popular*.

Assim, a era das políticas públicas, ao menos em São Paulo, demonstrou que o acesso aos fundos públicos, antes de alterar o ciclo de desenvolvimento baseado na espoliação, ao inserir elementos do que poderia ser um “salário indireto”, na verdade, subsumiu ao mercado modos de vida antes possíveis pelo que Oliveira chamava de “não mercadoria” (a casa autoconstruída, no seu exemplo). E, ao fazer isso, não criou a classe trabalhadora assalariada clássica, pois os bens e serviços que ela pode acessar permanecem sendo aqueles do mercado *popular*, com diversos níveis de informalidade, ilegalidade e barreiras sociopolíticas das mais diversas ordens. Conformou-se um aumento da insegurança social, não uma diminuição, como no caso europeu. Não nos parece ser uma mudança de rumos, um projeto fracassado, mas a adequação do desenvolvimento dependente de uma nova etapa, na qual o acesso ao mercado mediado pelas políticas públicas passa pelo amoldamento e dependência da legalidade ao hibridismo das dinâmicas populares – e não o contrário, como talvez se imaginasse possível.

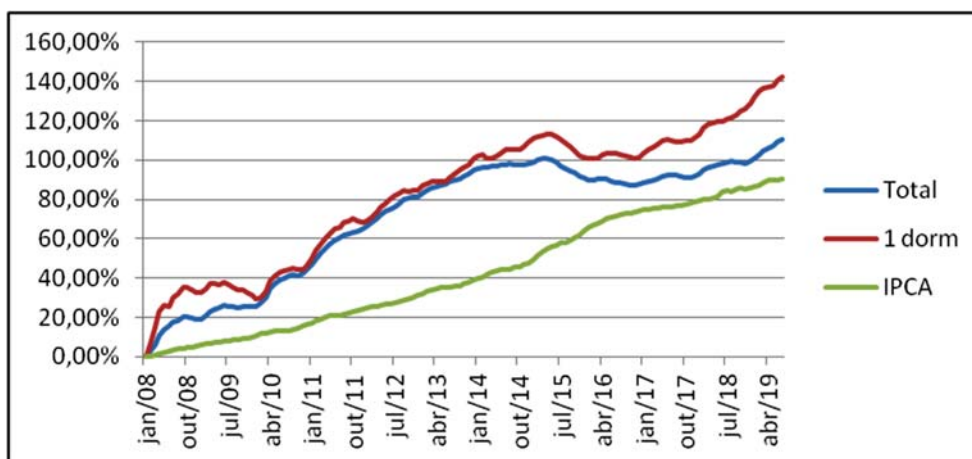
## Mercado imobiliário nos territórios populares

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua do IBGE dão conta de que a porcentagem de domicílios alugados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em 2001, era de 16% e sobe, em 2018, para 23%, um aumento de 7% de participação, o que corresponde a um crescimento de cerca de 43% no período. Essas porcentagens não têm variação relevante nas diferentes faixas de renda, o que demonstra que o aluguel passou a ser uma realidade também para a população de baixa renda, diferentemente da década de 1970. Tal cenário é acompanhado pelo aumento do preço do aluguel numa variação acima e descolada da dinâmica da inflação entre 2010 e 2015, movimento ainda mais acentuado e estendido nos imóveis de 1 dormitório, que atualmente têm valorização muito acima

da inflação e de outras categorias de imóveis (Gráfico 1). Isso certamente colaborou para uma mudança no perfil do déficit habitacional na RMSP no mesmo período (Gráfico 2), quando o ônus excessivo de aluguel teve um salto relevante acima dos outros fatores. Dados do Labcidade da FAUUSP<sup>9</sup> mostram que nos últimos cinco anos foi executada cerca de 140 mil processos de despejos relacionados ao aluguel na RMSP (com decisão já deferida).

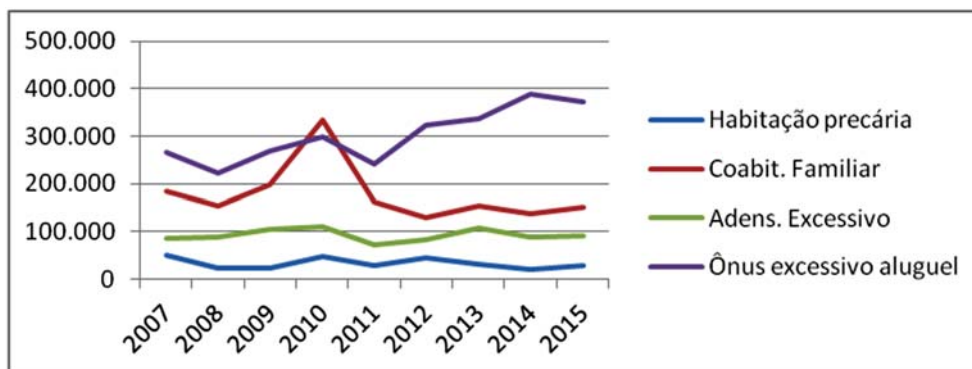
Tais dados e pesquisas de campo nos mostram que há uma mudança na dinâmica imobiliária popular nos últimos 10 anos na RMSP, que tem se aproximado mais daquela típica de mercado, independente da legalidade da propriedade. Em territórios populares mais consolidados, o desenvolvimento geracional e financeiro das famílias, somado à escassez de terras urbanas disponíveis, anos de investimentos públicos e novas dinâmicas sociais relacionadas à gestão territorial levam a um novo fenômeno de verticalização.<sup>10</sup>

Gráfico 1 – Variação percentual mensal do Índice Fipezap para Locação Residencial (Município de São Paulo) e do IPCA



Fonte: elaboração própria com dados imobiliários para locação residencial em São Paulo da Fipe e da inflação via IBGE.

Gráfico 2 – Perfil do déficit habitacional da RMSP



Fonte: elaboração própria com dados da Fundação João Pinheiro, de 2007-2015.

Em 2017, pesquisa desenvolvida na FAU-USP, intitulada “Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: O que mudou nos últimos dez anos?”,<sup>11</sup> aponta para algumas características importantes desse processo. Embora tenha se detido em apenas um território (uma das maiores favelas de São Paulo, com cerca de 17 mil domicílios), é bastante relevante no contexto geral das Regiões Metropolitanas do Brasil, tendo em vista a inclusão da pesquisa em um grupo maior de cidades e pesquisadores que, em 2006, fez um levantamento do mercado informal em 8 regiões do País.<sup>12</sup> Um dos dados mais relevantes levantados foi justamente esse aspecto da verticalização que, em dez anos, passou de 4% para 31% dos domicílios do território. Mais do que a dinâmica de crescimento familiar, os pesquisadores detectaram uma grande produção para venda e aluguel, cuja maioria de promotores (54%) era moradores do próprio território e tinha mais de um imóvel. As tipologias direcionadas ao mercado de locação, em relação ao levantamento feito

dez anos antes, tiveram diminuição de área construída e de número de cômodos, sendo sua maioria (70%) de apenas um (tipo quitinete). Além disso, o mercado foi avaliado como de grande rentabilidade em comparação com o setor imobiliário legal, tendo apresentado uma valorização de mais de 300% no valor da terra no período e *Rental Yield*<sup>13</sup> superior em quase 200% em relação ao mercado formal.<sup>14</sup>

Para além dos números, a pesquisa detectou uma mudança na dinâmica dos agentes e estratégias imobiliárias. Mais da metade dos imóveis colocados no mercado eram intermediados por corretores, que buscavam maior formalidade contratual – ainda que isso não tenha a ver com a regularidade do imóvel, e que, portanto, não signifique interferência do poder judiciário no território que, vamos ver adiante, tem seus próprios processos de regulação. Apareceu, também, a figura da *incorporação* (não observada anteriormente): terrenos com baixa ocupação sendo comprados para demolição do imóvel e construção mais



vertical, para aluguel. De maneira geral, havia controle centralizado sobre terras ainda vazias ou em disputa, principalmente áreas de risco: os pesquisadores relatam a presença de agentes reguladores locais que têm domínio sobre a negociação dessas áreas com a prefeitura e com novos ocupantes, numa métrica mercantil na qual incidem recursos privados (em bens ou dinheiro) e públicos, como o Auxílio Aluguel – que atua na relação entre a remoção de famílias e o mercado imobiliário local. Essa dinâmica, disseminada nos territórios populares da metrópole, pode ser observada neste depoimento (morador de outra área):<sup>15</sup>

*Eu morava em Itapeverica, longe pra caramba. Como era muito longe pra serviço, eu achei esse barraco, aí falei: “ah, vou morar no barraco”. Comprei um som: o cara tava querendo o som. Falou: “cê me dá o som, eu te dou o barraco”. E eu troquei pelo barraco. Foi na época que “saiu”,<sup>16</sup> eu peguei<sup>17</sup> R\$8 mil. R\$8 mil não dava pra fazer nada. Aí o que foi que eu fiz? “Saiu” no [terreno] particular, eu comprei no [terreno] da prefeitura.<sup>18</sup> Eu paguei R\$4 mil pro cara. “É R\$4 mil, se quiser”. Aqui o pessoal tá vendendo [atualmente] barraco de até R\$10 mil. Barraco, em qualquer canto... tem terreno até de R\$ 20mil. [É por causa do terreno? Como funciona?] Eu faço meu barraco e vendo pra você. Pra quem não conhece, chegar assim na comunidade e fazer um barraco é difícil. Tem que ter um “conhecimento”. Funciona assim: “Aqui é meu e já era. Você quer morar? Então, você paga”. Tem que pagar. [Pela terra, né?] É, a terra que não é sua, e não é nem do outro. Mas tem que pagar pra morar, pra fazer [o barraco]. Aí eu paguei R\$ 4mil, fiquei morando um ano, foi quando a prefeitura veio e tirou. Isso foi 2009, e eu comecei a receber o Auxílio.*

Tais fenômenos não podem ser entendidos, portanto, sem a interferência da política pública: a pesquisa em Paraisópolis referida acima levantou os investimentos em obras e urbanização e deu especial importância para o instrumento do Auxílio Aluguel concedido para famílias originárias daquele território, que representam cerca de 26% do total de domicílios. A alta porcentagem desse benefício pode ter incentivado o crescimento de ofertas de aluguel e, também, balizado os seus valores: enquanto o valor médio da locação ali é de R\$550, o Auxílio Aluguel é de R\$400, definindo um limite mínimo para esse mercado. Essa dinâmica, na verdade, pode ser extrapolada em relação a esse território: dados da PNAD Contínua mostram que, depois de 2011, ano em que essa política ganha maior expressão, os alugueis das faixas de renda até 3 salários mínimos em toda a RMSP são pressionados para valores em sua maioria acima desse mínimo (justamente entre R\$500 e R\$600), ganhando proporções maiores do que a família poderia assumir (acima de 30% da renda familiar, quando entra no patamar de déficit habitacional por ônus excessivo de aluguel, sem considerar as despesas da legalidade da casa, como água e luz).

A nova dinâmica fundiária instalada parece ter origem no fato de que as terras foram ficando cada vez mais escassas e, com o Programa Minha Casa Minha Vida (que começa a entregar unidades a partir justamente de 2011), até mesmo aquelas piores e mais distantes passaram a ter preço que antes não tinham, num avanço de formas de renda absoluta da terra (Guerreiro, 2017). Houve uma intensificação do uso da terra em toda a RMSP, aumentando a ocorrência e a tensão de novas ocupações, em especial em áreas de risco ou

de proteção ambiental. Com o aumento do valor e da extensão da precificação da terra, o domínio sobre ela também teve sua dinâmica alterada, acompanhando a consolidação de regimes privados locais de gestão territorial que implementaram restrições ao seu acesso que, na prática, extinguiram a antiga prática popular de chegar numa localidade e autoconstruir de maneira autônoma. Para tanto, atualmente, é necessária a submissão ao regime territorial instalado, cuja entrada pode ser por meio de trocas financeiras, redes de apoio, trocas políticas, etc. Na prática, o acesso à moradia passou a ser cada vez mais realizado por meio do mercado – seja através de compra e venda, seja através do aluguel, independentemente de a origem da posse da terra ser legal ou não. Mesmo as ocupações organizadas de terrenos e imóveis vazios ganharam novas dinâmicas no último período, na medida em que fazem parte desse contexto modulado pela combinação entre regimes privados territoriais e sua legitimidade política balizada pela hegemonia de certas políticas públicas que amoldaram o direito à moradia à sua face privada, individual – como é o caso do Auxílio Aluguel citado.

Tal política pública é baseada na existência do aluguel informal no mercado popular privado, utilizando-o como resposta ao direito à moradia de famílias principalmente removidas de áreas autoconstruídas – a solução dos trabalhadores cujo custo da moradia não está presente na sua remuneração. Um cotidiano de remoções foi assim facilitado e possível, pois mediado pelo mecanismo do Auxílio Aluguel, que deu amparo legal e alternativa de moradia aos removidos – ainda que a sua solução concreta seja informal e precária,

o contrato (do benefício) é formal, criando um campo cinzento no arcabouço jurídico dos direitos. Além disso, esse processo que se instalou em São Paulo na última década colocou em andamento uma conformação do modo de vida das famílias ao mercado imobiliário popular de larga escala. Essa realidade está presente na fala de alguns entrevistados, exemplificada neste depoimento:<sup>19</sup>

Ah, isso é uma coisa normal, todo mundo tem que pagar um dia, né? [...] *Eu até fiquei sabendo de outra área de ocupação, mas não quis ir não. Eu preferi ficar aqui mesmo.* [Não queria ter que passar por tudo aquilo de novo?] *Não, tudo de novo não! Cê é loco? Vê toda aquela destruição de novo, tudo aqueles negócios feios... não! Aqui tá suave. Cê é loco... mó coisa horrível. Tô tranquilo, nunca mais quero passar por isso na minha vida. Se tiver que pagar aqui... daí o Auxílio ajuda também. Mas, se não, se breicar,<sup>20</sup> é pegar uns bicos aí, fazer o quê? Tem que pagar aluguel.*

Percebe-se que há, portanto, um amoldamento do modo de vida popular antes conformado pela autoconstrução em ocupação de terra livre a outro, conformado ao mercado de aluguel possibilitado pela política pública – que remove e insere as famílias nas relações privadas de aluguel, que também são parte da necessidade dos “bicos” permanentes. É nesse sentido que entendemos essa dinâmica como própria de uma *gestão de populações* (Foucault, 2010), que envolve a necessidade de consolidação de uma conjuntura específica de *insegurança habitacional*, que pode ser captada financeiramente por relações público-privadas.

## Parceria público-privada-popular por meio do aluguel

Um passo mais robusto na direção de transformar o aluguel num mecanismo de *gestão de populações* deve, necessariamente, envolver uma parceria entre Estado e mercado, com alguma centralização de capital – e não agentes privados de dispersão quase individual, como é o mercado popular. Uma possibilidade que já vem sendo discutida no município de São Paulo é a intermediação de imobiliárias licitadas e cadastradas pela prefeitura para a locação subsidiada em parque privado (tal qual é o Auxílio Aluguel hoje), o que geraria mais formalidade, condições de habitabilidade e controle de gestão, colaborando, inclusive, para diminuir o ciclo de ocupações. O Auxílio Aluguel poderia ser repassado diretamente para a imobiliária, que colaboraria com a gestão do programa junto ao beneficiário, que também contaria com mais segurança.

O modelo que está sendo analisado é inspirado naquele desenvolvido atualmente pela *startup* Alpop,<sup>21</sup> uma imobiliária especializada em locação popular (de aluguéis de até R\$1.700), que funciona por meio de plataforma digital. Seus proprietários são uma sociedade entre a *do-tank* Urbem,<sup>22</sup> a empresa de tecnologia Caiena,<sup>23</sup> e o escritório de advocacia Arap Nishi & Uyeda.<sup>24</sup> A Alpop não exige fiador do locatário nem caução ou comprovação de renda e não utiliza o cadastro do Sersa, mas apenas uma pesquisa simples via CPF, que gera um score próprio para avaliação de risco de crédito dessa faixa de renda, que pode ter muitas outras aplicações de mercado. A empresa garante ao proprietário o pagamento

mensal do aluguel mesmo que ele não o faça, também se responsabilizando por eventuais despejos e cobrando taxas simbólicas para fazer a manutenção do imóvel.

O sistema de captação de imóveis é feito a partir de um “método ágil de gestão” denominado *scrum*, que envolve a articulação entre busca de informações em campo (bairro a bairro) e constituição de *relações com pessoas do local*, com o processamento de dados direcionados à construção de *softwares*. Sua finalidade é criar capacidade gerencial direcionada à população de baixa renda por meio da inteligência artificial integrada a “ações de impacto de cidadania”. A construção do *score* vai nessa direção, mas potencializa-se com a articulação dele aos modos de uso da cidade, que tem informações georreferenciadas ligadas ao mercado imobiliário popular que pretendem alcançar um critério de valoração e precificação de imóveis hoje fora da institucionalidade. Uma relação entre “experiência” e extração analítica de dados. Segundo Lilian Veltman, coordenadora da Alpop:

*A gente faz tudo em termos de experiência. Tudo monitorado. Então a gente faz a cada 20 dias uma experiência e identifica o que aconteceu. [O que é uma “experiência”?] Experiência é o que a gente chama de “apontador de imóveis”: o pessoal que mora no entorno que vai indicar um imóvel para a plataforma. Então a gente já contratou pessoas – que não são corretores – que vão se relacionar. Daí pode ser com porteiros, com o cara da padaria, da loja de material de construção (isso muito, a gente visualizou muito a questão do material de construção). [...] E o que a gente percebeu é que existem bairros com uma população mais*

*tradicional em que isso funciona – isso funcionou e a gente teve resultados com esse contato presencial através de um agente que mobilizou.*<sup>25</sup>

Nesse sentido, a Caiena aparece como sócia principal do negócio, criadora do Fundo de Impacto Social Caju, que financia a Alpop. Os Fundos de Impacto Social constituem-se geralmente por meio de Fundos de Investimento em Participações (FIPs), regulados pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM), que normalmente envolvem alto investimento inicial e longo tempo de retorno (cerca de 10 anos). O chamado “impacto positivo” é uma estratégia empresarial que vem no bojo do avanço do empreendedorismo, no qual tais fundos são utilizados para desenvolvimento de *startups* que tenham justificativa social. São muito usados na área de educação e pequenos negócios, mas têm expandido suas atividades para todas as esferas dos direitos sociais, criando uma forma nova de gestão que configura também uma nova forma de Estado, no qual as fronteiras entre público e privado se tornam difíceis de delinear.

Embora no Brasil ainda seja pequeno, o mercado de Impacto Social tem ganhado expressividade no exterior<sup>26</sup> principalmente por meio dos Títulos de Impacto Social (em inglês *Social Impact Bonds* ou SIBs), que podem se configurar como debêntures (títulos de dívida) ou Certificados de Recebíveis, atrelados a causas sociais. São formas de captação de recursos no mercado financeiro utilizadas por empresas e por governos – nesse caso, com um volume muito maior de recursos e garantias. Isso faz com que a justificativa social das empresas, na verdade, seja uma forma de se gabaritar para a prestação de serviços estatais, captando fundos públicos para o mercado financeiro.

No Brasil, na área da habitação, temos notícia do Programa Vivenda e do Projeto Bem Viver Centro ligados a esse mercado. O primeiro foi estruturado pela *startup* Artemisia junto à gestora Dín4mo e uma das maiores securitizadoras do País, o Grupo Gaia, promovendo reformas através de kits em moradias populares. Já o segundo tem por trás a empresa Magik JC, que passa por um processo de transformação de construtora tradicional para “BCorp” (Benefit Corporation) – uma certificação ligada ao mercado de Impacto Social –, com uma proposta de construção para aluguel social na área central de São Paulo. Nenhum desses negócios se conecta hoje com o poder público, embora tal conexão pudesse fazê-los crescer enormemente – o que os faz se articularem em torno de mudanças legislativas, como veremos a seguir.

A Alpop foi usada aqui como exemplo na medida em que acreditamos que seu modelo de negócios seja aquele que mais se relaciona com as potencialidades financeiras do Auxílio Aluguel. Ela configura-se hoje apenas como uma imobiliária de plataforma virtual, cujo negócio não se relaciona com a política pública, apenas com o mercado popular. No entanto, ela apoia tal negócio no pressuposto de dar alguma formalidade a tal mercado – por meio do contrato de aluguel, não pela regularização fundiária. Dessa maneira, encontra-se com o objetivo também do poder público, cuja política de aluguel temporário sem controle para a mesma população tem alcançado certo limite na equação de custo-benefício. Um lado não depende atualmente do outro, mas o encontro dos dois pode promover alavancagem de possibilidades, hoje apenas potenciais tanto de rendimentos financeiros quanto de capacidade gerencial na produção do espaço pelo poder público. Esse possível encontro – hoje

mais provável, como veremos a seguir – leva a uma forma de captar o Auxílio Aluguel pelo mercado que aponta para outras questões, que se relacionam com as potencialidades da institucionalização das práticas imobiliárias das diversas formas de morar populares, cuja capilaridade social é muito maior do que as possibilidades do setor imobiliário formal e *exigem relações diretas com suas lideranças, gestores ou domínios locais* – como visto na fala da coordenadora da Alpop acima.

A intermediação entre Estado e população despossuída realizada por intermediários ligados ao mercado de Impacto Social permite novas formas de política pública – cujo alcance ainda não temos dimensão – baseadas no paradigma da *gestão da insegurança habitacional*, e não na efetivação do direito por meio da realização da mercadoria casa ou da locação em parque público. É uma efetivação transitória, cuja solução por meio do mercado popular “no varejo” pode parecer precária, mas, na verdade, pode colocar em andamento processos institucionalizados pela gestão contratual, que podem acionar valorização financeira na medida em que operacionalizam dispositivos de centralização de rendas dispersas – por meio de agentes locais, instrumentos jurídicos, aporte financeiro e tecnologia da informação –, e pode as garantir através do fundo público, como se mostra a seguir.

De maneira mais efetiva, há tramitação na Câmara dos Vereadores de São Paulo de um projeto de lei (PL 258/2016) que coloca em andamento essas possibilidades e ainda outras de relação do poder público com o mercado por meio do aluguel de habitação social. Foi aprovado e teve decretada lei recentemente (19 de dezembro de 2019), porém em seguida vetada<sup>27</sup> integralmente pelo prefeito Bruno

Covas (PSDB) – fato que demonstra como tais transformações estão em disputa, ainda sem desenlace certo. O PL cria um Fundo Gestor e Garantidor ligado à Secretaria da Habitação, porém gerido por agente privado, que seria o locatário dos contratos de aluguel com demanda pública no mercado privado (que inclui largamente o popular). Esse dispositivo retira o pagamento direto ao beneficiário do atual Auxílio Aluguel, transformando-o em um *voucher* pago para o locador – que pode construir imóveis para aluguel social de maneira incentivada (incentivos tributários, fiscais e urbanísticos) ou credenciar carteira própria (como é o caso de imobiliárias como a Alpop). O locador, ainda segundo o PL, poderá emitir papéis a mercado por meio de Fundos Imobiliários ou Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), lastreados nos recebíveis de aluguel do Fundo Gestor.

Esta seria a possibilidade de relação, por exemplo, entre imobiliárias, como a Alpop ou a construtora Magik JC, e a política pública de moradia, que quer fugir da antiga necessidade de provisão habitacional em parque público. Segundo o ex-secretário de Habitação, Fernando Chucre, questionado em relação à Alpop:

*Até a proposta para eles [Alpop] foi a gente fazer um convênio com a secretaria de habitação, oferecendo para essas famílias que estão com o Auxílio Aluguel a possibilidade de elas entrarem no mercado formal. [E o gerenciamento disso ficaria mais controlado?] Sim, muito mais controlado. E entra na discussão do déficit geral: se eu não tenho financiamento para produzir o imóvel para “vender” (vamos chamar assim), ou para destinar para fins de baixa renda, o que me faz crer que eu vou ter para fazer locação social? Porque o recurso para você gerar o imóvel é praticamente o mesmo – e a*

*gente criou várias ferramentas distintas com a iniciativa privada participando – mas em tese, se você pensar assim, aqui você tem que produzir ou adquirir um imóvel se for no modelo público, para poder ou dar, ou transferir a propriedade ou manter a propriedade do Estado e operar como Locação Social. A diferença é que tem um outro pacote inteiro aqui que eu não tenho que desapropriar! O cara vem e fala “eu aporto o imóvel!”.*<sup>28</sup>

## Enlace: os regimes privados de gestão territorial

*Na sexta-feira deu enchente: eu passei só um dia no barraco! Quando a água baixou ficou só os paus em pé, porque a enchente levou tudo, tudo. Levou. Aí acabou tudo e eu não abaixei a cabeça, não. Fui na Telhanorte, comprei umas outras madeiras e coloquei no barraco tudo de novo. Vou ficar aqui! Quando foi outro dia a mulher da prefeitura passou lá muito revoltada comigo, me xingou muito, também xinguei ela, então ela foi e falou com o Ednei. O Ednei falou pra ela: “ou você dá Auxílio Aluguel para a Cleide, ou volta todo mundo na beira do rio de novo”. E aí eles me deram e eu fiquei feliz, é pouco mas quebra o galho. Eu só ponho mais R\$200 e vou empurrando com a barriga, né? Assim vai, até o dia que Deus quiser.”*<sup>29</sup>

A trajetória de Cleide nos traz um exemplo típico dos processos que estamos analisando. Da “viração” entre o aluguel subsidiado, o desastre urbano em área de risco, a remoção e a autoconstrução até a gestão da instabilidade “até o dia que Deus quiser” mediada pela parceria entre poder público e forças sociais de

gestão privada local. Em entrevistas realizadas em comunidades removidas, merece atenção o fato de que as famílias beneficiadas com o Auxílio Aluguel, em sua maioria, acessaram a locação residencial pela primeira vez na vida por meio da política pública e, sem ela, não teriam condições de permanecer nesse mercado – cuja sujeição aos regimes locais de poder é maior, por conta da instabilidade gerada.

Ednei, no caso, é a liderança comunitária, cuja posição social e política na comunidade foi construída pelo entrelaçamento das suas ações em diversos níveis: organização comunitária interna, negociação externa com os bairros ricos vizinhos, negociação com o poder público, articulação de redes de solidariedade e trabalho do terceiro setor na comunidade, regulação do comércio lícito e ilícito, regulação territorial, entre muitas outras práticas cujo limite de legalidade e estabilidade de definições é uma categoria e um método inoperantes para o entendimento. “Ednei” – ou a nova face da liderança comunitária<sup>30</sup> – é utilizado como instrumento, como meio, para que a política pública funcionalize, a seu favor, mercados imobiliários populares. Ele perpassa todas as relações, das que parecem mais individuais até as negociações com o poder público (como vimos na fala de Cleide): ele é um agente de gestão dessa população. É ele quem a prefeitura contata para chamar os beneficiários do Auxílio Aluguel sob sua alçada para reuniões sobre andamento do processo das moradias definitivas ou sobre recadastramento.

O Auxílio enquanto elo com o poder público, portanto, é elemento importante de uma dinâmica socioterritorial na qual ganha centralidade a relação de aluguel, na medida em que essa forma social amplia a capacidade de gerenciamento populacional no tempo e

no espaço, desde que possa ser *centralizada* e direcionada por agentes intermediários. Dessa maneira, percebe-se o valor que pode tomar essa posição, uma vez que empresas (como visto acima, no caso da Alpop, mas não só) ou o Estado e outras instituições passam a acessar um universo antes fechado pela dinâmica popular dispersa – ganhando, portanto, capacidade gerencial. Importante aqui dar relevância à tendência de transformação do caráter político da liderança comunitária predominante no momento da redemocratização – baseado no conflito com a ordem social estabelecida que mantinha, e mantém, a exploração da comunidade – para essa face empreendedora. Não que essa face não exista antes, mas nos parece que ela ganha outro caráter e relevância maior do que tinha na medida em que se reestruturam as dinâmicas de acumulação e suas vinculações com o Estado.

A “viração” de Cleide na moradia, portanto, dá-se nas tramas entre a indução e mediação do poder público e a submissão às relações de poder locais que, na verdade, se assemelham apenas longinquamente com a organização comunitária. São, na prática, uma gestão privada e centralizada do território, cujo lastro é o domínio da dinâmica imobiliária (Alves, 2019). Cleide, no caso, está alugando atualmente um cômodo construído para essa finalidade, de maneira “empreendedora”. Esta é uma prática relevante em territórios populares, principalmente em comunidades que tiveram partes removidas e beneficiadas com o Auxílio Aluguel em massa – havendo até casos relatados, nas entrevistas, de retenção do cartão do programa como fiança, uma das práticas de sujeição às quais nos referimos. Como vimos acima, não é possível construir sem mediação nos territórios populares – algo que

fica explícito no seu relato, quando ela tenta autoconstruir na área de risco. Em São Paulo não conhecemos ainda indícios de práticas milicianas como no Rio de Janeiro,<sup>31</sup> no entanto, há muitos elementos trazidos de campo que indicam algumas aproximações bastante particulares do território popular paulista, marcado pelo controle, por meio da violência, do mercado de terras. A generalização do aluguel no mercado popular, nesses termos, aciona uma dinâmica mais profunda de gestão de populações que, perpassada pelo Auxílio Aluguel como dispositivo de remoções e regulação imobiliária local, envolve também o poder público. É um estágio posterior à grilagem simples de terras. Vejamos isso por meio deste depoimento, de um beneficiário do Auxílio Aluguel da mesma comunidade que Cleide:

*Depois disso fizeram três ou quatro vezes [barraco no córrego], e a prefeitura disse que não pagaria mais o auxílio. Gente de fora e de dentro, que na época tinha 15 anos e agora tem 23 e não tem solução. Não faz para receber auxílio, faz por necessidade mesmo. Agora as pessoas já não constroem não é porque sabem que não vai ganhar nada. Os moradores da comunidade é que não querem que tenha alguém no córrego. Outra coisa é a “família”, né? Vem aí o Ednei e diz que não pode, que se construir vai começar aquela bagunça toda de novo. Não precisa nem desmanchar, porque não coloca nem a primeira madeira. A gente não deixa mais, porque vem muita gente de fora aí querer vender barraco aqui. O “crime” não é assim não... tem todo um “debate”, é um “vamos ver, com quem eu falo?”. Cada comunidade tem o seu comandante, e ele respeita o que a comunidade quer.*

Na sua fala, mostra-se o embate entre o empreendedorismo popular, a reserva de terras feita pela administração da comunidade e as mediações veladas, muitas vezes, com o poder público: a nova situação de “não poder construir” também vem de negociação realizada entre secretaria de habitação e lideranças. Em entrevista realizada com o ex-secretário Fernando Chucre,<sup>32</sup> ele disse ter dito, às lideranças de áreas reiteradamente removidas, que não daria mais o Auxílio Aluguel para novas ocupações, o que se efetivou com a alteração recente da portaria Sehab 131/2015, que define critérios de atendimento habitacional provisório. Veja-se que o empreendedorismo e “o que a comunidade quer” não são tão autônomos assim, sendo perpassados por uma gestão específica, centralizada, que envolve também o fundo público. É essa a face oculta do empreendedorismo, aparentemente o reino da liberdade, autonomia e criação de comunidade, que pode ganhar maior escala se essa centralização se conectar aos fundos de investimento, como visto acima.

Os regimes de gestão privada do território entram nessa chave, que pode ser ainda mais intensificada se tal “viração” habitacional puder ser produtiva para o capital. É o que prometem as transformações do lugar do aluguel na política pública, mediadas pelos interesses de um mercado de aluguel popular conectado aos fundos de investimento. Tais imobiliárias de plataforma digital podem colocar em andamento, na esfera da habitação, o que Abílio (2017) chamou de “subsunção real da viração” para os regimes de trabalho ditos “uberizados” que, ao centralizar o gerenciamento de uma mão de obra precarizada, mas “proprietária” – aqui, no caso, de moradias de aluguel no mercado popular –, tornam-na produtiva para circuitos de acumulação financeiros.

## Um novo papel do Estado

O Auxílio Aluguel no município de São Paulo é paradigmático para o entendimento das possíveis novas formas de captura das dinâmicas habitacionais populares pelo mercado financeiro-imobiliário num futuro próximo, com mediação da política pública, como visto acima. Ao analisar essa realidade, parece-nos que a “viração” no mercado de trabalho induzida por mudanças macroestruturais não apenas influencia transformações nos modos de morar e nas dinâmicas territoriais, mas *se apoia nelas*. Pois o sujeito social forjado para a “viração” precisa ter seu modo de vida em permanente instabilidade para estar disponível ao grau de violência das relações de trabalho propostas – e a insegurança habitacional é parte fundamental disso. Interessa, aqui, que, bem como essas relações de trabalho precisam ser normatizadas pelo Estado, a insegurança habitacional também precisa ser construída e gerenciada institucionalmente, numa reconfiguração do papel estatal. Tal reconfiguração passa pela alteração na forma do direito social, que antes pressupunha a resposta material à necessidade concreta – hospital para a doença, escola para os jovens, casa para os sem-teto –, direcionando-se agora para o gerenciamento de demandas que possam ser remuneradas no mercado privado, de preferência de maneira financeirizada. O direito social à moradia definitiva parece não se adequar mais às necessidades do capital financeiro na periferia. Ele precisa se adaptar, abstraindo o que há de materialização qualitativa concreta na sua efetivação – a casa.

A partir do entendimento desse novo cenário nos parece relevante, para além dos mecanismos de circulação de capital envolvidos, procurar dar luz aos processos sociais que



os estruturam, que envolvem a compreensão de novas subjetivações e formas de organização social e política diversas daquelas em que as relações da sociedade salarial e da propriedade privada configuravam o *trabalhador* organizado coletivamente em partidos, sindicatos e movimentos sociais centrados, no campo da habitação, na *produção coletiva* de espaço urbano e nas formas de morar próprias às prefigurações de transformação daquela sociedade. A ascensão do *aluguel*, aqui, não pode ser entendida, portanto, nos mesmos termos do aluguel social da sociedade salarial, lastreado em propriedade pública de um Estado *interventor*, que investe o fundo público diretamente na *construção* de novas unidades. São outros termos quando esse Estado se coloca como *garantidor* de direitos abstratos que, no caso da moradia, significa despojá-la de suas condicionantes materiais, subjetivas, culturais, sociais e políticas – causando uma transubstanciação do seu caráter de resposta à necessidade de vida humana em *quantidade de tempo abstrato e remunerado* (o pagamento de um valor mensal).

Os termos do debate sobre aluguel num contexto de desmonte estrutural das relações salariais em nível mundial precisam passar, portanto, pelo entendimento do papel do Estado como regulador *público* dos direitos *privados* – seja do trabalho, seja da moradia. Retomando historicamente essa relação a partir do uso do fundo público, vemos que, enquanto no período desenvolvimentista (década de 1970), tais direitos eram garantidos pela criação direta de vagas de trabalho (empresas e serviços públicos) ou moradias (BNH), durante o que foi chamado de “neodesenvolvimentismo” (gestões do PT no governo federal), eles foram *induzidos*<sup>33</sup> – criando já uma

alteração da anterior prerrogativa do interesse público sobre o privado (na moradia, o caso do Programa Minha Casa Minha Vida).

Tal interpretação desse período, no entanto, obscurece a especificidade do avanço e das transformações da lógica neoliberal em países periféricos que, de forma difusa durante a segunda metade da década de 2000, mas com força na década seguinte, tem ganhado espaço na ação estatal: amplia-se o lugar do direito privado ante o público (processo de privatização)<sup>34</sup> na mesma medida em que avança a conexão das dinâmicas econômicas entre setor público e finanças. Esse processo de privatização, portanto, tem especificidade histórica diferente daquela da década de 1990 (na qual havia passagem de propriedade de ativos estatais para o setor privado), relacionando-se agora com formas de securitização – de ativos, serviços e direitos, gerando mais um fluxo de rendimento do que uma transferência estática de ativos. Nessa lógica, perde espaço a dimensão pública do direito social (arena de disputa política) e ganha predominância a noção de direito liberal, no qual a mediação contratual privada assume papel de mediação social.<sup>35</sup>

Referimo-nos, aqui, à racionalidade própria às Parcerias Público-Privadas, mas não só, pois há outras formas de arranjos público-privados que passam por essa lógica – como outros tipos de concessões de serviços públicos ou parcerias específicas,<sup>36</sup> que podem incluir o mercado de Impacto Social citado acima. São dinâmicas complementares de uma forma de financeirização dos serviços sociais que o Estado adquire tendencialmente, no caso da moradia:

Enquanto os SIBs ainda estão em estágio experimental, em termos de mercantilização/privatização dos serviços sociais, do ponto de vista das políticas públicas,

eles representam uma fissura radical. As iniciativas tradicionais de privatização simplesmente oferecem aos investidores privados a oportunidade de prestar serviços ao Estado em troca de um pagamento garantido. [...] Os SIBs são, na prática, uma série de contratos de pagamento por resultados, nos quais os sem-teto são alvos de várias métricas de resultados de desempenho. De fato, os sem-teto se tornam mercadorias, na medida em que eles próprios têm o potencial de produzir fluxos de caixa futuros para os investidores. (Cooper, Graham e Himick, 2016, p. 3; tradução livre)

Se este é o caso dos países centrais, nos quais o processo de financeirização é mais avançado, no caso dos países periféricos tais formas de garantir direitos parecem estar disputando a noção de “direito social” (cara ao período de redemocratização das décadas de 1980 e 1990), *sem prescindir dela*: pois o fundo público pode *garantir abstratamente sem efetivar concretamente* o direito, ou seja, utiliza-se de maneira instrumental (apenas como meio) da necessidade concreta da população e da sua responsabilidade de garanti-la com uma finalidade diversa daquela que seria um fim público (a efetivação concreta da moradia digna, no nosso caso). Se a finalidade, na verdade, é o fluxo permanente de capital (como renda), tal efetivação concreta tem a tendência de tornar-se abstrata, no limite, fictícia (no caso da moradia, podendo ou não se transformar em casa real). O fundo público passou, portanto, com mais evidência (ao menos no urbano), desde a década de 2010, a ser cada vez mais disputado para a formação de fundos de investimento, denominados “fundos garantidores” ou, ainda, “fundos de securitização de recebíveis”, de uma gama de

relações público-privadas que pode possibilitar a transformação dos serviços públicos em setores rentáveis para capitais que ganham (financeiramente) com o alto risco representado pelo atendimento às classes populares.

Nesse novo modelo que tem entrado na disputa pela reforma do Estado, os direitos sociais são entendidos como propriedades de cada cidadão, que trazem consigo a potencialidade de ter de ser realizadas, necessariamente, por lei. Tal realização concreta pode ser efetivada de maneira privada e difusa, mas deve ser assegurada pelo monopólio estatal. Este pode ser transformado em gestão de fundos securitizadores (como o que está sendo proposto no PL 258/2016), que asseguram a realização do direito, portanto, de maneira abstrata, sem se comprometer com a forma qualitativa de sua materialização. O monopólio estatal de gestão de garantia de direitos é vinculado à dispersão privada de sua realização concreta, desenhando, assim, um modelo que, de um lado, intensifica as realizações privadas difusas e, de outro, centraliza sua remuneração – na medida em que o fundo público securitiza o risco dos pagamentos individuais. A forma do aluguel é propícia para isso, pois permite a desvinculação entre a materialização imediata das coisas (sua qualidade) e a gestão de seu usufruto: ele não significa menos propriedade, mas o monopólio de gestão e direcionamento das rendas de muitas propriedades que, juntas, colocam em andamento uma massa de valor maior do que poderiam se fossem de um único dono – a lógica própria aos fundos financeiros. Pois a força de trabalho que as faz render (que constrói cômodos de aluguel nos territórios populares) é também dispersa com elas, diminuindo os tempos ociosos de uma produção centralizada. Portanto, desenha-se uma

configuração de realização do direito – como propriedade individual, direito subjetivo privado – intermitente, *on demand*, cuja métrica não é a necessidade de moradia, mas a da remuneração flutuante dos juros associados aos riscos de realização, no presente, de serviços securitizados no futuro pelo fundo público.

Dessa perspectiva, asseguram-se – securitizando – direitos, antes como gestão de demanda por meio de remuneração de mercado privado disperso e popular (com vários níveis de formalidade) do que como solução da necessidade material. Tal *gestão*, portanto, predomina sobre a *produção*, colocando novos elementos sociais e políticos no território popular.

## Securitização do direito à moradia no território popular

*Foram dez anos de muito – vou falar pra você – muito sufoco. Sem expectativa nenhuma, sem nenhuma resposta de quando você vai ter sua moradia. Você não pode comprar nada para a sua casa, você não pode fazer planejamento. Na verdade, você não pode fazer nada! Até a prefeitura ter a boa vontade de falar: 2000 e tal vai sair, tá aqui a chave da sua casa. Mas foi 10 anos de apuro, 3 casas de aluguel, tive que sair de uma e ir pra outra. E aí vai. Vamos tocando o barco desse jeito.*<sup>37</sup>

A espera também mudou, deixou basicamente de ser um horizonte. Tornou-se, ao contrário, uma disciplina. [...] Uma tal *disciplina* da espera seria inerente ao regime de historicidade que caracteriza o momento atual da acumulação mundializada. (Arantes, 2014, p. 166)

A partir dessas colocações, é possível agora retomar o mote inicial do texto, no qual lembrávamos que a tese sobre o desenvolvimento brasileiro de Francisco de Oliveira na década de 1970 se desenvolveu a partir da observação da centralidade da autoconstrução e da posse da terra na reprodução da força de trabalho do País, num contexto de consolidação das relações salariais. Seguindo o mesmo caminho, há de se pensar sobre as transformações da conjuntura social e política do País, decorrentes do desmanche das relações salariais, na qual ganha centralidade a *forma social do aluguel*: na habitação e no trabalho, o que está em jogo é a produtividade da intermitência, da insegurança, da captura de um tempo futuro que precisa ser vivido no presente, do direito relativizado e flexibilizado, da concorrência generalizada na busca de diferenciais (de localização ou de empregabilidade) – encarados como privilégios –, do empreendedorismo que desmonta relações de solidariedade de classe, da vida por um fio numa “era de expectativas decrescentes” (ibid.), expressa cabalmente aqui pela “fila da habitação” remunerada, mas, antes de mais nada, gerida pelo Auxílio Aluguel. Pois, antes de prover moradia, seu lugar é o de gerar um vínculo entre a “viração” do morar e a possibilidade permanente de punição institucionalizada – atualizada violentamente em “cortes” abruptos.<sup>38</sup> É preciso notar que essa experiência, segundo Arantes, é já um processo de subjetivação, no qual

*Fazer esperar e punir* não só rimam no universo das disciplinas redescobertas por Foucault, mas sobretudo que *fazer esperar já é punir*, na exata medida que não se pune mais para corrigir um desvio, mas para agravar um estado indefinido de expiação e contenção. (Ibid., p. 150)

Punição esta, como vista acima, ligada à necessária conformação de insegurança habitacional requerida pelos mercados financeiros, que alteram a forma do direito social. O que estamos vendo em relação às possibilidades de securitização ligadas ao Auxílio Aluguel parece fazer parte de um processo de aprofundamento perverso – e não negação – da legitimidade do direito social: ao não cumprir no presente o direito, este aparece como “dívida” social, fazendo com que o Estado, em seu papel de garantidor, passe a “assegurá-lo”,<sup>39</sup> pagando juros sob a forma de aluguel – uma moradia “à prestação” baseada não na amortização do investimento passado (como na locação em parque público), mas em juros sobre capital (privado) adiantado. Essa forma de relação entre o público e o privado parece ser uma configuração histórica nova, que se expressa em todos os direitos sociais. Esse trecho de Catini, embora se refira à educação, parece-nos útil para pensarmos a questão da moradia, nos termos em que a discutimos acima:

Essa hipótese persegue a noção de que os direitos sociais são formas históricas e se alteram em função daquilo que ele é proveniente, que é a própria forma de realização da força de trabalho e a reprodução social de trabalhadores e trabalhadoras. Se num momento histórico que correspondia à consolidação de direitos públicos num Estado de bem-estar social que, como sabemos, nunca se efetivou plenamente nos países periféricos, a dissolução da sociedade industrial e salarial e as mudanças nas formas da exploração e contratos da força de trabalho alteram ainda mais as formas dos direitos sociais. No entanto, a *privatização dos direitos sociais não se dá em detrimento do Estado ou de*

*seu enfraquecimento, mas de seu fortalecimento como protetor dos direitos privados individuais.* Não parece que se trata de um Estado Mínimo, mas de um Estado amplo que faz a gestão social em conjunto com empresas privadas e bancos – que não estão disputando com o Estado o controle da educação, mas concorrendo umas com as outras, enquanto o Estado é indutor e fiador desses novos contratos de prestação de serviços sociais. *A hibridização de recursos públicos e privados para manutenção de serviços sociais indica essa simbiose entre o que é estatal e privado, mas perdem o caráter público que assumiram num momento específico da história.* (Catini, 2019, s/p.; grifos nossos)

Nessa nova configuração gerencial do Estado, a não efetivação material no presente do direito à moradia não se resume, portanto, à “perda de direitos”. Trata-se de reconfigurar sua forma social, transformando-o em dispositivo de acionamento de novas relações entre o público e o privado, capturando o universo popular. No caso da habitação, vemos que a defesa democrática do direito à moradia é mobilizada apenas como acionamento da política pública como instrumento de gestão de uma população que *não acessará* a casa – ou o fará apenas pontualmente, sem que isso altere a condição geral da política pública, que segue mantendo a condição de instabilidade de outras famílias, sempre repostas: a perspectiva é de uma massa de população permanente na espera gerenciada pela casa. Assim, a *disciplina da espera* – marca da subjetivação financeirizada, como nos coloca Arantes (2014) – é a expressão da gestão institucionalizada da “viração”, um cotidiano de punição social.

O direito à moradia *a se realizar no futuro*, no presente, aparece como quantia abstrata – R\$400 que são a expressão do teto, mas podem não ser (e em essência não são). Essa questão é consequência do fato de que o instrumento opera uma espécie de *transubstanciação* da materialidade da moradia (existente antes da remoção) em uma *quantia mensal* abstrata que não carrega consigo nenhuma vinculação com a realidade concreta (seja territorial, habitacional ou do valor dos aluguéis existentes), mas apenas com um tempo indefinido de *espera*. Retira-se espaço, substituindo-o por tempo remunerado com vistas à materialidade *futura* da moradia – que, no presente, é “viração” perpétua, ou seja, está fadada a um *futuro fictício* que se apresenta apenas como submissão aos mercados populares.

Quando o município baseia sua ação no desconhecimento consciente sobre a maneira como se dá qualitativamente a moradia, transformando-a em quantia abstrata, também se abstém de *assegurar sua concretude estável*. De um lado, ele ganha capacidade de expansão “absoluta” de espaço institucionalizado, ganhando território extensivo ao remover sua ocupação concreta, que é transformada em tempo de espera sem materialidade. De outro, muda o caráter mesmo da sua função pública “garantidora” do direito social: agora ela se dá por meio do sujeito jurídico abstrato (Pachukanis, 1988) e não da noção de cidadania, ou seja, perde a vinculação com a satisfação de necessidades imediatas e, também, com a dimensão coletiva do direito universal. Mas o ponto é que o direito social continua sendo mobilizado. Ele não é recusado, ao contrário, parece ser o instrumento por meio do qual é possível essa “transubstanciação”, que é geradora de uma nova dinâmica não mais

baseada na efetivação da concretude do direito, mas na manutenção da sua impossibilidade como *gestão de expectativas*. Trata-se de uma mudança da noção de seguridade, que transita do ambiente estável das relações salariais (que podem ser planejadas) para aquele da gestão de populações, no qual a instabilidade da competitividade – no limite, da guerra social – é aquela que gera diferenciais necessários para a acumulação.

Assim, queremos olhar para o Auxílio Aluguel e suas prováveis futuras novas formas institucionais como uma expressão de um novo Estado, que precisa *assegurar direitos sem efetivá-los concretamente* – a não ser de maneira intermitente – para uma massa de expropriados tomados como sujeitos abstratos. Essa passagem se dá por meio da qualidade abstrata do Auxílio Aluguel como direito subjetivo “assegurado” no presente, cuja forma social é paralela à da “securitização”, na medida em que é um terceiro (de caráter privado) que adianta a moradia de maneira transitória e remunerada. O mecanismo que parece operar aqui é uma espécie de *securitização de direitos* que, se efetivada institucionalmente, inaugura uma fase avançada do direito social (e não sua negação), que pode ser pensada como de sua subsunção real (Marx, 1978) à forma social do capital fictício. Não se trata de privatização, da perspectiva de transformação do direito em pura mercadoria intercambiável, como defendeu a ideologia neoliberal da década de 1990, tendo em vista uma diminuição do Estado – o que seria um retrocesso. É, na verdade, um desenvolvimento desse modelo, no qual há uma ampliação do Estado *de Direito* como *garantidor*, utilizando mecanismos próprios à lógica do capital portador de juros. Assim, a moradia transformada em serviço por meio do aluguel dá a ela

a capacidade de entrada num meio ao mesmo tempo mais próximo ao direito social do que ao puro direito privado (de acesso à propriedade), mas, por isso mesmo, também mais próximo à vanguarda da frente de acumulação do capital nos países periféricos, atualmente.

O acesso a certos bens e serviços não é mais considerado ligado a um *status* que abre portas para direitos, mas o resultado de uma transação entre um subsídio e um comportamento esperado ou um custo direto para o usuário. A figura do “cidadão” investido de uma responsabilidade coletiva desaparece pouco a pouco e dá lugar ao homem empreendedor. Este não é apenas o “consumidor soberano” da retórica neoliberal, mas o sujeito ao qual a sociedade não deve nada, aquele que “tem que se esforçar para conseguir o que quer” e deve “trabalhar mais para ganhar mais”, para retomarmos alguns dos clichês do novo modo de governo. A referência da ação pública não é mais o sujeito de direitos, mas um ator autoempreendedor que faz os mais variados contratos privados com outros atores autoempreendedores. Dessa forma, os modos de transação negociados caso a caso para “resolver os problemas” tendem a substituir as regras de direito público e os processos de decisão política legitimados pelo sufrágio universal. Longe de ser “neutra”, a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente com a lógica democrática da cidadania

social; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de “subcidadãos” e “não cidadãos”. (Dardot e Laval, 2016, pp. 380-381)

No caso da moradia em país periférico, a *gestão da insegurança habitacional* – como pode ser chamada essa “securitização” do direito – dá-se necessariamente através da flexibilização do mercado imobiliário residencial direcionado para essa “população excedente”. Ele precisa se livrar das formas sólidas de propriedade e adentrar no campo difuso das práticas populares relacionadas à moradia, cuja instabilidade – gerenciada por regimes privados locais – lastreia a necessidade de mobilização de fundos de securitização públicos ou privados, como vimos acima. A forma do aluguel é propícia para isso, na medida em que desvincula *uso* e *propriedade*, sendo um instrumento possível de conexão entre as formas de morar populares e a esfera de circulação do capital imobiliário. O que faltava nessa equação era a possibilidade de centralização de direcionamento das rendas, o que pode, em breve, ser realizado por meio da política pública, como já visto. Inicia-se, assim, um regime de direito ligado à “usabilidade”, e não à “habitabilidade”, como foi um dia a bandeira do direito à moradia.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7400-0642>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto. São Paulo, SP/Brasil.

isaguerreiro@uol.com.br

## Notas

- (1) Importante diferenciar a noção de *trabalho* como atividade criativa, ligada à transformação qualitativa do mundo, “trabalho em geral” ou, ainda, trabalho “subsumido formalmente” ao capital, da noção de “trabalho abstrato subsumido realmente ao capital”, ao qual a noção de *emprego* (da força de trabalho) talvez seja mais próxima (cf. Marx, 1978).
- (2) “[...] O fato é que a orientação espaço-temporal do capitalismo mudou de rumo e ingressou noutra dimensão da experiência da história, ou num novo *regime de historicidade*, como preferem dizer alguns historiadores, que não por acaso se identificam como historiadores do presente, sendo que esse novo regime da experiência social do tempo se caracteriza por essa inédita, se é que se pode falar assim, *onipresença do presente* (Hartog, 2003), que todos estão chamando genericamente de Presentismo, deslizando de todo modo ao longo do eixo da aceleração e da urgência” (Arantes, 2014, p. 165; grifos no original).
- (3) “E aí se chega ao seguinte paradoxo: não se cria um mercado imobiliário. Mercado imobiliário no Brasil só existe da classe média para cima. Nas classes populares, não existe. É impossível existir, porque você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar” (Oliveira, 2006, p. 72).
- (4) O direito social, aqui, pode ser entendido como aquele que transpassa o direito público e o direito privado de maneira horizontal (Batista, 2013), buscando a satisfação da necessidade do sujeito de direito (direito subjetivo, privado) pela efetivação do serviço de necessidade básica como política pública (que pode ser efetivada pelo setor privado). O caráter de direito subjetivo subjacente ao direito social tem a particularidade de ter o Estado (o direito público) como fiador – aquele que deve fazer cumprir o direito por meio do serviço, empenhando, para isso, o fundo público.
- (5) Disponível em <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH\\_2016\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf)>. Acesso em: 13 fev. O PMH ainda não foi aprovado até a presente data.
- (6) Tal programa já passou por diversas regulamentações, tendo iniciado como Bolsa Aluguel na gestão de Marta Suplicy em 2004. O atual Auxílio Aluguel faz parte do Programa Ações de Habitação (decreto n. 51.653, de 22 de julho de 2010), regulamentado pela portaria Sehab 131/2015. Alterações nessa portaria retiraram, em 2019, o atendimento à extrema vulnerabilidade do programa.
- (7) Os dados flutuam mês a mês, mas têm permanecido nesse patamar desde 2017. A listagem atualizada dos beneficiários pode ser visualizada em <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>>; acesso em: 17 fev 2020.

- (8) Entrevista realizada em 8 de fevereiro de 2020 com beneficiários do Auxílio Aluguel removidos de área de risco.
- (9) Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>>. Acesso em: 17 set 2019.
- (10) Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/hiperverticalizacao-chega-a-favelas-de-sao-paulo-onde-lajes-se-sobrepoem.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 17 set 2019.
- (11) A pesquisa foi realizada em conjunto pelos Laboratórios Quapá e Napplac, tendo como responsáveis João F. P. Meyer, Emilio Haddad, Maria de L. Zuquim, Caio S. A. de Carvalho, Ângela L. Barbon, Ariadne P. Silva, Gustavo M. dos Santos e Rodrigo Minoru. Financiamento do Lincoln Institute of Land Policy.
- (12) Pesquisa “Favela e Mercado Informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras” (Abramo, 2009). Rede Infosolo: UFRJ, USP, UFBA, UFRGS, UFPA, UFSC, UFPE, UNB. Pesquisa financiada pela Finep, coordenada pelo professor Pedro Abramo (UFRJ).
- (13) Rentabilidade do aluguel em relação ao valor do imóvel.
- (14) Enquanto em Paraisópolis se alcançava 1,32% de rentabilidade no aluguel para apartamentos de 1 dormitório, em São Paulo a média era de 0,46% no mesmo período (2016).
- (15) Entrevista realizada em 20 de junho de 2019 com beneficiários de mais de 10 anos do Auxílio Aluguel.
- (16) “Saiu” quer dizer que houve remoção da área.
- (17) “Peguei” quer dizer que recebeu um benefício da prefeitura para sair da área na forma de quantia fixa, o conhecido coloquialmente como “cheque-despejo”.
- (18) A área era dividida em duas matrículas, uma de propriedade particular e outra pública.
- (19) Entrevista realizada em 8 de fevereiro de 2020 com beneficiários do Auxílio Aluguel removidos de área de risco.
- (20) Em referência à possibilidade de interrupção do benefício do Auxílio Aluguel.
- (21) Disponível em: <<https://www.alpop.com.br/>>; acesso em: 22 fev 2020.
- (22) O Instituto Urbem tem atuação em grandes projetos urbanos, em particular aqueles que envolvem a relação público-privada. Dentre seus trabalhos, destacam-se: maior parte da modelagem da Parceria Público-Privada (PPP) habitacional Casa Paulista; modelagem do projeto de reestruturação urbana Arco-Tietê (São Paulo); Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina/Villa-Lobos (São Paulo). Disponível em: <<https://www.urbem.org.br/>>; acesso em: 23 ago 2019.
- (23) A Caiena é uma empresa de Design de Tecnologia que trabalha com *big-data* e *softwares* de interface de cidadania, por meio de novos conceitos, como o *Design Thinking* e *Metadesign*. Disponível em: <<https://www.caiena.net/#home>>; acesso em: 23 ago 2019.



- (24) A Arap Nishi & Uyeda Advogados é especializada em “Modelagem de projetos de infraestrutura, direito administrativo, orçamento público e regulatório nas áreas de transportes, saneamento, energia, gás e petróleo, telecomunicações e mineração”, mas também “Assessoria em operações societárias (fusões e aquisições, transações de *private equity*, incorporações, investimento estrangeiro, reorganizações societárias, *joint ventures*), auditoria legal, governança corporativa, *compliance*”, “Financiamentos bancários em projetos de infraestrutura, operações imobiliárias, *project e corporate finance*, estruturação de fundos de investimento” e “Estruturação de operações imobiliárias, projetos de regularização fundiária e implantação de projetos de infraestrutura”. Disponível em: <<http://arapnishi.com.br/>>; acesso em: 23 ago 2019.
- (25) Entrevista realizada em 14 de março de 2019.
- (26) Segundo João Chiavone, em cuja pesquisa me baseio para essas informações sobre Impacto Social, no mundo “o volume de emissões de Títulos Sociais cresceu muito nos últimos anos, passando de US\$2,8 bilhões em 2016 para US\$14 bilhões em 2018 (aumento de 71%)” (Chiavone, 2020, p. 12).
- (27) O veto ao projeto foi justificado, entre outros motivos, pela falta de delimitação da categoria de Habitação de Interesse Social, além de criar oneração excessiva ao erário público – sem citar problemas relacionados à inserção de dinâmica financeiro-imobiliária no programa.
- (28) Entrevista realizada no dia 3 de abril de 2019.
- (29) Cleide (nome fictício), em entrevista realizada em 20 de junho de 2019 com beneficiários há mais de 10 anos do Auxílio Aluguel.
- (30) Encontramos outras lideranças com funções parecidas nas comunidades que fizemos entrevistas: foi por meio delas que chegamos aos beneficiários do Auxílio Aluguel entrevistados (o que seria inviável pelo cadastro público, que não tem informação do local de moradia alugada e protege as identidades dos beneficiários), o que já demonstra bastante do seu papel de elo entre a dinâmica popular e as instituições (no nosso caso, a universidade).
- (31) Segundo o sociólogo José Cláudio Souza Alves (2019), as milícias cariocas são grupos que articulam o uso da violência no território ao acionamento de agentes do Estado, dominando o mercado das comunidades desde as transações de terra até os serviços urbanos, passando pela produção do espaço.
- (32) Entrevista realizada no dia 3 de abril de 2019.
- (33) “Enquanto para o velho desenvolvimentismo o Estado devia ser também produtor, porque o setor privado não tinha capacidade de investir, hoje, no quadro do novo desenvolvimentismo, em um país que já realizou sua revolução capitalista, o papel do Estado na área econômica deve ser *apenas estratégico ou indutor*” (Bresser-Pereira, 2011; grifos nossos).
- (34) “O aumento dessas garantias estaria intimamente ligado ao aumento da confiança para participação do setor privado e no financiamento de projetos de infraestrutura nacional. A nosso ver, esse necessário aumento de confiança para participação do setor passa pelo afastamento das decisões sobre projetos de transformação urbana da esfera das decisões negociadas no âmbito político. Isso representa uma das importantes dimensões da reforma do Estado em curso que é a privatização, não apenas de ativos públicos, mas, também, de competências de gestão, inclusive sobre os processos decisórios, antes exclusivos do Estado, dando maior controle ao setor privado sobre a implantação de projetos urbanos em detrimento de processos públicos e democráticos” (Nascimento et al., 2018, p. 16).

- (35) Para maior aprofundamento na forma jurídica que assume o direito subsumido ao capital, ver Pachukanis (1988).
- (36) Os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), aprovados no âmbito do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, são exemplos desse modelo. Há também casos em outras áreas, como na educação, na assistência social e na saúde, principalmente junto às Organizações Sociais.
- (37) Entrevista realizada em 20 de junho de 2019 com beneficiários de mais de 10 anos do Auxílio Aluguel.
- (38) Recentemente, a Secretaria de Habitação de São Paulo cortou, sem provas de inadequação e sem aviso prévio, cerca de 5 mil benefícios (ação barrada depois na justiça).
- (39) O processo jurídico-financeiro de “securitização” (do inglês *security*), no qual se transforma em título financeiro uma dívida, baseia-se na relação social de “assegurar” ou tornar seguro seu pagamento futuro por meio de transferência de parcelas de juros sobre esse capital a um terceiro, que adianta, no presente, a quitação.

## Referências

- ABÍLIO, L. C. (2017). *Uberização do trabalho: subsunção real da viração*. Disponível em: <https://passapalavra.info/2017/02/110685/>. Acesso em: 22 fev 2020.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- ALVES, J. C. S. (2019). No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. *É o Estado*. Disponível em: <https://apublica.org/2019/01/no-rio-de-janeiro-a-milicia-nao-e-um-poder-paralelo-e-o-estado/>. Acesso em: 22 fev 2020.
- ARANTES, P. (2014). *O novo tempo do mundo*. São Paulo, Boitempo
- BATISTA, F. R. (2013). *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. São Paulo, Outras Expressões, Dobra Editorial.
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. (1982). “Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-ômega.
- BRESSER-PEREIRA, L. C (2011). O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Revista Interesse Nacional*, ano 4, n. 13.
- CATINI, C. (2019). *Educação: revelação de mais uma face da financeirização e privatização dos direitos sociais*. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7621-educacao-revelacao-de-mais-uma-face-da-financeirizacao-e-privatizacao-dos-direitos-sociais>. Acesso em: 22 fev 2020.

- CHIAVONE, J. A. (2020). *Recursos associados ao mercado financeiro para projetos habitacionais de impacto social*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COOPER, C.; GRAHAM, C.; HIMICK, D. (2016). Social impact bonds: The securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, v. 55, pp. 63-82.
- DARDOT, P; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- FIPE. *Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados*. Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/dados-fipezap-202003-completo.xlsx>. Acesso em: 16 set 2019.
- FOUCAULT, M. (2010). *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- FRANK, A. G. (1967). El desarrollo del subdesarrollo. *Revista Pensamiento Crítico*. Havana, v. 1, n. 7, pp. 159-172.
- GUERREIRO, I. A. (2017). A produção do espaço urbano pelo Lulismo: contradições específicas da dependência. In: XVII ENANPUR. *Anais...* São Paulo, Anpur.
- HARTOG, F. (2003). *Régimes d'historicité: présentisme et expériences du temps*. Paris, Seuil.
- IBGE (IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 16 set 2019.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARINI, R. M. (2005). "Dialética da Dependência". In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARX, K. (1978). *Livro I Capítulo VI* (Inédito). São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- MEYER, J. F. P.; HADDAD, E.; ZUQUIM, M. de L.; CARVALHO, C. S. A. de; BARBON, A. L.; SILVA, A. P.; SANTOS, G. M. dos; MINORU, R. (2017). *Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: o que mudou nos últimos dez anos?* Relatório de pesquisa. São Paulo, FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policy.
- NASCIMENTO, D. M.; ROMEIRO, P.; ROSA, S. V.; MOURA, R. C.; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. (2018). "O mecanismo da Parceria Público-Privada como reforma do Estado". In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAUUSP.
- OLIVEIRA, F. de (1988). Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 22, pp. 8-28.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Crítica à Razão Dualista e O Ornitórrinco*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2006). O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 74, pp. 67-85.

PACHUKANIS, E. B. (1988). *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. São Paulo, Acadêmica.

ROLNIK, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.

TELLES, V. da S. (2006). Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 18, n. 1, pp. 173-195.

Texto recebido em 1º/mar/2020

Texto aprovado em 19/abr/2020

# Rent as management of housing insecurity: possibilities of the securitization of the right to housing

O aluguel como gestão da insegurança habitacional:  
possibilidades de securitização do direito à moradia

Isadora de Andrade Guerreiro [1]

## Abstract

The paper seeks to understand new real estate rental dynamics in informal territories in São Paulo in light of the macro-structural transformations that consolidated the predominance of reproduction of fictitious capital – which shifted wage relations, mechanisms of income extraction, and draw new outlines for the role of the state. The hypothesis is that, with the increment in “shapeless” wage relations at the margins of capitalism, the role of popular rent gains in relevance as it forms of a new way of life marked by permanent housing insecurity. This dynamic is motivated and regulated by right to housing public policies that are producing and connecting this insecurity to the possibility of financial gains, resulting in a favorable environment for private land management regimes.

**Keywords:** popular rent; securitization; informality; housing insecurity; rent aid.

## Resumo

*Este artigo busca compreender novas dinâmicas imobiliárias locatícias nos territórios populares em São Paulo à luz das transformações macroestruturais que consolidaram a predominância da reprodução de capital fictício – que alteraram relações de trabalho, mecanismos de extração de renda e dão novos contornos ao papel estatal. A hipótese é a de que, com o incremento das relações de trabalho “sem forma” na periferia do capitalismo, ganha relevância o papel do aluguel popular na conformação de um modo de vida marcado pela permanente insegurança habitacional. Tal dinâmica é incentivada e regulada por políticas públicas de direito à moradia que estão produzindo e vinculando tal insegurança à possibilidade de remuneração financeira, gerando ambiente propício à atuação de regimes privados de gestão territorial.*

**Palavras-chave:** aluguel popular; securitização; informalidade; insegurança habitacional; auxílio aluguel.



## Introduction

The reflection about the relationship between local urban development in Brazil and its place in the global economic system has faced, in the 1970s, the difficult challenge of understanding the specific contradictions of a dependent economy (Marini, 2005; Frank, 1967), in which the consolidation of popular<sup>1</sup> territories was understood as a structural part of the process of configuration of wage relations fostered by value transfer in the context of world labor division. The kind of value transfer in question relies on a specific type of social reproduction, by which workers are submitted to a way of life that is cost-reduced relative to income. This interpretation has given us elements to understand the dynamic of land occupation – and, in more recent history, of idle buildings – in Brazilian cities as part of a specific social model, which includes off-market, self-promoted access to housing and urban production.

Even following this analysis, it feels necessary to update it according to the production of and access to housing in popular territories as they relate to recent economic dynamics, while trying to identify how the social model specific to the predominance of accumulation of fictitious capital has been modulating the reproduction of life for ever-increasing masses of population, as well as the territories they occupy. The alterations in wage relations that, at the center of capitalism, follow a “flexibilization of labor regulations”, in our case, seem more and more like the consolidation of a normalized arena of “shapeless labor” (Oliveira, 2003), which “ends up imploding the distinctions between

labor time and non-labor time, between employment and unemployment”, rendering “inoperative the differences between formal and informal” (Telles, 2006, p. 174) (our translation).

Thus, the context that was described in the 1970s as one of predominance of the salaried laborer and landlord (or possessor by appropriation, which is indifferent for the purpose of the argument) of a self-built house was gradually replaced by precarious *employment*,<sup>2</sup> “side hustles” and popular entrepreneurship especially in the 2000s – the so-called *viração* (Telles, 2006) (meaning something like “the scramble”) – associated to access to housing via the popular market. As such, while in the first period mentioned, industrial predominance and salaried work were founded on the relative housing stability allowed by self-promotion of housing, in the more recent period – especially the 2010s – we observed that the accelerating increase – also *induced* by the state – in land and housing property access on medium-low or low income strata was part of a process of increased dispossession and submission of swaths of population to the complete instability of the real estate market, mainly rentals. What we are seeing in this process can perhaps be understood as a new adaptation phase, in which a kind of *management* of despoilment is important, with other layers of subsumption.

In this paper, we seek to understand how, over the last decade, in the municipality of São Paulo, the rise of new modes of popular rent transformed the self-built marginal areas (what we call “peripheries”), historically linked to salaried work and now trying to adapt to flexible accumulation. Following those changes, we will look at how municipal public

policies participate in this process, also shifting the locus of social rights – such as the right to housing –, previously linked to the notion of *citizenship*,<sup>3</sup> now in the process of redirection to the formation of a consumer-citizen (Dardot and Laval, 2016). In these terms, we will see how the politics of social rent in this metropolitan center has transformed into a politics of housing insecurity based on popular rent that is at the brink of being captured and influenced by the dynamics of financial and real estate markets. We will seek to show that this process, as it needs centralized and controlled population flows across the territory, has been configuring, in São Paulo, new private regimes of population management, altering the prior community relationships linked to self-build housing and the formation of a salaried working class. The increment of *management* in the relations between State, private market and lower income society dynamics benefits, in the terms presented here, from a new historicity regime,<sup>4</sup> in which the expectation of social rights such as housing, which is never fulfilled, finds urgent ways to materialize those rights in the present, however poorly, through remuneration and several kinds of local and State-level violence.

The hypotheses that are formulated here derive from bibliography review, data collection, semi-structured individual and collective interviews with beneficiaries, market agents and governmental actors, in addition to some fieldwork in popular areas in the municipality of São Paulo affected by the public policies of temporary rent. Both the location and identity of the interviewees will be protected to avoid retaliation, through the omission of their names or use of fictitious names, depending on the case.

## From self-build housing to “*viração*”: the popular territory under financial dominance

The discussion sustained by Cebrap (Brazilian Center for Analysis and Planning) and FAU-USP (Faculty of Architecture and Urban Design of the University of São Paulo) since the 1970s portrays working class residential areas in São Paulo as horizontal extensions, often near areas with high concentration of workplaces (manufacturing plants in the ABC region or large construction sites, for instance), with self-built houses intended mainly for the residence of the family that built them. There was a predominance of immediate basic needs met by solidarity networks in the construction of the home as well as scalar use of the official urban infrastructure, with varied levels of illegality. This context of production of space also built the subjectivation and social figuration of the *worker* (Feltran, 2011), who depends on their creativity to transform reality around them, as well as solidarity, *stability* and the accumulation of collective labor – by the community or family – as a reference and as social mediation.

The analyses of those authors linked to Cebrap and FAU-USP in the 1970s – particularly Lúcio Kowarick, Francisco de Oliveira and Ermínia Maricato – had the merit of overcoming the understanding of a prior “dualistic” school of thought, for which those settlements were the expression of a regression in the country that was to be extinguished by the growing industrialization. The cited authors identified, in their critique of this dualistic view, a close connection

between the specificities of national development and the lack of conditions of reproduction of the life of those workers. This process is better described as urban spoliation (Kowarick, 1979), a dynamic by which the self-promotion of conditions of survival represents important transfers of value for the accumulation fund of the local industrial capital (Oliveira, 2003).

Francisco de Oliveira (2003), in his classic study that served as basis for the better part of the reflection about Brazilian urban design and planning after the 1970s, builds on the apparently contradictory datum observed in the field according to which the residents of those peripheral areas declared themselves, for the most part, owners of their self-built homes, even though they did not possess deeds. According to him, the common self-driven practices for reproduction of life – contemplating healthcare, food, clothing, and, above all, self-build housing – would withdraw capital costs, becoming their permanent accumulation fund, based on structural low wages that fail to cover the workers' basic needs. As such, those widespread practices, a formative factor in Brazilian cities, would be one of the motivators of wage depreciation and the historic and social foundations of the exploration of the workforce.

This notion espoused by Oliveira of self-build housing as an autonomous and private response to the need for their own home by the family who does the construction<sup>5</sup> seems very questionable, considering that both renting and real estate transactions of these types of housing were already present in the analyses of the time (Bonduki and Rolnik, 1982). Presently, however, the product

aspect of self-build housing is inescapable and increasingly predominant in popular territories. Research conducted over the last decade (Meyer et al., 2017; Abramo, 2009) demonstrates that the production of popular territories has been increasingly marked by the dynamic of the popular real estate market (with significant presence of rent negotiations), rendering even the notions of “informality”, “precarity”, and “illegality” insufficient. As a result, they become inoperative aspects in this scenario. All of this is marked by the transformation of a “society of low wages” into a society that is no longer organized hegemonically according to wage tiers, a fact that objectively and subjectively alters the notion of “worker” (Feltran, 2011).

Vera Telles (2006) also reflected about the permeability of those categories when analyzing the changes in the work arena and the accompanying popular urban practices, which are locally specific, highlighting the ambivalences produced by intermittence and multiplicity as found in the process called *viração*. Here, it is necessary to observe that types of *viração* in the work arena are accompanied by similar changes in the ways of living and using the land and the buildings present on popular territories. Where once, in Oliveira's thesis, the illegal possession of self-build housing was part of the transfers of value internal to the dynamic of wage-based society, it is now necessary to look at rent – in its most diverse forms – as one of the mechanisms that operate the *viração* of the urban sphere, characterized by a state of “permanent transience” as a result of an institutionalized context of housing insecurity based on evictions (Rolnik, 2019).



## Popular rent as a replacement of social rent

The hypothesis of national capitalist development backed by the fund for the reproduction of the worker establishes a local specificity that differs from the scenario in Europe, in which, according to Oliveira (1988), the public fund is the one who, for the most part, plays the role of creator of the fund of accumulation of capital in the form of “indirect wages”, by means of public policies that fulfill social rights.<sup>6</sup> Aiming at this form of development, the defense of Brazilian democracy builds momentum in the mid-1980s, with social rights being championed by progressive sectors as a way of “re-aligning” with development, with the State – through direct investment in the public fund – providing, by means of public services, everything that was self-promoted by the workers, altering the country’s development cycle.

The fulfillment of housing as a social right can come to fruition in many ways, but, among them, its transformation into a *service* by means of rent in public constructed areas, as the one implemented in the European Welfare State, was always part of the defense cases stated by urbanists – the so-called *social rent*, which would free workers’ wages for consuming goods and services, with housing stability. In the Brazilian case, could the implementation of these public policies have had the same role as they did in Europe, collaborating toward a shift in the development pattern away from the logic of spoliation based in the illegal possession of land by the workers? Would turning

residence into an indirect salary by means of rent collaborate toward the construction of sought-after institutional controls? The affirmative answer to those questions made the subject grow in importance in the 2000s, and the Program of Social Tenancy (*Programa de Locação Social*) (with its own construction area) was implemented in the municipality of São Paulo during Marta Suplicy’s term (PT, 2001-2004), which, albeit small, brought the subject of rent into municipal housing politics, an increasingly recaptured subject that gained prominence with the Municipal Housing Plan<sup>7</sup> (*Plano Municipal de Habitação – PMH*) of 2016, through a series of other modalities.

In practice, however, what took place was the implementation, over the same period, of a much more flexible program of social rent: a monthly financial complement for private residence renting, granted by the municipalities to families evicted due to construction work, as well as disaster victims and occupants of at-risk or extremely vulnerable areas – what is now called Rent Aid (*Auxílio Aluguel*).<sup>8</sup> There is no control by the public sphere over the final residence rented by the beneficiaries, who, in field observation and the accounts of public managers, befalls solely on the popular market: squats, at-risk areas, non-legalized areas, often without urban infrastructure, with few rooms for the family’s needs, often badly constructed or in flood-prone areas, with restrictions to children and animals, without contractual legal guarantees and with a variety of deposit requirements, not to mention the kinds of expenses with water and electricity that did not exist before in self-build housing (none of which the public program meets

with the benefit of BRL 400, which hardly even covers rent for insalubrious shacks at the margins of outer peripheries, like some visited for this research).

That program grew to quite a relevant size, especially after 2011, with around 27 thousand benefits at present<sup>9</sup> (having reached the 30 thousand mark in 2016), including currently registered families waiting for permanent homes since 2008. This is much more expressive than the 900 or so residential units owned by the municipality being leased under social rent through the Social Tenancy Program. Here we can see that *social rent*, under the perspective described above of *social rights*, ended up in fact materializing a dynamic of “indirect wage” connected to *popular rent*. Unlike the stability projected by access to social rights, the public policy of which Rent Aid is part creates a scenario of *housing insecurity*, linked to *permanently transitional* (Rolnik, 2019) ways of life: it is used as an eviction device associated to the submission to the popular real estate market, which induces, often violently, an inversion of the families’ priorities – from food to rent and providers of public services. This is exemplified in an account<sup>10</sup> that relativizes the improvements in housing conditions after eviction and Rent Aid:

Improvement is relative... it’s better here because it’s brick. But I miss it there. I miss it there because here you have to make something from nothing, you have to top the rent up. Like last month, even, we had to scramble to save up for rent. Cause BRL 400 doesn’t pay rent. Cause there isn’t any house for BRL 400 anymore. Most of them go for 500, 600, 700. Where we were, I

prefer it a thousand times. A thousand times happier, we were there. We wouldn’t have been scrambling like this. *We take from money for beans to put it on rent.* (...) Here it’s safe because it’s brick and when it rains we don’t have to go through all that, that we used to deal with, but honestly, I’d rather be there.

We can see, then, that there is a change in the formation of the salaried working class in a dependent country, which was based on the relative stability afforded by self-build housing, and aimed at public production of housing with the relevant participation of *social rent*. The present picture is different: the formation of the new working class, made for *viração*, is based on the housing insecurity triggered by the public policies that evicts them and casts them on the arena of *popular rent*.

So, the era of public policies, at least in São Paulo, has demonstrated that the access to public funds, instead of altering the cycle of development based on spoliation by inserting elements of what could be a form of “indirect salary”, in fact ended up subsuming to the market ways of life that were previously possible through what Oliveira called “non-product” (the self-built house, for instance). And, by doing so, it failed to create something like the classic salaried working class, as the goods and services to which it has access continue to be those of the *popular* market, with several levels of informality, illegality and sociopolitical barriers of the most varied sorts. The working class had to resign themselves to an increase in social insecurity instead of a decline, which happened in the European case. It does not seem to be a change of direction, a failed project, but rather the adjustment of

the dependent development to a new stage, in which the access to the market mediated by public policies goes from the shaping of and dependence from legality to the hybridism of popular dynamics – and not the opposite, as perhaps was thought possible.

## Housing market in popular territories

Data from “PNAD Contínua” promoted by IBGE<sup>11</sup> show that the percentage of rented residences in the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP) in 2001 was of 16% and it grew, in 2018, to 23%, a 7% raise in participation, corresponding to a 43% growth ratio in the period. Those percentages do not show relevant variation in different income strata, unlike in the 1970s. This scenario is accompanied by raises in rent by a variation that is above and disconnected from the dynamic of inflation between 2010 and 2015, a movement that is even more accentuated and extended in one-bedroom residences, which, at present, have an appreciation rate that is higher than inflation and other real estate categories (Chart 1). This certainly was a factor in a change of profile of housing deficit in the RMSP in the same period (Chart 2), in which the excess rent burden took a relevant leap above other factors. Data by Labcidade (FAU-USP)<sup>12</sup> show that over the last five years, around 140 thousand eviction processes were executed relative to rent in the RMSP (with granted decisions).

Such data and field research show us that there was a shift in the popular real estate dynamic over the last 10 years in the RMSP,

more and more similar to that of the typical market, independently of the legal status of the property. In more consolidated popular territories, the generational and financial development of the families, with the addition of the scarcity of available public urban lands, years of public investments and new social dynamics related to land management lead to a new verticalization phenomenon.<sup>13</sup>

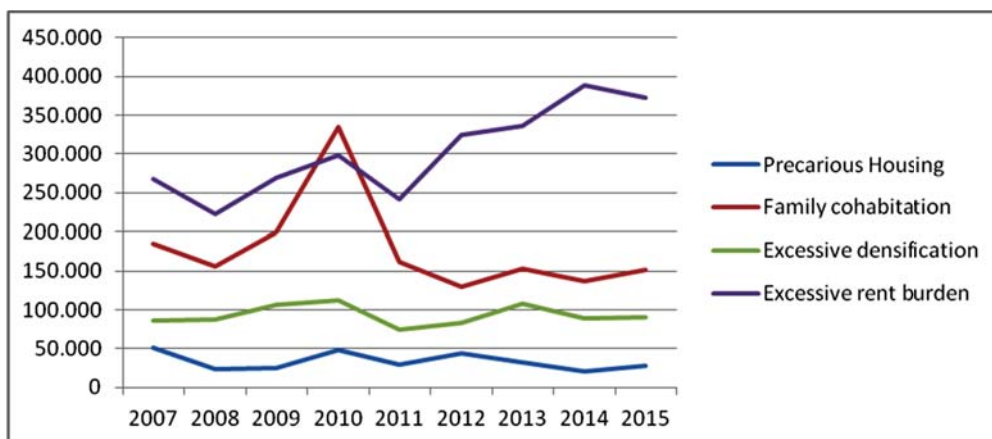
In 2017, a research conducted at FAU-USP entitled “Residential real estate market in Paraisópolis: What changed over the last ten years?”,<sup>14</sup> points to a few important characteristics of this process. Although it deals with only one territory (one of the largest slum of São Paulo, with around 17 thousand residences), it is very relevant for the general context of Metropolitan Regions in Brazil, considering the inclusion of the research in a larger group of cities and researchers who, in 2006, did a survey of the informal market in 8 regions of the country.<sup>15</sup> One of the most relevant pieces of data surveyed was precisely this verticalization aspect, which, in ten years, went from 4% to 31% of the residences in the territory. More than the dynamic of family growth, the researchers detected a hefty production of housing geared toward selling and rent, with most of its promoters (54%) being residents of the same territory and owning more than one property. The typologies meant for the rent market, in comparison to the survey that was done 10 years prior, saw a reduction in area built and number of rooms, with the majority (70%) being one-room residences (such as studios). In addition to that, the market was evaluated as very profitable in comparison with the legal real estate sector and showed an appreciation of over 300% in the value

Chart 1 – Monthly percentage change in the Fipezap Index for Residential Rent (Municipality of São Paulo) and IPCA (inflation)



Source: elaborated by the author with real estate data for residential rent in São Paulo by Fipe and inflation data from IBGE (IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

Chart 2 – RMSP Housing Deficit Profile



Source: elaborated by the author with data from the João Pinheiro Foundation (2007-2015).

of the land in the period; as well as a higher “rental yield”<sup>16</sup> by almost 200% over the formal market.<sup>17</sup>

Beyond those numbers, the research detected a change in the dynamic of agents and real estate strategies. More than half of the properties put on the market were mediated by realtors, who looked for greater contractual formality – even if this did not relate to the regularity of the property, therefore not entailing interference of judicial powers over the territory, since they have their own regulatory processes, as we will see. Another new player was added to the roster, the *incorporation*: low-occupancy plots were being purchased for demolition of the original building and implementation of new vertical constructions designed for rent. Generally speaking, there was a more centralized control over tracts of land that were still empty or in litigation, especially in at-risk areas: the researchers account for the presence of local regulatory agents with powers of negotiation over the areas against the City Hall and new occupants, a market metric involving resources both private (money or goods) and public, such as Rent Aid – reflected in the relationship between the eviction of families and the local real estate market. This dynamic, disseminated in the popular territories of the metropolis, can be observed in this account (by a resident of another area):<sup>18</sup>

I live in Itapecerica, really far from everything. Because it was too far from all jobs, I found this shack and I said ‘well, I’m going to living in the shack.’ I had gotten a sound system, the guy was eyeing it. He said: ‘you give me the system, I give you the shack.’ So I swapped it for the shack. It was around

the time when it ‘hit’,<sup>19</sup> I got<sup>20</sup> BRL 8K. 8K wasn’t good for anything. So what did I do? ‘It hit’ the plot I had, so I bought in a city plot.<sup>21</sup> I paid the guy BRL 4K. ‘It’s 4K, if you want it’. Here people are [now] selling shacks for up to BRL 10K. [Is that because of the plot? How does it work?] I build my shack and sell it to you. *For outside people, to just come to the community and build a shack is hard. You have to be ‘in the know’.* This is how it works: *‘This is mine and that’s that. You wanna live here? Then you’re paying. You have to pay. [For the plot, right?] Yeah, the plot that isn’t yours or the other guy’s. But you have to pay to live there, to build [the shack]. So I paid 4K, lived there for a year, that was when the city people came in and took it away. That was in 2009, and I began getting the [Rent] Aid.*

Such phenomena cannot be understood, therefore, without the interference of public policies: the referred Paraisópolis research surveyed investments in construction and urbanization and gave particular relevance to the Rent Aid instrument granted to families who hail from that territory, representing about 26% of residences. The high percentage of this benefit may have driven the increase in rental offers as well as their numbers: while the median rent rate there is of BRL 550, Rent Aid pays only BRL 400, defining a minimum limit for this market. This dynamic, in fact, can be extrapolated from this particular territory: data from “PNAD Contínua” show that, after 2011, the year when this policy gets more expressive, rent rates for income brackets of up to 3 minimum wages in all of the RMSP are majorly pushed over this minimum (exactly between BRL 500 and 600),

reaching up to more than what the family can take on (over 30% of the family income, when they start entering the ranks of housing deficit for excessive rent burden, aside from expenses brought on by legality such as water and electricity.

The new landowning dynamic that was installed seems to originate in the fact that lands became more and more scarce, and, with the *Minha Casa Minha Vida* program (which starts handing over units exactly in 2011), even the worst and most distant homes began to drive prices like never before, by the increase in ways of drawing income from the land (Guerreiro, 2017). There was an intensification of land use in all of the RMS, which drove up the occurrence of and tension in new occupations, especially in at-risk or environmentally protected areas. With the increased values and extension of pricing of lands, the dynamic of domain over them was also altered, in tandem with the consolidation of private local regimes of land management that implemented access restrictions which, in practice, extinguished the old popular practice of arriving somewhere and self-building autonomously. In order to do that, at present, one has to submit to the installed territorial regime, access to which may be granted through financial exchange, support networks, political exchange, etc. In practice, the access to housing came to be increasingly fulfilled by the market – whether by buying and selling, or through rentals, regardless of whether the land is legally owned or not. Even the organized occupations (squats) of idle lands and buildings acquired new dynamics over the last period, while also being part of this context modulated by the combination of private territorial regimes and their political

legitimacy being in the hands of certain hegemonic public policies that shaped to right to housing after its private, individual model – as is the case of the cited Rent Aid.

This public policy is based in the existence of informal rent in the private popular market, using it as a response to the right to housing of mainly families removed from self-build housing areas – the solution found by workers whose housing cost is not covered by their income. A daily reality of eviction was thus facilitated and made possible, as it was mediated by Rent Aid, which gave legal support and an alternative form of housing to those who were evicted – even though the concrete solution is informal and precarious, the *contract* (for the welfare benefit) is formal, creating a gray area in the legal framework of the right to housing. In addition to that, this process that was installed in São Paulo over the last decade put in motion a process of conforming the way of life of the families within the large-scale popular real estate market. This reality is present in the testimonies of some of the interviewees, as seen in this account:<sup>22</sup>

*Ah, that's a normal thing, everyone has to pay someday, right? (...) I even caught wind of this other squat area, but I didn't really want to go. I preferred staying here. [You didn't want to go through all that again?] Oh no, not again! You mad? To see all that destruction again, that ugliness... no! I can take it easy here. You mad... that stuff was horrible. I'm cool, I don't wanna go through that again in my life. If I must pay here... well then Rent Aid helps. But if not, if that is cut,<sup>23</sup> then I'll just have to find some hustles out there right? You gotta pay rent.*

What can be gleaned is that there is, then, a conformation of the popular way of live that was previously shaped by self-build housing in land occupations into a different dynamic, adapted to the rent market made possible by public policies – which removes and inserts families in private rent relations, partially conforming the need for “permanent side hustles”. It is in this sense that we understand this dynamic as particular to a management of populations (Foucault, 2010) that involved the need for consolidation of a specific circumstance of housing insecurity, which can be financially captured by public-private relations.

## Public-private popular partnership by means of rent

A more robust step toward turning rent into a *population management* mechanism must necessarily involve partnership between the State and the market with some centralization of capital – instead of private agents with almost individual dispersion, which is what happens in the popular market. One possibility that has been gaining traction in discussions in the State of São Paulo is the intermediation of real estate agencies registered, after selection through public bids, with the City Hall for subsidized rentals in private lands (like what happens with Rent Aid at present), which would generate more formality, habitability conditions and management control, also collaborating toward decelerating the cycle of occupations. The Rent Aid benefit sum could be passed on directly to the real estate agency, which would collaborate with the management of the program alongside the

beneficiary, who, in their turn, would enter a more secure deal.

The model under analysis is the one developed at present by start-up “Alpop”,<sup>24</sup> a digital-platform real estate agency specializing in popular rent (with rent rates of up to BRL 1,700). The business owners are a partnership between “do-tank” Urbem,<sup>25</sup> tech business Caiena<sup>26</sup> e and law firm Arap Nishi & Uyeda.<sup>27</sup> Alpop does not require a guarantor, nor a security deposit or proof of income, and it does not consult the Serasa debtors’ database, using instead a simple social security-based research that generates a separate score for risk assessment in this income bracket, which can have many other market applications. The start-up guarantees the monthly payment of rent to the proprietor even if the tenant misses it. They also take responsibility for eventual evictions and charge symbolic fees for building maintenance.

The property capture system goes through a “agile management method” called *Scrum* involving the articulation between search for information in the field (from neighborhood to neighborhood) and constituting *relationships with locals* with data processing directed toward building software. The goal is to create managerial capacities geared toward the low-income population by means of artificial intelligence integrated to “actions of social impact”. The credit score is built in this manner but is powered by its articulation with the uses of the city (ways of life in the city), with geo-referenced information connected to the popular market with a view to reach value and pricing criteria for presently non-institutional real estate. It is a relationship between “experiences” and analytical data extraction. According to Lilian Veltman, coordinator at Alpop:

Everything is experience-based. Everything is monitored. So every 20 days we try an experience and identify what happens. [What is an “experience”?] Experience is what we call ‘real estate pointer’: the people that live around the area are the ones who will tip out a property for the platform. So we have hired people – who aren’t realtors – who will liaise. They can liaise with doormen, the guy in the bakery store, in the building materials store (a lot, we did the building materials thing a lot). (...) And what we realized was that there are neighborhoods with a more traditional population in which this works – the experiences worked, and we had more results with this in-person contact through *an agent that mobilized it*.<sup>28</sup>

In this sense, Caiena appears as the majority partner in the business, creator of the Caju Social Impact Fund, which funds Alpop. The Social Impact Funds are composed usually by means of Participation Investment Funds (*Fundos de Investimento em Participações* – FIPs), regulated by the Committee of Real Estate Value (*Comissão de Valores Imobiliários* – CVM), normally involving high initial investments and a long turnover period (around 10 years). The so-called “positive impact” is a business strategy that comes with the advancement of entrepreneurship, by which those funds are used for the development of start-ups with social justifications. They are widely used in the fields of education and small businesses, but have been expanding toward all spheres of social rights, creating a new form of management that also configures a new form of State, where the lines between public and private get blurred.

Although it is still small in Brazil, the Social Impact market has been gaining terrain abroad<sup>29</sup> mainly through *Social Impact Bonds*, or SIBs, which can be debentures (debt bonds) or Certificates of Receivables, tied to social causes. They are fundraising sources in the financial market used by businesses and governments – in the latter case, with a much greater volume of resources and guarantees. This drives businesses to constitute social justification, in fact, as a way to become viable for offering public services, raising public funds for the financial market. In Brazil, in the housing sphere, we are aware of two active projects: Vivenda Program and the Bem Viver Centro Project. The former was structured by the start-up Artemisia alongside manager Dín4mo and one of the largest securitizers in the country, Grupo Gaia, who promoted renovations in popular residences using “kits”. As for the latter, the company Magik JC is behind it, as it undergoes a process of transformation from construction business to “BCorp” (Benefit Corporation) – a certification connected to the Social Impact market –, with the target of building for social rent in the central area of São Paulo. None of those businesses is presently partnered with state agencies, although the connection would have the potential of driving their growth immensely – which makes them articulate around legislative change, as we will see next.

Alpop was used here as an example as we believe that their business model is the one that is most aligned to the financial potential of Rent Aid. It is, at present, only a virtual-platform real estate agency, whose business has no relation with public policies, only with the popular market. However, it bases its business in the premise of affording some



formality to this market – by means of a rent contract, and not through the regularization of land. As such, it meets the goal of the public sector, whose policy of temporary uncontrolled rent for the same population has been reaching a certain limit in the cost-benefit equation. One side does not depend on the other, at present, but a meeting between the two could boost possibilities that are still merely potential, both of financial gains and managerial capacity in the production of space by the public sector. This possible convergence – which is more probable now, as we will see – leads to a way of capturing Rent Aid by the market that points to other questions related to the potential found in the institutionalization of the real estate practices of popular housing, whose social capillarity is much greater than the possibilities of the formal real estate sector, *and demand direct relations with its leaders, managers or local powers* – as seen in the testimonial by the Alpop coordinator above.

The intermediation between State and dispossessed population conducted by intermediaries linked to the Social Impact market allows for new forms of public policy – whose reach we still cannot reckon – based in the paradigm of *housing insecurity management*, and not in the fulfillment of the right by means of the materialization of the house as a product, or of rent in public areas. It is a transitional fulfillment, whose solution by means of “piecemeal” popular market may seem precarious, but, in truth, can put in motion institutionalized processes for contractual management, which can engender monetary appreciation as they operationalize devices of centralization of dispersed incomes – through local agents, legal instruments,

financial input and Information Technology – and can secure those rights through the public fund, as we will show next.

More effectively, there is a Bill in motion at the São Paulo City Council (PL 258/2016) that fosters those possibilities and others regarding the relations between the public sector and the market by means of social housing rent. It was approved and a Law was decreed recently (December 19, 2019), but it was soon vetoed<sup>30</sup> in its entirety by Mayor Bruno Covas (PSDB) – a fact that shows how those transformations are in contention, yet to come to a clear conclusion. The Bill creates a Management and Guarantee Fund linked to the Housing Office, but managed by a private agent, who would be the tenant in the rent contracts with public demand in the private market (which largely includes the popular market). This device uses the direct payment to the beneficiary of the present Rent Aid and turns it into a voucher that is given to the landlord – who can build real estate for social rent with incentives (tax, fiscal and urban planning incentives) or get credentials for their own portfolio (as is the case of real estate agencies such as Alpop). The landlord, according to the Bill, will be able to issue bonds for the market by means of Real Estate Funds or Certificates of Real Estate Receivables (*Certificado de Recebíveis Imobiliários* – CRI), backed by the rent receivables of the Management Fund.

This would be a possible relationship, for instance, between real estate agencies like Alpop or the construction company Magik JC and the public housing policy, which wants to avoid the old need to provide housing in public areas. According to the former Secretary of Housing Fernando Chucre, when asked about Alpop:

What we proposed to them [Alpop] was doing a partnership with the Housing Office to offer the families getting Rent Aid the possibility of entering the formal market. [So would the management of that be more controlled?] Yes, much more controlled. It goes into the discussion about deficit in general: if I don't have the funds to build the property for 'selling' (let's call it that), or to meet the needs of low-income population, then what makes me think I'll have it for social rent? Because the resources for you to create the property are basically the same – and we created many different tools with the participation of private investment – but, in theory, if you think like this, here you have to create or acquire a property, if it is in the public model, in order to give or transfer the property or keep it with the State and operate as Social Rent. The difference is that there is an entirely different package here that that I don't have to expropriate! Someone comes up and says 'I'll provide the property'.<sup>31</sup>

## Tangle: the private regimes of land management

On Friday there was a flood: I only spent one day in the shack! When the water came down the only thing upright were the timber posts, because the flood took it all. It took it all. It was all over, but I didn't get defeated. I went to Telhanorte, bought some other boards and put it all back up on the shack. I'm staying here! So the other day the woman from City Hall came by and she was all cross with me, she called me

names, all the names, I call her names too, so she picked up and talked to Ednei. Ednei said to her: 'you either give Cleide Rent Aid or everyone goes back to the riverside.' So they gave it to me and I was happy, it's not much but we get by. I put in just 200 more and squeeze for the rest, right? And so we go, until God has other plans.<sup>32</sup>

Cleide's trajectory presents a typical example of the processes we are analyzing. From *viração* to subsidized rent, an urban disaster in an at-risk area, eviction and self-construction up to the management of instability "until God has other plans" mediated by the partnership between the public sector and the social forces of local private management. In the interviews conducted in evicted communities, what stands out is that a majority of the families who receive the Rent Aid benefit gain access for the first time in their lives to the rent market by means of public policy, and, without it, they would not be able to remain in this market – which is more closely subjected to the local power regimes, because of the resulting instability.

Ednei (fictitious name), in this case, is the community leader, whose social and political status in the community was built through the entanglement of his activities in several levels: internal community organization, external negotiation with the surrounding rich neighborhoods, negotiations with the public sector, articulation of networks of solidarity and work in the third sector in the community, regulation of legal and illegal commerce, land regulation, among many other practices where limits of legality and stability of definition are of no use in order to understand them. "Ednei" – or the new face of community

leadership<sup>33</sup> – is used as an instrument, as a means, for the public policy to make popular real estate markets functionable in their favor. He is entangled in all relationships, from the ones that seem more individual up to negotiations with the public sector (as we saw in Cleide’s account): he is a management agent for this population. He is the one with whom the City Hall talks in order to summon the Rent Aid beneficiaries under his wing for meetings about the motions of the process of getting definitive residences, or re-registering in the program.

The Aid as a link with the public sector, therefore, is an important element of a social-territorial dynamic in which the rent relationship becomes central, while this social mode amplifies populational management capacities in time and space, as long as it can be *centralized* and conducted by intermediary agents. The status of this position becomes clear, seeing as businesses (like the case of Alpop, but not limited to that) or the State and other institutions gain access to a universe that was previously closed off by the dispersive popular dynamic – acquiring, therefore, a managerial capacity. It is important here to underscore the transformational tendency of the political character of the community that is predominant in the re-democratization phase of Brazilian history – based in the conflict with the established social order that maintained, and still maintains, the exploration of the community – into this entrepreneurial side. Not that it had not been present before, but it seems to be acquiring a different character and a greater relevance than before as the dynamics of accumulation and its links to the State are re-structured.

Cleide’s *viração* for securing a residence, therefore, takes place in the entanglements between the induction and mediation of the public sector and submission to the local power relationships, which are actually only tangentially similar to community organization. They are, in practice, a private and centralized management of territory, grounded in the dominance of the real estate market dynamic (Alves, 2019). Cleide, in particular, is now renting a room built for this end, as an “entrepreneurial” move. This is a relevant practice in popular territories, especially in communities that had removals and were massively contemplated by Rent Aid – and there were even reported cases, in the interviews, of the program card being retained in lieu of a security deposit, one of the subjection practices we mentioned. As we can see, it is not possible to build without mediation in popular territories – something that becomes explicit in her account of when she tried to self-build in an at-risk area. In São Paulo, we still have no evidence of militia practices such as those in Rio de Janeiro,<sup>34</sup> however, there are many elements found in the field that indicate some very particular similarities in the popular territories of São Paulo, marked by control, through violence, of the land market. The generalization of rent in the popular market, in these terms, activates a deeper dynamic in population management that, crossing paths with Rent Aid as a device for removal and local real estate regulation, also involves the public sector. It is one stage ahead of simple land grabbing. We can also see this in the following account from a Rent Aid beneficiary from the same community as Cleide:

After that they built three or four times [a shack in the stream] and the City Hall said they wouldn't pay Rent Aid anymore. People from the outside and the inside, who were 15 at the time and are now 23 and there's nothing else they can do. They don't do it to get the Aid, they do it because of necessity. Now people don't build anymore but not because they know they're not getting anything. The people in the community are the ones that don't want anyone in the stream. The other thing is the 'family', right? Ednei just goes and says that you can't, that if you build, all that mess is gonna start over. You don't even have to take it down, because you don't put in the first stake. We won't let it, because there's too many outside people coming in wanting to sell shacks here. That's not how 'crime' works... there's this whole 'debate', it's a 'we'll see, who do I speak to?'. Each community has its leader, and he respects what the community wants.

His speech shows the confrontation between popular entrepreneurship, the land reserve being done by the community's administration and the often veiled mediations with the public sector: the new "no building" situation also comes from a negotiation undertaken between the Housing Office and the leaders. In an interview with the former Secretary Fernando Chucre,<sup>35</sup> he reports having told the leaders of areas with repeated eviction that he would no longer give Rent Aid to new occupations, something that came to fruition with the recent alteration in Ordinance Sehab 131/2015, defining criteria for provisional housing assistance. It becomes clear, then, that what entrepreneurial efforts

and "what the community wants" are not all that autonomous initiatives, as they cross paths with a specific, centralized management that also involves the public fund. This is the hidden face of entrepreneurship, which appears to be the realm of freedom, autonomy and community creation, but can increase in scale if this centralization is entangled with investment funds, as seen above.

The regimes of private land management enter this arrangement, which can be even more enforced if this so-called housing *viração* can be productive for capital. This is the promise of the transformation of the place of rent in public policies, mediated by the interests of a popular rent market connected to investment funds. Those digital platform real estate agencies can put in motion, in the housing sphere, what Ludmila Costhek Abílio (2017) called the "real subsumption of *viração*" for so-called "uberized" work practices, which, by centralizing the management of a precarious but "landowning" workforce – in this case, of real estate for popular rent – make them productive for the financial accumulation circuits.

## A new role of the State

Rent Aid in the municipality of São Paulo is paradigmatic for the understanding of the new forms of capture in the popular housing dynamics by the financial and real estate market in a near future, with mediation by the public sector, as seen above. When analyzing this reality, it looks like the *viração* in the labor market induced by macro-structural changes not only influences transformations in the modes of living and territorial dynamics, but

also leans on them. The way of life of the social subject forged for *viração*, after all, needs to be in permanent instability for them to be available for subjection to the degree of violence in the proposed work relations – and housing insecurity is a fundamental part of this. What is interesting for the purveyors of this arrangement is for those work relations to be regulated by the State much like housing insecurity also must be institutionally built and managed, in a reconfiguration of the role of the State. This reconfiguration involves an alteration in the shape of social rights, which once presupposed material responses for concrete needs – hospitals for sickness, schools for the youth, house for the homeless – and is now geared toward the management of demands that can be remunerated in the private market, preferably with financialization. The social right to definitive housing no longer seems to fit with the needs of financial capital in marginalized areas. It needs to adapt, abstracting the qualitative concrete materialization of its effectiveness – the house.

Going by the understanding of this new scenario, it seems relevant, beyond the mechanisms of circulation of capital involved, to try to shed light into the social processes that are its structure. This involves understanding the new subjectivations and forms of social and political organization that are no longer the relations between salaried society and private property. Those relations configured a *worker* who was collectively organized in political parties, unions and social movements dedicated, in the housing sphere, to the *collective production* of urban space and modes of living specific to the pre-figurations of transformation of that society.

The ascension of *rent* nowadays cannot be understood here, then, in the same terms of the social rent of salaried society, based on the public property of an *intervening* State, which invests the public funds directly into the *construction* of new units. There are different terms when this State positions itself as the *protector* of abstract rights which, in this case, means despoiling the idea of housing from its material, subjective, cultural, social and political wents – causing a trans-substantiation of its character of response to a human life need into *amount of remunerated abstract time* (the payment of a monthly sum).

The terms of the debate about rent in a context of structural dismantling of wage relations in a global level need to include, then, the understanding of the role of the State as a *public* regulator of *private* rights – be it right to work, or right to housing. Looking at this relationship with the public fund, historically, we see that, while in the developmentalist period (1970s) those rights were guaranteed by the direct creation of employment (by public businesses and services) or housing (BNH),<sup>36</sup> during what was called “neo-developmentalism” (by PT federal government offices), they were *induced*<sup>37</sup> – already altering the prior prerogative of the public interest on the private (in the housing sphere, exemplified by the *Minha Casa Minha Vida* Program).

Such interpretation of this period, however, obscures the specificity of the advancements and transformations in the neoliberal logic of peripheral countries, which, in a diffuse manner over the second half of the 2000s, but strongly over the following decade, have been gaining traction in State affairs: the place of private rights is amplified over public rights (privatization processes)<sup>38</sup>

in the same measure as the advances in the economic dynamics between the public and finance sectors. This privatization process, therefore, has a different historical specificity from that of the 1990s (in which there was a transfer of properties from state assets to the private sector), now relating to forms of securitization – of assets, services, and rights, generating more of a revenue flow than a static transfer of assets. In this logic, the public dimension of social rights (a political dispute arena) loses ground and what prevails is the notion of liberal law, in which the private *contractual* mediation takes on the role of social mediation.<sup>39</sup>

We are referring here to the rationale particular to Public-Private Partnerships, but not limited to that, as there are other forms of public-private arrangements that follow the same rationale – such as other types of concessions of public services or specific partnerships,<sup>40</sup> which can include the Social Impact market cited above. They are complementary dynamics of a mode of financialization of social services that the State acquires tendentially, according to which, concerning housing:

While SIBs are still at the experimental stage, in terms of the marketization/ privatization of social services, from a public policy perspective they represent a radical fissure. Traditional privatisation initiatives simply offer private investors the chance to provide services to the state in return for a guaranteed payment (...) SIBs are in practice a series of payment-by-results contracts in which named homeless people are the targets of various performance outcome metrics. In effect, homeless people become

commodities, in that they themselves carry the potential to produce future cash flows for investors. (Cooper et al., 2015, p. 3)

If this is the case in central countries, where the process of financialization is more advanced, in the case of the peripheral countries, these means of guaranteeing rights seem to be in dispute with the notion of “social right” (dear to the re-democratization era of the 1980s and 1990s) *without prescindendo from them*: because the public fund can *abstractly guarantee without materially effecting* the right. This means that the concrete needs of the population – and the public sector’s responsibility of ensuring those needs with an end that is no longer public (in this case, it would be the material effecting of dignified housing) – are being used as tools or a means to an end. And if this end is, in reality, the permanent flow of capital (as revenue), this material effecting tends to become abstract and, in its limits, even fictitious (in the case of housing, it may or may not materialize as an actual house). The public fund ended up, in fact, being more evidently (at least in the urban space) vied for the institution of investment funds, so-called “protector funds” or even “funds for the securitization of receivables” of an array of public-private relationships that can enable the transformation of public services into profitable sectors for agents of capital that draw financial gains from the high risk represented by assistance to popular classes.

In this new model that has been contending for State reform, social rights are understood as the property of each citizen, carrying the potential of being necessarily fulfilled by law. This concrete fulfillment can be undertaken in a private and diffuse manner, but

it must be secured by the state monopoly. This can be turned into management of securitizing funds (like the proposal on Bill 258/2016), ensuring the fulfillment of the right, therefore, in an abstract manner, without commitments to its qualitative mode of materialization. The state monopoly of guarantee of rights management is linked to the private dispersion of the materialization of those rights, which outlines a model that, on one hand, intensifies those private, diffuse materializations, and, on the other, centralizes their remuneration – as the public fund securitizes the risk of individual payments. Rent as a model for that “right fulfillment” is ripe for this system, as it allows for a disentanglement between the immediate materialization of things (their quality) and the management of its fruition: it does not mean fewer properties, but rather the monopoly of the management and targeting of revenue from many properties, which, together, put in motion a cluster of higher value than what would be achieved with just one owner – the logic that is particular to monetary funds. After all, the workforce that drives this revenue (by building rooms for rent in popular territories) is also dispersed along with the housing itself, which decreases the idle time involved in centralized production. Therefore, what is created is a configuration of the fulfillment of the right – as individual property, a private subjective right – that is intermittent, on demand, whose metrics are not the need for housing, but for the fluctuating remuneration of the interest associated with the risks of the effecting, in the present, of services securitized in the future by the public fund.

From this perspective – by securitizing –, one is securing rights rather as management of demand by means of remuneration of a private

and dispersed popular market (with varied levels of formality) than for their potential to meet material needs. This *management*, therefore, is predominant over *production*, and inserts new social and political elements into the popular territory.

## Securitization of the right to housing in popular territories

They were ten years of the hardest – I’ll tell you this – hardest times. No expectations, no answers as to when you get to have a place to live. You can’t buy anything for your house, you can’t plan for anything. In fact you can’t do anything! Even for the City Hall to have the goodwill of saying: in 2000 and something it’ll come out, here’s the key to your house. But they were 10 years of hardship, 3 rentals, I had to go from one to the next. And so it goes. We just push forward like this.<sup>41</sup>

The wait also changed, it basically ceased to be a horizon. It became, on the contrary, a kind of discipline. (...) This kind of *waiting discipline* would be inherent to the historicity regime that characterized the present moment of globalized accumulation. (Arantes, 2014, p. 166. Original emphasis)

Based on those statements, we can now go back to the initial impetus of the text, where we remembered that Francisco de Oliveira’s thesis about Brazilian development in the 1970s was developed after the observation of the centrality of self-build housing and land ownership for the reproduction of the country’s workforce, in a context of

consolidation of wage relations. Following the same path, it is necessary to think about the transformations in the country's social and political situation stemming from the dismantling of wage relations, in which the *social mode of rent* acquires a central position: in housing and in the work sphere, what is at stake is the productivity of intermittence, of insecurity, of the capture of a future time that must be lived in the present, of the flexibilization and relativization of rights, of the generalized dispute in search of differential factors (of location or employability) – seen as privileges –, of the entrepreneurship that dismantles class solidarity, of life by a thread in an “era of decreasing expectations” (Arantes, 2014), here thoroughly expressed by the remunerated “housing queue”, but, above all, managed by Rent Aid. After all, rather than providing housing, its place is that of producing an entanglement between the “viração” for a living space and the permanent possibility of institutionalized punishment – violently implemented through abrupt “cuts”.<sup>42</sup> It is imperative to note that this experience, according to Paulo Arantes, is already a process of subjectivation, in which

Making [one] wait and punishing not only rhyme in the universe of the disciplines rediscovered by Foucault but above all making [one] wait is already punishing, in the exact measure that the punishment is no longer meant to correct a deviation, but to exacerbate an undefined state of expiation and containment. (Arantes, 2014, p. 150. Original emphases)

This punishment, as seen above, is connected to the necessary configuration of housing insecurity required by the

financial markets, altering the form of social rights. What we are seeing in regard to the possibilities of securitization connected to Rent Aid seems to be part of a perverse process of intensification – not denial – of the legitimacy of the social right: by not fulfilling that right in the present, it appears as a social “debt”, making it so that the State, in its protector role, will go on to “secure it”,<sup>43</sup> paying interest under the guise of rent – which means housing “in installments” based not in the amortization of past investment (such as renting public areas), but on interests over (private) advanced capital. This form of relationship between public and private seems to be a new historical configuration, which appears through all social rights. This excerpt by Carolina Catini, although discussing education, seems useful to think about housing in the terms discussed above:

This hypothesis captures the notion that social rights are historic forms and change according to their origins, which consists of the way the workforce comes to fruition and the social reproduction of workers. In a historical moment that corresponded to the consolidation of public rights in a welfare State which, as we know, never fully came to be in peripheral countries, the dissolution of the industrial and salaried society and the changes in the forms of exploration and workforce contracts change the form of social rights even further. However, *the privatization of social rights does not happen to the detriment of the State or makes it weaker, but rather makes it stronger as the protector of private individual rights*. It does not look like we are dealing with a Minimal State, but a vast State that conducts social management



in partnership with private companies and banks – which, in their turn, are not fighting the State for control of education, but rather fighting among themselves, while the State becomes the inducer and guarantor of these new contracts of supply of social services. *The hybridization of public and private resources for the upkeep of social services indicates this symbiosis between what belongs to the State and what is private, but they lose the public character that had been assumed in a specific moment in history.* (Catini, 2019, s/p. Added emphases)

In this new managerial configuration of State, the material fulfillment in the present of the right to housing is not limited, therefore, to a “loss of rights”. It is about the reconfiguration of its social form, turning it into a device to activate new relationships between public and private, capturing the popular sphere. In the case of housing, we see that the democratic defense of the right to housing is only mobilized as activation of the public policy as a tool for the management of a population that will *not have access* to a house – or will only do so intermittently, without altering the general conditions of public policies, which will go on maintaining the instability conditions of other families, always replacing them: the prospect is that of a mass of population permanently kept under managed wait for a house. As such, the so-called *discipline of waiting* – a mark of the financialized subjectivation, as aptly put by Paulo Arantes – is the expression of the institutionalized management of *viração*, a day-to-day social punishment practice.

The right to housing *to be fulfilled* in the future is something that appears in the present as an abstract amount – the BRL 400

that are the expression of a roof, but cannot be it (and in essence are not). This issue is a consequence of the fact that the instrument operates a kind of *transubstantiation* of the materiality of the residence (which existed before eviction) into a monthly abstract *amount* that does not carry any links to material reality (whether territorial, residential or even of the value of existing rent), only to an indefinite *wait* time. Space is taken away and replaced with remunerated time with the prospect of the *future* materiality of housing – which in the present is perpetual *viração*, that is, it is fated to a *fictitious future* that presents itself as nothing but submission to the popular markets.

When the municipality bases its actions in the conscious ignorance of how residence materializes qualitatively, transforming it in an abstract amount, it also abstains from *securing its stable materiality*. On one hand, it gains an “absolute” capacity of expansion of the institutionalized state, acquiring extensive territory by removing their concrete occupation, which is transformed in wait time without materiality. On the other, it changes the very character of its public function of “protector” of social rights: it is effected through an abstract legal subject (Pachukanis, 1988) instead of the notion of citizenship, that is, it loses its link to the satisfaction of immediate needs and with the collective dimension of universal rights. But the point is that social rights are still being mobilized. They are not refused; on the contrary, they seem to be the instrument by which it is possible to effect this “transubstantiation”, which generates a new dynamic no longer based on the effecting of the materiality of the right, but on the maintenance of its impossibility as

a *management of expectations*. It is a shift in the notion of security, which moves on from the stable environment of wage relations (which can be planned) to that of *population management*, in which the instability of competitive edges – taken to its limits, social war – is the generator of the differentials necessary to enable accumulation.

Thus, we want to look at Rent Aid and its probable new future institutional forms as an expression of a new State, one that needs to *secure rights without materially fulfilling them* – except intermittently – for a mass of dispossessed citizens taken as abstract subjects. This passage happens by means of the abstract quality of Rent Aid as a subjective “secured” right in the present, whose social form is parallel to that of “securitization” as it is a third (private) player who advances actual housing in a transitional and remunerated fashion. The mechanism that seems to operate here is a kind of *securitization of rights*, which, if institutionally effected, launches an advanced phase in social rights (not a denial), which can be thought of as their real subsumption (Marx, 1978) to the social form of fictitious capital. It is not about privatization, from the perspective of transformation of rights into pure interchangeable goods, as the neoliberal ideology of the 1990s defended, with a view toward the shrinking of the State – which would be a regression. It is, in fact, a development of that model, in which there is a *de jure* expansion of the State as a *protector* using mechanisms that are specific to the logic of interest-driven capital. Thus, housing turned into service by means of rent gains the ability to enter a space that is at once closer to social rights than to pure private rights (of

access to property), but, precisely because of this, is also closer to the forefront of present-day capital accumulation in peripheral countries.

The access to certain goods and services is no longer considered the kind of status that opens doors for rights, but rather the result of a transaction between a subsidy and an expected behavior or a direct cost to the user. The figure of the ‘citizen’ invested with collective responsibility disappears gradually and is replaced by the entrepreneur. This is not just the ‘sovereign consumer’ of the neoliberal rhetoric, but the subject to whom society owes nothing, the one that ‘must strive to get what they want’ and ‘work more to earn more’, to use some of the clichés of this new form of government. The reference to public action is no longer the subject of rights, but rather a self-entrepreneurial actor that enters the most varied private contracts with other self-entrepreneurial actors. As such, the modes of transaction negotiated in a case by case basis to ‘solve problems’ tend to replace the rules of public rights and the processes of political decision legitimized by universal vote. Far from being ‘neutral’, the managerial reform of public action is a direct assault on the democratic logic of social citizenship; reinforcing social inequality in the distribution of aid and access to resources regarding employment, health and education, it reinforces the social logics of exclusion that yield a growing number of ‘sub-citizens’ and ‘non-citizens’. (Dardot and Laval, 2016, pp. 380-381)

In the case of housing in a peripheral country, the *management of housing insecurity* – as we may call this “securitization” of rights – takes place necessarily through the flexibilization of the housing real estate market directed to this “surplus population”. It needs to get rid of solid modes of property and enter the diffuse field of popular practices related to housing, whose instability – managed by local private regimes – supports the need for mobilization of public or private securitization funds, as we have seen. The

rent mode is ripe for this dynamic, as it disconnects *use* and *property*, configuring a possible instrument of connection between the popular ways of living and the sphere of circulation of real estate capital. What was lacking in this equation was the possibility of centralization of targeting revenues, which can soon be effected by means of public policies, as we have seen. And thus begins a regime of rights connected to “usability” instead of “habitability”, which used to be the banner of the right to housing.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7400-0642>

University of São Paulo, Faculty of Architecture and Urbanism, Design Department. São Paulo, SP/Brasil.

isaguerreiro@uol.com.br

**Translation:** this article was translated by Maíra Mendes Galvão, mairamendesgalvao@gmail.com

## Notes

- (1) Terminology note: *Popular*, a cognate in Portuguese, is used in the Social Sciences as a near-synonym of *informal*. However, it does not necessarily denote informality, as the paper will make clear, but rather anything associated with self-driven production of life in society, usually by lower-income citizens, to meet needs the government and society at large fail to cover. As such, the terms “popular territories”, “popular rent” and others refer to this kind of self-promoted reality of underserved strata of society. We chose to use *popular* in English as well in order to denote this specific phenomenon, as *informal* is inaccurate in this particular scenario.
- (2) It is important to differentiate the notion of labor as a creative activity, connected to the qualitative transformation of the world, “work in general”, or even labor that is “formally subsumed” to capital, from the notion of “abstract work truly subsumed to capital”, to which the notion of *employment* (as in labor force) may be closer (cf. Marx, 1978).
- (3) Another terminology note: in Portuguese, the word “cidadania” – citizenship – is used not just to denote the state of being a citizen of a particular country, but also has a more abstract meaning: it denotes the state of enjoying the full extent of civic and social rights and duties as a citizen, that is, when rights are met in their entirety, and all duties are exercised for collective and individual well-being at the same time.

- (4) The fact is that the spatial and temporal orientation of capitalism shifted course and entered another dimension of the experience in history, or a new *historicity regime*, as some historians prefer to call it – not for nothing, those who identify as historians of the present –, where this new regime of social experience through time is characterized by this unprecedented, if it can be deemed as such, *omnipresence of the present* (Hartog, 2003), which is generically being called Presentism, sliding, in any case, through the axis of acceleration and urgency. (Arantes, 2014, p. 165. Author's italics; our translation)
- (5) And then we get to the paradox: there is no creation of a real estate market. Real estate market is something that only exists in Brazil for middle class and above. There is no such thing for the lower classes. Its existence is impossible, because you don't actually own something that isn't a product. The house cannot be traded, it doesn't have business value, it only has usage value, because its purpose is to be inhabited. (Oliveira, 2006, p. 72) (our translation)
- (6) Social right, here, can be understood as that which surpasses public and private rights horizontally (Batista, 2013), seeking the satisfaction of the needs of the subject of rights (subjective, private rights) through the effecting of basic needs services as public policies (which can be effected by the private sector). The character of subjective right subjacent to social rights has the particularity of having the State (public right) as a guarantor – the one that must have those rights be met by means of the service, using public funds to that end.
- (7) Available at: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH\\_2016\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf)>, access on: February 13, 2020. PMH has yet to be approved at the present date.
- (8) The program went through several regulations, beginning as Rent Bursary in Marta Suplicy's office in 2004. The present Rent Aid is part of the Housing Actions Program (*Ações de Habitação*) (Decree n. 51.653, of July 22, 2010), regulated by Sehab Ordinance 131/2015. Alterations in this ordinance have withdrawn, in 2019, the program's assistance to extreme vulnerability.
- (9) The data fluctuate month to month, but it has kept to this level since 2017. The update listing of beneficiaries can be consulted at <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>>. Access on: February 17, 2020.
- (10) Interview conducted on February 8, 2020 with beneficiaries of Rent Aid evicted from an at-risk area.
- (11) The Geographic and Statistic Brazilian Institute.
- (12) <http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>>. Access on: September 17, 2019.
- (13) See <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/hiperverticalizacao-chega-a-favelas-de-sao-paulo-onde-lajes-se-sobrepoem.shtml?loggedpaywall>>. Access on: September 17, 2019.
- (14) The research was conducted in partnership by the Quapá Laboratories and NAPPLAC, and the people in charge were João F. P. Meyer, Emilio Haddad, Maria de L. Zuquim, Caio S. A. de Carvalho, Ângela L. Barbon, Ariadne P. Silva, Gustavo M. dos Santos and Rodrigo Minoru. Funded by the Lincoln Institute of Land Policy.
- (15) Research "Favela e Mercado Informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras" (Shantytowns and Informal Markets: the new entryway for the poor in Brazilian cities) (Abramo, 2009). Infosolo Network: UFRJ, USP, UFBA, UFRGS, UFPA, UFSC, UFPE, UNB. Research funded by FINEP, coordinated by Prof. Pedro Abramo (UFRJ).

- (16) Profitability of rent relative to property value.
- (17) While in Paraisópolis a profitability of 1,32% was achieved for the lease of 1 bedroom apartments, in São Paulo the average was 0,46% in the same period (2016).
- (18) Interview conducted in June 20, 2019 with Rent Aid beneficiaries of over 10 years.
- (19) “It hit” means that there was eviction from the area.
- (20) “I got it” means that he got a benefit from the City Hall to leave the area in the form of a fixed amount, what is colloquially known as the “eviction check”.
- (21) The area had a double registration, as private and public property.
- (22) Interview conducted in February 8, 2020 with Rent Aid beneficiaries evicted from at-risk areas.
- (23) Referring to the possibility of interruption of the Rent Aid benefit.
- (24) See < <https://www.alpop.com.br/> >; access on February 22, 2020.
- (25) The Urbem Institute has been acting on large urban projects, particularly those involving public-private relations. Some highlights of their work are: a major part of the modeling of the Public-Private Partnership (PPP) *Casa Paulista*, geared toward housing; modeling of the urban restructuring project of *Arco-Tietê* (São Paulo); Urban Intervention Project (PIU) Vila Leopoldina/Villa-Lobos (São Paulo). Source: <<https://www.urbem.org.br/>>. Access on: August 23, 2019.
- (26) Caiena is a technology design business working with big data and citizenship interface software using new concepts such as Design Thinking and Metadesign. Source: <<https://www.caiena.net/#home>>. Access on: August 23, 2019.
- (27) Arap Nishi & Uyeda Advogados specializes in “Modeling of projects of infrastructure, administrative law, public budget law, regulation law in the areas of transportation, sanitation, energy, gas and oil, telecommunications and mining” but also “Consultancy in societal operations (mergers and acquisitions, private equity transactions, incorporations, foreign investment, society reorganizations, joint ventures), legal auditing, corporate governance, compliance”, “Bank funding for infrastructure projects, real estate operations, project and corporate finance, structuring of investment funds” and “Structuring of real estate operations, projects of land regularization and implementation of infrastructure projects”. Source: <<http://arapnishi.com.br/>>. Access on: August 23, 2019 (our translation).
- (28) Interview conducted on May 14, 2019.
- (29) According to João Chiavone, whose research is a resource for information about Social Impact, in the world, the “volume of emissions of Social Bonds grew immensely over the last few years, going from US\$2.8 billion em 2016 to US\$14 billion in 2018 (an increase of 71%)” (Chiavone, 2020, p. 12).
- (30) The project was vetoed under the justification, among others, that there was a lack of delimitation of the category Social Interest Housing, in addition to the creation of excessive burden to the public coffers – without mentioning problems related to the insertion of the finance-real estate dynamic in the program.
- (31) Interview conducted on April 3, 2019.
- (32) Cleide (fictitious name), in an interview conducted on June 20, 2019 with beneficiaries with over 10 years of Rent Aid.

- (33) We found other leaders with similar functions in the communities where we conducted interviews: it was through them that we got to the beneficiaries of Rent Aid that were interviewed (something that would be inviable through the public record, as they have no information about the place of rented residence and protects the identities of the beneficiaries), which already sufficiently demonstrates his role as a link between the popular dynamic and the institutions (in our case, the university).
- (34) According to sociologist José Cláudio Souza Alves (2019), the Rio de Janeiro militia are groups that articulate the use of violence in the territory to the deployment of State agents, dominating the markets of communities from land transactions to urban services, including the production of space.
- (35) Interview conducted on April 3, 2019.
- (36) The National Housing Bank.
- (37) While, for the old developmentalism, the State should also be a producer, as the private sector did not have the capacity to invest, nowadays, in the new developmentalism framework in a country that has effected its capitalist revolution, the role of the State in the economic field *must only be strategic or as an inducer* (Bresser-Pereira, 2011). Added emphasis.
- (38) The increase of these guarantees would be intimately connected to increased confidence in private sector participation and the funding of projects of national infrastructure. As we see it, this necessary increased confidence in private sector participation includes the withdrawal of decisions about projects of urban transformation from the sphere of decisions negotiated in the political stage. This represents one of the important dimensions of the ongoing State reform that is privatization, not just of public assets, but also of managerial competencies, including decision processes that were once exclusive of the State, affording greater control by the private sector over the implementation of urban projects to the detriment of public and democratic processes” (Nascimento et al., 2018, p. 16).
- (39) For further understanding of the legal device that assumes the right subsumed to capital, see Pachukanis, 1988.
- (40) The Urban Intervention Projects (PIU), approved in the scope of the Strategic Master Plan of São Paulo, are examples of this model. There are also cases in other areas, such as education, social welfare and healthcare, especially alongside Social Organizations.
- (41) Interview conducted on June 20, 2019 with beneficiaries with over 10 years of Rent Aid.
- (42) Recently, the Housing Office of São Paulo cut, without proof of inadequacy and without prior notice, around 5 thousand benefits (an action that was later barred in court).
- (43) The financial and legal process of “securitization” by which a debt becomes a financial bond is based in the social relation of “securing” your future payment through a transfer of interest instalments over this capital to a third party, which pays off the property in the present.

## References

- ABÍLIO, L. C. (2017). *Uberização do trabalho: subsunção real da viração*. Available at: <https://passapalavra.info/2017/02/110685/>. Accessed: February 22, 2020.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- ALVES, J. C. S. (2019). No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. *É o Estado*. Available at: <https://apublica.org/2019/01/no-rio-de-janeiro-a-milicia-nao-e-um-poder-paralelo-e-o-estado/>. Accessed: February 22, 2020.
- ARANTES, P. (2014). *O novo tempo do mundo*. São Paulo, Boitempo
- BATISTA, F. R. (2013). *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. São Paulo, Outras Expressões, Dobra Editorial.
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. (1982). “Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-ômega.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2011). O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Revista Interesse Nacional*, ano 4, n. 13.
- CATINI, C. (2019). *Educação: revelação de mais uma face da financeirização e privatização dos direitos sociais*. Available at: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7621-educacao-revelacao-de-mais-uma-face-da-financeirizacao-e-privatizacao-dos-direitos-sociais>. Accessed: February 22, 2020.
- CHIAVONE, J. A. (2020). *Recursos associados ao mercado financeiro para projetos habitacionais de impacto social*. Masters dissertation. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COOPER, C.; GRAHAM, C.; HIMICK, D. (2016). Social impact bonds: the securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, v. 55, pp. 63-82.
- DARDOT, P; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- FIPE. *Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados*. Available at: <http://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/dados-fipezap-202003-completo.xlsx>. Accessed: September 16, 2019.
- FOUCAULT, M. (2010). *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- FRANK, A. G. (1967). El desarrollo del subdesarrollo. *Revista Pensamiento Crítico*. Havana, v. 1, n. 7, pp. 159-172.
- GUERREIRO, I. A. (2017). A produção do espaço urbano pelo Lulismo: contradições específicas da dependência. In: XVII ENANPUR. *Anais...* São Paulo, Anpur.
- HARTOG, F. (2003). *Régimes d'historicité: présentisme et expériences du temps*. Paris, Seuil.

- IBGE (IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Available at: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Accessed: September 16, 2019.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARINI, R. M. (2005). "Dialética da Dependência". In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARX, K. (1978). *Livro I Capítulo VI* (Inédito). São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- MEYER, J. F. P.; HADDAD, E.; ZUQUIM, M. de L.; CARVALHO, C. S. A. de; BARBON, A. L.; SILVA, A. P.; SANTOS, G. M. dos; MINORU, R. (2017). *Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: o que mudou nos últimos dez anos?* Relatório de pesquisa. São Paulo, FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policy.
- NASCIMENTO, D. M.; ROMEIRO, P.; ROSA, S. V.; MOURA, R. C.; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. (2018). "O mecanismo da Parceria Público-Privada como reforma do Estado". In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAUUSP.
- OLIVEIRA, F. de (1988). Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 22, pp. 8-28.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Crítica à Razão Dualista e O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2006). O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 74, pp. 67-85.
- PACHUKANIS, E. B. (1988). *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. São Paulo, Acadêmica.
- ROLNIK, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- TELLES, V. da S. (2006). Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 18, n. 1, pp. 173-195.

Received: March 1, 2020

Approved: April 19, 2020



# Autoconstrução em contexto de elevação de temperatura: o caso do Cantinho do Céu, São Paulo

Self-construction in a context of rising temperatures: the case of Cantinho do Céu, São Paulo

Cristina Kanya Caselli Cavalcanti [I]  
Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim [II]

## Resumo

Este artigo busca identificar os principais elementos da envoltória que prejudicam o desempenho térmico da autoconstrução em um contexto de tendência de elevação das temperaturas, importante efeito da mudança climática. Com base em um conjunto de moradias autoconstruídas, localizadas no Cantinho do Céu, loteamento irregular da zona sul de São Paulo, aplica-se um método de avaliação que combina a análise das envoltórias das habitações, com pesquisa de campo, entrevistas e fotografias termográficas. Os resultados indicam que o aquecimento das habitações se relaciona, predominantemente, com o uso inadequado de materiais e a disposição equivocada dos elementos construtivos. Recomenda-se a assessoria técnica como instrumento atuante sobre as deficiências construtivas das habitações precárias, contribuindo para a melhor adaptação da população mais vulnerável aos efeitos do clima.

**Palavras-chave:** mudança climática; aquecimento; autoconstrução; assistência técnica; Cantinho do Céu-São Paulo.

## Abstract

*This article seeks to identify the main envelope elements that hinder the thermal performance of self-construction in a context of rising temperatures, an important effect of climate change. Based on a set of self-built houses located in Cantinho do Céu, an irregular settlement in the southern region of São Paulo, we used an evaluation method that combines the analysis of the building envelopes with field research, interviews, and thermographic photographs. The results indicate that the heating of the dwellings is predominantly related to the inappropriate use of materials and to the wrong disposition of construction elements. Technical advice is recommended as a tool that acts on the construction defects of precarious housing, contributing to a better adaptation of the most vulnerable population to climate effects.*

**Keywords:** *climate change; heating; self-construction; technical advice; Cantinho do Céu - São Paulo.*



## Introdução

Mudança Climática compreende uma alteração no clima que pode ser identificada por variações incomuns nas médias de temperatura e precipitação, assim como na variabilidade de suas propriedades ou intensidade, persistindo por um período prolongado, de décadas ou mais. Sua origem pode ser natural, ter componentes externos (variação na radiação e alteração na órbita da Terra) ou até mesmo sofrer influência antrópica, como, por exemplo, a alteração na composição da atmosfera ou uso do solo (Field et al., 2012, p. 5). Trata-se de fenômeno que coloca em xeque o desenvolvimento sustentável das cidades, na medida em que estas têm sofrido um aumento da periodicidade de desastres naturais oriundos dos extremos climáticos (Apollaro e Alvim, 2017).

Entre os efeitos da mudança climática estão as oscilações da temperatura. Nos últimos 150 anos, o ritmo de aquecimento está 50 vezes mais acelerado do que foi constatado até então (Nobre, Reid e Veiga, 2012). Estudos sinalizam que o aquecimento global é resultado do aumento de dióxido de carbono orgânico (CO<sub>2</sub>), consequência de atividades humanas que aumentam a concentração de gases de efeito estufa (CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub>) na troposfera, elevando o potencial de retenção de calor da atmosfera e a temperatura do planeta (ibid.).

As oscilações de temperatura provocam, nas cidades, as chamadas “Ilhas de Calor”, um fenômeno climático que ocorre a partir da elevação da temperatura de uma área em relação a outra. Nesse contexto, áreas urbanizadas impermeabilizadas podem atingir temperaturas de 27°C a 50°C maiores do que a temperatura do ar no verão; enquanto superfícies sombreadas ou úmidas permanecem com

temperaturas próximas à do ar. Essas superfícies que absorvem e emitem grandes quantidades de calor têm alto impacto na formação das Ilhas de Calor (EPA, 2017). Ou seja, as grandes áreas construídas nas cidades tornam-se baterias de calor, absorvendo grandes quantidades de energia térmica durante o dia e liberando o calor, aos poucos, durante a noite, influenciando na temperatura do ar.

O aumento exponencial da população urbana,<sup>1</sup> acompanhado do incremento das desigualdades socioespaciais, com ocupação de áreas ambientalmente frágeis por moradias precárias, evidencia os efeitos da mudança climática. Habitantes de assentamentos precários urbanos enfrentam maior exposição ao aquecimento, às intempéries, à poluição e estão mais sujeitos a riscos de saúde (United Nations, 2019).

Especialistas apontam que os efeitos da mudança climática são mais perversos nas populações de baixa renda, especialmente naquelas que vivem em condições precárias. Melhor dizendo, os eventos climáticos têm relação direta com o empobrecimento da população mundial, seja por desastres naturais, seja por origem antrópica (Hallegatte et al., 2016). Hallegatte et al. (ibid.) indicam que mais de 60% da população mundial<sup>2</sup> está exposta a riscos constantes advindos das ameaças provenientes dos eventos climáticos. Khoday e Ali (2018) estimam que, em 2030, cerca de 100 milhões de pessoas se encontrará em situação de pobreza extrema, em função dos efeitos perversos dos eventos climáticos. Para Nobre (2011), o risco de ser vítima de um desastre provocado pelo clima aumenta de acordo com a precariedade das condições sociais e rendas mais baixas. Quanto mais vulnerável a população de um território e mais precária a

infraestrutura urbana e habitacional, mais suscetível a comunidade estará a desastres oriundos do clima.

A qualidade da habitação tem um papel primordial na busca por alternativas para mitigar os efeitos do clima sobre a população. Assentamentos precários, especialmente favelas e loteamentos irregulares, reúnem, de modo geral, habitações com padrões construtivos alheios às normas edilícias que, quando aliadas à ausência de infraestrutura urbana (água e esgoto), potencializam ainda mais os problemas oriundos dos eventos climáticos em sua população. Quase sempre, são modalidades de habitação que expõem seus moradores a inúmeros riscos à saúde, tanto doenças provocadas pelas más condições de vedação ou ventilação, como enfermidades do trato respiratório e cardiovasculares, quanto doenças psiquiátricas potencializadas pela superlotação (WHO, 2018).

No âmbito da ampla gama de pesquisas e políticas públicas que tratam sobre a mudança climática e seu impacto na região da América Latina e Caribe, poucas são aquelas que abordam o tema da habitação precária e os efeitos do aumento de temperatura. De um modo geral, a maioria trata do tema a partir da eficiência energética (McTarnaghan et al., 2016). Pesquisas e políticas públicas deveriam destinar atenção especial para questões de manutenção e gestão do estoque habitacional existente, alocando recursos suficientes para melhoria dos aspectos construtivos e redução dos riscos advindos da mudança climática (Un-Habitat, 2003).

Conhecer as deficiências que tornam as habitações precárias, especialmente as autoconstruídas, modalidade muito comum nas cidades brasileiras, mais suscetíveis a alterações do clima, com enfoque no aquecimento, é o propósito deste artigo. Tal conhecimento pode contribuir com proposições que mitiguem os efeitos do clima em áreas de pobreza. Isto porque, em locais onde não há risco de deslizamento de terra, o aumento da temperatura é um dos principais elementos da mudança climática que interferem na qualidade de vida da população.

Este artigo, parte de pesquisa desenvolvida<sup>3</sup> com abordagem nas habitações de baixa renda, busca identificar os principais elementos da envoltória que prejudicam o desempenho térmico da autoconstrução em um contexto de tendência de elevação das temperaturas (fenômeno importante da mudança climática). Com base em um conjunto de moradias autoconstruídas, localizadas no Cantinho do Céu, loteamento irregular da zona sul de São Paulo, aplica-se um método de avaliação que combina a análise das envoltórias das habitações, com pesquisa de campo, entrevistas e fotografias termográficas.

Como parte das conclusões, e sem esgotar a complexidade do tema, propõe-se que é fundamental ampliar o papel da arquitetura via assistência técnica para a população de baixa renda, indicando que melhorias habitacionais devem ter foco na adaptação ao clima, promovendo conforto, saúde e eficiência energética nas habitações autoconstruídas.

## Mudança climática, autoconstrução e o papel da assistência técnica

### Mudança climática e aspectos construtivos

Os efeitos da mudança climática vêm deturpando o que se conhecia sobre o clima da cidade de São Paulo e de grande parte de sua área metropolitana, que tem apresentado uma tendência de noites mais quentes em relação ao passado (Oliveira e Alves, 2011). Nos últimos anos, São Paulo sofre com chuvas intensas, ondas de calor e longos períodos de estiagem. Os efeitos são perversos: enchentes, secas, excesso de calor e poluição.

Nobre (2011) reforça que existe uma relação direta entre a ocupação do solo urbano e o processo de urbanização de São Paulo que afeta e tem sido afetada pelos extremos climáticos, como chuvas intensas e aumento de temperatura. Medições feitas pela USP e pelo CGE (Centro de Gerenciamento de Emergências) demonstram que as áreas altamente impermeabilizadas na cidade, ou seja, densamente construídas e pavimentadas, colaboram com a formação de tempestades de curta duração e alta intensidade e, por sua vez, elas são as que mais sofrem com as enchentes e inundações. Além da questão das chuvas intensas, essas áreas densamente construídas armazenam grandes quantidades de calor durante o dia, liberando-o, aos poucos, durante a noite, influenciando na temperatura do ar.

O Quadro 1 apresenta os três principais eventos advindos da mudança climática que são recorrentes em São Paulo e as consequências de cada um para a população e para o

ambiente construído. Merecem destaque a influência das características térmicas dos materiais da envoltória e as dimensões das aberturas no conforto dos moradores e no consumo energético das habitações.

Sob o ponto de vista construtivo, a OMS (Organização Mundial da Saúde) reforça a necessidade de proteção da população em relação a eventos extremos do clima como aspecto primordial para garantir a resiliência (WHO, 2018). Os efeitos adversos do clima têm demonstrado de forma veemente a importância da habitação como abrigo para proteção das intempéries. A habitação ganha papel central no debate, pois possibilita que o ser humano exerça suas necessidades fisiológicas básicas, como dormir, alimentar-se e proteger-se dos perigos externos. A qualidade da habitação tem relação direta com o grau de exposição dos moradores em relação ao clima. Quanto mais precária uma moradia, menor o poder de proteção dos seus ocupantes.

No âmbito deste artigo, evoca-se a necessidade de considerar os aspectos do conforto térmico para o desempenho energético da edificação, especialmente porque, na autoconstrução, modalidade habitacional objeto desta pesquisa, o aquecimento é um dos problemas mais recorrentes. O conforto térmico é um aspecto relevante para a satisfação e a saúde do morador; este influencia no consumo energético necessário para condicionar mecanicamente o ambiente (Roaf, Crichton e Nicol, 2009). O conhecimento sobre características térmicas dos materiais construtivos, como a capacidade e a velocidade de transmissão de calor, absorvância, assim como resistência térmica, orientação de aberturas ao sol e ventos dominantes, são fundamentais para minimizar os efeitos adversos do clima. As informações

Quadro 1 – Síntese dos efeitos da mudança climática no estado de São Paulo e os efeitos sobre a construção habitacional e seus ocupantes

Mudança climática	Consequências para a população	Efeitos na construção
Calor intenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da demanda por refrigeração</li> <li>• Redução da qualidade de vida da população, em decorrência da inadequação das moradias</li> <li>• Maior impacto sobre população de risco (idosos, bebês e pobres)</li> <li>• Queda na qualidade do ar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características térmicas da alvenaria</li> <li>• Caixilhos (posicionamento, vedação e dimensionamento)</li> <li>• Características térmicas da cobertura</li> </ul>
Seca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de água para abastecimento da população e para atividades econômicas</li> <li>• Redução do potencial de geração de eletricidade</li> <li>• Aumento do fluxo migratório</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamentos economizadores de água</li> <li>• Coleta de água da chuva</li> <li>• Reuso de água cinza</li> <li>• Uso de biodigestor para tratar esgoto</li> <li>• Áreas impermeáveis interferem no ciclo hídrico, dificultando a manutenção dos níveis de corpos d'água;</li> <li>• A economia do uso de água no âmbito doméstico pode auxiliar na manutenção dos níveis dos reservatórios;</li> <li>• Sem vínculo direto com a construção, mas as vulnerabilidades acentuadas por ela pode ser um dos condicionantes das migrações;</li> </ul>
Precipitações abundantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento na frequência e intensidade das precipitações, enchentes e inundações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estanqueidade da cobertura</li> <li>• Estabilidade da cobertura</li> <li>• Resistência dos materiais de cobertura a chuvas e ventos</li> </ul>

Fonte: Oliveira e Alves (2011). Elaborado pelas autoras.

sobre os elementos construtivos, aliadas à capacidade humana de administrar o calor, seja com mecanismos termorreguladores do organismo, seja com equipamentos de condicionamento de ar, mostram se a edificação é ou não minimamente confortável.<sup>4</sup>

Nas cidades brasileiras, é evidente que existe uma relação desigual entre clima e construção que interfere na qualidade de vida dos moradores, especialmente quando se trata de habitação precária.

### Autoconstrução e o papel da assistência técnica

A realidade da autoconstrução é parte dominante do cenário das cidades brasileiras, independentemente da faixa de renda. Segundo pesquisa inédita realizada em 2015 pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU),<sup>5</sup> em parceria com o Instituto Datafolha, com 2.419 pessoas em todo o Brasil, 54% da população economicamente ativa já construiu

ou reformou imóvel residencial ou comercial. Desse conjunto, 85% fizeram o serviço por conta própria, sem a contratação de profissional habilitado.

Completamente alheia a códigos de obras ou a qualquer tipo de projeto, a autoconstrução tem o objetivo de atender às necessidades de moradia da população de baixa renda (Sampaio, 1990), sendo a única arquitetura que pode ser consumida por essa importante parcela da população brasileira (Maricato, 1979). Como não tem um projeto, trata-se de uma modalidade construtiva fruto da criatividade dos seus proprietários, que não seguem padrões preestabelecidos em normas de desempenho, códigos de obras e leis de zoneamento. Esse tipo de habitação alia-se, na maioria das vezes, à irregularidade na posse da terra, com o desrespeito às leis edilícias (Caldeira, 2017). Segundo Baltazar (2012), a ilegalidade não está em construir, mas sim em fazê-lo sem alvarás e projetos aprovados, ignorando leis de uso do solo e códigos de obras, impossibilitando a obtenção do auto de conclusão de obra, conhecido como habite-se. Em geral, são habitações que envolvem muitas improvisações e bricolagens, mas que representam o sonho do morador em buscar uma casa cada vez melhor (Caldeira, 2017).

A autoconstrução exige um grande consumo de materiais, que costumam ser adquiridos em etapas, principalmente pela dificuldade de acesso ao crédito. Financiamentos raramente são concedidos por instituições financeiras em decorrência da falta de documentos relativos ao terreno e da comprovação de renda dos potenciais financiados. Muitas vezes, depósitos de materiais acabam fazendo o papel de credor, emprestando dinheiro a juros muito acima dos praticados pelo mercado

(Caldeira, 2017; Maricato, 1979). Caldeira (2017) ressalta, ainda, que tudo isso acontece em um mercado paralelo, especializado nas necessidades da população de baixa renda, moradores dos assentamentos irregulares ou precários, além da lógica oficial.

Os efeitos da mudança climática, especialmente o aumento da temperatura, são perceptíveis principalmente na envoltória da habitação autoconstruída, isto é, nas paredes externas, janelas, coberturas e pisos. O aumento do calor aliado ao mau uso dos materiais construtivos na maioria das construções de baixa renda afetam, de um modo geral, o conforto térmico da habitação, aspecto relevante para a satisfação e saúde do morador (Roaf, Crichton, Nicol, 2009).

A relação desfavorável entre clima e construção, principalmente em função da precariedade, é um indicativo da necessidade de atuação do poder público com políticas de incentivo à melhoria habitacional. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima cita a importância de melhorar a qualidade da habitação como forma de mitigar os efeitos da mudança climática, aumentando sua adaptabilidade.

Mas como melhorar efetivamente a habitabilidade de moradias que abrigam população que não tem recursos financeiros e/ou acesso a financiamentos?

A assistência técnica para melhoria habitacional, instrumento criado pela lei federal n. 11.888/2008 (Lei da Assistência Técnica), pode contribuir para minimizar parte dos problemas. A proposta consiste na disponibilização de assistência técnica a cargo de profissionais das áreas de arquitetura e engenharia para apoio especializado à população (urbana ou rural) com faixa de renda de até 3 salários mínimos. Segundo a Lei, a União, os estados, o Distrito

Federal e os municípios devem garantir o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto, à construção de habitação de interesse social, à manutenção e à reforma da moradia precária dessa parcela da população. Infelizmente, durante os 12 anos que separam a promulgação da lei e os dias de hoje, o seu alcance ainda é ínfimo.<sup>6</sup>

No contexto de São Paulo, se de fato tal legislação fosse incorporada à política pública habitacional, ela poderia contribuir com a produção ou adaptação de moradias autoconstruídas com materiais e técnicas que minimizassem os impactos do calor, da seca e das precipitações, efeitos mais perceptíveis em decorrência da mudança climática.

Sem pretender dar conta da amplitude do tema, a pesquisa, apresentada a seguir, visa a contribuir com o debate acerca da habitação precária, especialmente a autoconstrução em um contexto de mudança climática.

## A pesquisa

### O método

O método de avaliação aplicado ao estudo de caso do loteamento irregular conhecido como Cantinho Céu, localizado na área de proteção de mananciais da sub-bacia Billings, zona sul de São Paulo, divide-se em três partes:

#### a) *Pesquisa de campo*

A pesquisa de campo envolveu o levantamento fotográfico e a aplicação de um questionário<sup>7</sup> em um universo de 32 moradias, cujo critério de escolha será exposto mais adiante. O questionário aplicado reuniu perguntas quantitativas e qualitativas.

As perguntas quantitativas buscaram mensurar os seguintes dados: tipo de vínculo do proprietário com a construção – inquilino ou proprietário – e o tempo de moradia; número de cômodos, número de janelas, existência de cômodos sem aberturas; ocorrência de doenças respiratórias ou cardiovasculares entre os moradores; existência de mofo, umidade e pó; gastos com água e eletricidade; e se o calor era um aspecto problemático.

As qualitativas voltaram-se para o entendimento da rotina da casa em relação à limpeza, se o local era apreciado pelos moradores; a identificação dos pontos positivos e negativos da habitação e o que podia ser melhorado; reclamações dos demais moradores; e, por fim, se viam nos problemas de saúde relações com as condições das casas.

As visitas às moradias, realizadas durante a aplicação dos questionários, permitiu que fossem feitas vistorias das condições das construções, assim como levantamento fotográfico. Em 13 habitações, com autorização dos moradores, foram conferidas as medidas dos espaços para que fosse possível detalhar a análise dos elementos projetuais da construção.

#### b) *Análise das envoltórias*

Visando à avaliação do impacto do calor, foram verificados os elementos da envoltória das casas, que atuam como uma barreira de proteção aos ocupantes (fachadas, aberturas e coberturas), a saber: os materiais de vedação que compõem as fachadas, assim como seu revestimento; tipos de coberturas e existência ou não de forro; e, por fim, o posicionamento e as dimensões das aberturas das moradias.

Os materiais da envoltória (alvenaria, cobertura e aberturas) foram analisados de acordo com as diretrizes da norma n. 15.220 – Desempenho Térmico das Edificações<sup>8</sup> para a

Quadro 2 – Síntese dos parâmetros da norma n. 15.220 e RTQ-R

Zona bioclimática	Componente	Absortância solar (adimensional)	Transmitância térmica W/(m <sup>2</sup> K)	Capacidade térmica KJ(m <sup>2</sup> K)
ZB 3	Parede	$\alpha \leq 0,6$ $\alpha > 0,6$	$U \leq 3,70$ $U \leq 2,50$	$\geq 130$ $\geq 130$
	Cobertura	$\alpha \leq 0,6$ $\alpha > 0,6$	$U \leq 2,30$ $U \leq 1,50$	sem exigência sem exigência
	Abertura	área útil do ambiente (A)		
		aberturas médias para ventilação		
permitir o sol no inverno			$A \geq 12\%$	

Fonte: elaborado pelas autoras a partir da NBR n. 15.220.

Zona 3<sup>o</sup> e Regulamento Técnico da Qualidade (RTQ-R) para o Nível de Eficiência Energética de Edificações Residenciais (Eletrobras/Procel, 2015), como sintetizado no Quadro 2. Foram elaboradas tabelas para mostrar a transmitância térmica, atraso térmico e resistência térmica de fachadas e coberturas a partir da calculadora de propriedades disponível na plataforma Projeteer – Projetando Edificações Energeticamente Eficientes.<sup>10</sup> As aberturas foram avaliadas em função do seu dimensionamento e área útil para ventilação e iluminação natural.

#### c) Tratamento dos dados

Os dados resultantes das duas etapas anteriores foram avaliados e permitiram a separação de categorias de análise em relação ao calor, sendo possível verificar as fragilidades dessas habitações em relação a temperaturas elevadas.

Nas visitas de campo, foram avaliados o tipo e a constituição da alvenaria e da cobertura, sob parâmetros térmicos da norma n. 15.220, e a quantidade de aberturas. Os dados coletados em campo, no que concerne tanto à forma da habitação, quanto às

características térmicas dos sistemas empregados, foram tabulados (desempenho térmico) e relacionados com aspectos apontados como produtos da mudança climática em São Paulo, calor intenso, secas e precipitações abundantes. A partir dessa relação com o clima, foram separados elementos de análise para classificar as habitações de acordo com os problemas construtivos que geravam inadequações quanto à proteção ao calor. Em seguida, elaborou-se uma matriz na qual foi possível identificar um padrão de deficiências recorrentes, balizado pela norma n. 15.220, resultando em um diagnóstico da situação atual. O gráfico solar e as fotografias termográficas foram utilizados nas três piores casas para corroborar as conclusões feitas a partir do diagnóstico das deficiências.

Durante as visitas, por um lado, constatou-se que as alvenarias estavam protegidas do calor em função da proximidade das casas, e conseqüente sombreamento das superfícies, e, por outro, coberturas mostraram inadequações em relação a suas características térmicas e aberturas em relação ao posicionamento.



Por fim, as 32 casas foram classificadas em função de elementos construtivos que demonstram a capacidade de a envoltória proteger o interior do calor: laje sem telhado; telhado de fibrocimento; janelas voltadas a corredores estreitos; ambientes sem abertura para o exterior; cômodos sem aberturas; e aberturas na mesma face. Aqui foram combinados elementos sobre aspectos térmicos comparados com parâmetros da NBR n. 15.220 e questões sobre o posicionamento das aberturas. As três casas com os piores resultados foram fotografadas com câmera termográfica para verificar as temperaturas dos materiais empregados e confirmar o impacto das deficiências. Os resultados permitem verificar os principais problemas do universo de habitações pesquisado em relação ao uso de materiais e sistemas construtivos inadequados ao clima local, que prejudica o condicionamento passivo e a iluminação natural da autoconstrução.

### O estudo de caso e aplicação do método

Loteamentos irregulares brasileiros são majoritariamente constituídos de habitações autoconstruídas (com ou sem autogestão), sem projeto e executados com escassos recursos financeiros e técnicos. A pesquisa em questão centrou-se em estudar habitações autoconstruídas em uma península da represa Billings, na região conhecida como Cantinho do Céu, formada pelos loteamentos irregulares: Cantinho do Céu, Residencial dos Lagos, Gaivotas e Eucaliptos.

A escolha desse conjunto de loteamentos para o estudo de caso justifica-se por diversos fatores. Trata-se de uma região situada

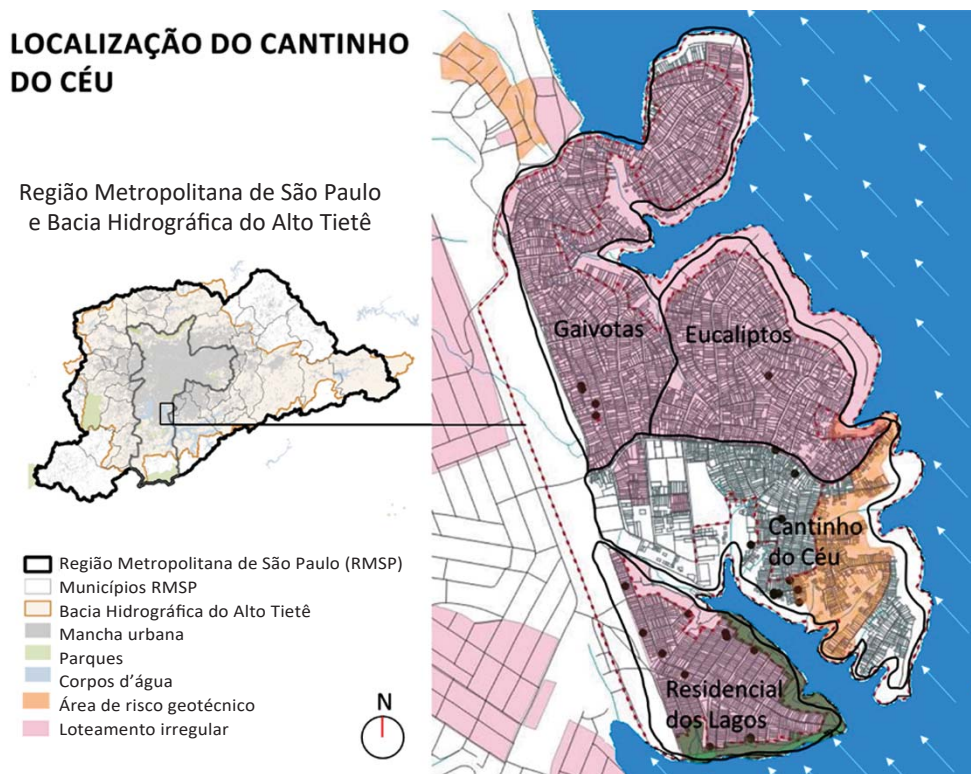
em área de proteção e recuperação de mananciais, portanto ambientalmente frágil, e que reúne altos índices de vulnerabilidade social; é objeto de políticas públicas urbana e ambiental; e vem sendo estudada pelas pesquisadoras há alguns anos. Como está perto da represa, não deveria ser uma região que sofre forte impacto do aquecimento; porém a ocupação irregular desconsiderou seus atributos naturais, impermeabilizando grande parte da península. Suas moradias, a maioria autoconstruída, reproduzem o padrão construtivo das periferias da cidade.

Foram pesquisadas 32 habitações, visando a alcançar relevância estatística:<sup>11</sup> 14 habitações no Residencial dos Lagos; 11, no loteamento Cantinho do Céu; 5 no Gaivotas; e 2 no Eucaliptos (Figura 1).

A área de estudo reúne 42 setores censitários do IBGE; 71,4% do seu território possui um Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)<sup>12</sup> classificado como muito alto (IPVS 6), e 9,5% como alto (IPVS 5); a população é de, aproximadamente, 36.610 habitantes, e sua renda média, produto da soma de todos os setores censitários que compõem a área de estudo, é de R\$453,20 *per capita* (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019).

Conforme a lei estadual n. 13.579/2009, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Billings, a região insere-se em Subárea de Ocupação Dirigida, com o trecho mais precário definido como Área de Recuperação Ambiental (ARA tipo 1).<sup>13</sup> No âmbito do Plano Municipal de Habitação de 2010 (PMH, 2010), esse conjunto de loteamentos foi indicado, pelo poder público municipal, como área prioritária de intervenção, por reunir cenário de alta vulnerabilidade, principalmente em decorrência da presença de moradias

Figura 1 – Mapa de localização dos loteamentos irregulares da área de estudo



Legenda: as flechas em branco apontam a direção dominante dos ventos a partir dos dados do site Windfinder (<https://pt.windfinder.com/#12/-23.7148/-46.5638>. Acesso em: 31 out 2019).

Fonte: mapa elaborado pelas autoras com base em França e Barda (2012), Miranda (2003) e Geosampa (PMSP, 2019).

construídas fora dos padrões edílios e inseridas em área ambientalmente protegida.

Ao longo dos anos de 1990, a região foi objeto de melhorias parciais na infraestrutura, com a ligação dos domicílios, primeiro, à rede de energia, em 1992, e depois, em 1995, à rede de água (Matsunaga, 2015). Entre os anos de 2008 e 2012, parte do conjunto foi objeto de um projeto de urbanização, recebendo melhorias no sistema viário e novas vias, redes de água, esgoto e drenagem; o trecho

correspondente ao loteamento Residencial dos Lagos foi considerado piloto para a implantação do Parque Linear Cantinho do Céu, projeto desenvolvido pelo escritório Boldarini Arquitetos Associados (Alvim, 2011; França e Barda, 2012).<sup>14</sup>

Apesar da urbanização no Residencial dos Lagos não ter tido como foco direto à melhoria das habitações, é evidente que a implantação da infraestrutura de saneamento ambiental (água, esgoto e drenagem), a melhoria

no sistema viário e, principalmente, a implantação de um sistema de espaços públicos no Parque Linear Cantinho do Céu estimularam melhorias em muitas habitações. Durante diligências realizadas na pesquisa de campo, foram observadas inúmeras obras nos lotes. Muitas das habitações visitadas nesse trecho estavam sendo reformadas, foram reformadas nos últimos anos ou iriam ser reformadas em breve, conforme declaração dos moradores durante as entrevistas.

A escolha das habitações pesquisadas teve auxílio dos agentes sociais<sup>15</sup> dos loteamentos Cantinho do Céu e Residencial dos Lagos, o que foi determinante para a escolha de quais seriam aprofundadas com a aplicação do método.

Do conjunto de 42 setores censitários que compõem a área de estudo, foram

pesquisadas habitações em 10 setores, que possuem características diversas de renda e vulnerabilidade. O Quadro 3 apresenta a renda *per capita*, o número de habitantes, o IPVS dos setores visitados, bem como a relação das habitações pesquisadas (indicando a numeração da pesquisa). Do conjunto de 32 habitações pesquisadas, oito habitações localizam-se em setores com IPVS 6, ou seja, alta vulnerabilidade com presença de aglomerados subnormais; desse subconjunto, duas (as de número 25 e 26) estão em setor com renda média *per capita* de R\$371,79, o segundo setor com menor renda do loteamento. Do lado oposto, apenas uma habitação (12) está situada em setor com IPVS 3, correspondendo à vulnerabilidade mais baixa e renda *per capita* de R\$583,50.

Quadro 3 – Características socioeconômicas da área de estudo e localização das casas pesquisadas

Setor Censitário	Renda R\$	População	Vulnerabilidade	Número das casas
	<i>Per capita</i> (2010)	Habitantes (2010)	IPVS (2010)	
355030830000132	444,84	1.079	4	6
355030830000200	493,99	1.033	6	5,7,8,9,10
355030830000203	490,84	858	6	1
355030830000243	564,30	1.210	5	2,11,15
355030830000273	488,97	380	4	31
355030830000274	567,96	1.080	5	3,4,13,14,27,28,29,30,31,32
355030830000294	<b>371,79</b>	564	6	25, 26
355030830000385	461,17	622	4	16,17,18, 19,21, 22, 23, 24
355030830000386	466,47	1.115	6	20
355030830000420	<b>583,50</b>	768	3	12

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do Censo do IBGE (2010), Fundação Seade (2010) e no mapa de Indicadores Sociais do Geosampa (PMSP, 2019).

## Resultados

A aplicação do método permitiu aferir alguns importantes resultados.

Em relação às características construtivas das habitações pesquisadas, foram analisados os tipos dos materiais empregados, o dimensionamento e posicionamento dos caixilhos, as patologias e características térmicas dos materiais utilizados em relação à NBR n. 15.220.

A vedação empregada nas habitações é predominantemente o bloco cerâmico furado (tijolo baiano de 6 furos). Apenas uma casa visitada no Cantinho do Céu foi construída em bloco de concreto, sem acabamento externo nem interno, deixando o bloco aparente. O acabamento externo, quando existe, é de massa fina com ou sem pintura, ocasionalmente massa corrida e pintura. Do conjunto, cinco casas não possuem acabamento em todas as paredes externas. Internamente a maioria das casas tem acabamento em argamassa, massa

corrida ou massa fina e pintura. Apenas duas casas apresentam vedações compostas por blocos aparentes externamente e internamente: a casa 6 (bloco de concreto) e a casa 10 (bloco cerâmico).

A cobertura varia entre laje pré-moldada (tipo H8), muitas vezes sem impermeabilização, e telhado de fibrocimento. Existem casos nos quais há combinação de telhado e laje e telhado e forro (PVC ou madeira). O sistema mais recorrente nas habitações visitadas foi laje plana (37,5%), seguido por laje coberta com telhado (34,38%) (Tabela 1).

Os caixilhos são primordialmente de alumínio, adquiridos em lojas de materiais de construção. As medidas mais recorrentes para vitrôs basculantes é de 1,20m de largura por 1,0m de altura (36,36% do total pesquisado) e de 1,0m x 0,60m (18,18%). As janelas de correr mais comumente utilizadas são de 1,20m de largura por 1m de altura (43,48%) e de 1,5m x 1,0m (17,39%).

Tabela 1 – Tipos de cobertura das casas pesquisadas

Tipo de cobertura	Número de casas	% de casas
Laje	12	37,5
Laje + telha	11	34,38
Laje + pavimento	1	3,13
Telha	5	15,63
Telha + forro	3	9,38
Totais	32	100,00

Fonte: elaborado pelas autoras a partir do levantamento de campo.

Para permitir a ventilação cruzada, aspecto importante da construção, é necessário que haja aberturas em paredes opostas ou adjacentes. Constatou-se que três das moradias visitadas têm aberturas em apenas uma fachada, e seis delas têm apenas um basculante pequeno em fachada adjacente ou oposta, prejudicando o fluxo de ar.

Uma ventilação natural eficiente, que funcione como condicionamento passivo, requer fatores que dependem da construção propriamente dita, como tamanho e posicionamento das aberturas, assim como sua implantação, mas também de aspectos inerentes ao meio urbano e a direção dos ventos dominantes, no caso do Cantinho do Céu, Sudeste. Löw e Nader (2019) apontam que a ventilação natural interage com os edifícios, e uma ocupação desordenada do solo resulta em velocidades do vento menores, assim como temperaturas no solo mais elevadas, prejudicando o conforto.

Durante as vistorias, pôde-se constatar que a orientação das casas ou suas aberturas não foram feitas em função da trajetória do sol, uma vez que possibilitam a incidência solar no verão e a sombra no inverno, visto que as casas procuraram aproveitar ao máximo o lote. Do conjunto, 23 casas (72%) apresentam fachadas entre sudeste, sul e sudoeste, que são ensolaradas no verão e sombreadas no inverno, o oposto do indicado para o melhor aproveitamento do condicionamento passivo das construções. Alheias ao sol, as casas acompanham o sentido do terreno, ocupando ao máximo sua área e ignorando recuos de qualquer natureza, resultando em ambientes desprovidos de iluminação natural.

A Figura 2 apresenta um esquema de proximidade em relação ao muro das casas 3

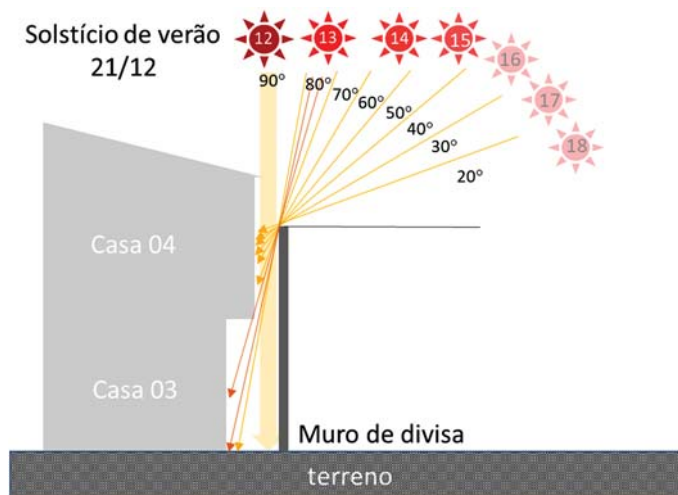
e 4, que são sobrepostas. Nesse caso, no térreo, o corredor tem 1,05m de largura, e, no segundo pavimento, a distância é de aproximadamente 0,60m. Observa-se, claramente na casa 3, a restrição do acesso à insolação no solstício de verão em função do posicionamento do muro, corredor e fachada com aberturas. No inverno, com alturas mais baixas do sol (ângulos menores de 5° a 15°), a insolação atinge apenas o pavimento superior, reduzindo o impacto do aquecimento.

As Figuras 3 e 4 apresentam os gráficos solares relativos, respectivamente, às casas 3 e 4. A mancha verde representa o sombreamento na fachada em que estão quatro aberturas da casa 3 (sala, cozinha, banheiro e dormitório) e duas aberturas da casa 4 (sala/cozinha e dormitório). A mancha roxa representa o sombreamento causado pelo volume da casa. A mancha branca representa o praticamente inexistente acesso ao sol no pavimento térreo e o restrito acesso ao sol no pavimento superior, que no verão pode chegar a três horas e no inverno a menos de 1 hora.

É latente que essa proximidade entre as casas reduz a possibilidade de utilizar o sol como estratégia de aquecimento no inverno; e, no caso específico das casas 3 e 4, permite o excesso de exposição no verão, estratégias equivocadas para um clima com temperaturas ascendentes.

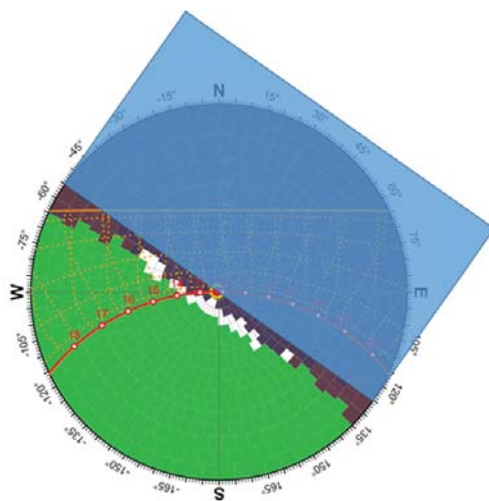
Visando saber se há conformidade ou não do tamanho das aberturas, as áreas de cozinha, dormitório e sala de 13 moradias foram medidas, considerando-se os parâmetros do RTQ-R (Eletrobras/Procel, 2015). A Tabela 2 mostra a relação entre as áreas dos ambientes e as aberturas para ventilação, e a Tabela 3 para iluminação natural.

Figura 2 – Corte esquemático das casas 3 e 4 e ângulos de altura do sol no solstício de verão



Legenda: a posição das casas e do muro de divisa restringe a incidência da radiação solar no solstício de verão (22/12), data presente no gráfico solar do LabEE, usado como referência para cálculo dos ângulos entre 12 e 18 horas.  
Fonte: elaborado pelas autoras.

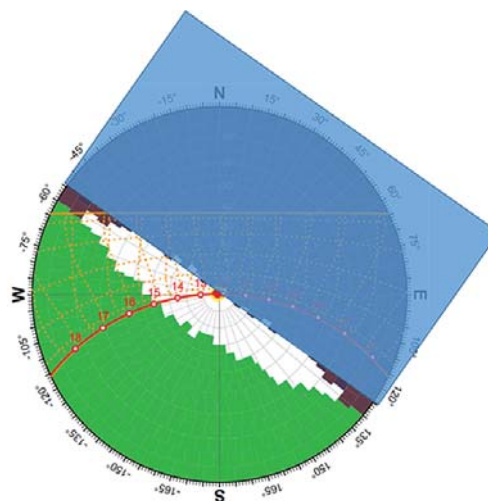
Figura 3 – Gráfico solar para a fachada sudoeste da casa 3



Legenda: o retângulo azul representa o volume da construção, as cores verde e roxa mostram respectivamente a influência do muro e a obstrução da própria construção na fachada do pavimento térreo.

Fonte: gráfico gerado pelo software Dynamic Overshadowing, disponível em: <http://andrewmarsh.com/software/shading-box-web/>

Figura 4 – Gráfico solar para a fachada sudoeste da casa 4



Legenda: o retângulo azul representa o volume da construção, as cores verde e roxa mostram respectivamente a influência do muro e a obstrução da própria construção na fachada do 2º pavimento.

Fonte: gráfico gerado pelo software Dynamic Overshadowing, disponível em: <http://andrewmarsh.com/software/shading-box-web/>

Como se pode observar no Quadro 4, apenas seis ambientes das 13 casas possuíam aberturas adequadas para a ventilação natural. As casas em conformidade com os parâmetros adotados são: 5 e 28 na cozinha; 9, 11 e 14 nas salas; e, por fim, a casa 9 também tinha um dos quartos adequados.

A iluminação natural é ainda mais crítica, visto que a área de abertura deve corresponder a 12,5% do espaço do ambiente, segundo padrões do Programa Brasileiro de Etiquetagem – PBE Edifica, do Procel (Eletrobras/Procel, 2015). O Quadro 5 indica que apenas as casas 9 e 13 tinham aberturas adequadas aos parâmetros de iluminação natural em apenas um dos ambientes: a sala; os demais ambientes estavam em desacordo.

Algumas moradias possuem dormitórios apenas com caixilhos voltados para áreas internas, sem acesso ao exterior, como, por exemplo, vãos de escadas, áreas de serviço e corredores internos; em dois casos, tijolos de vidro ao invés de caixilhos. Trata-se de estratégias usadas para dispor um maior número de cômodos nos espaços exíguos existentes, o que dificulta o acesso ao sol e à ventilação natural.

Expansões e reformas são recorrentes nas habitações em função das necessidades de seus moradores. De modo geral, as ampliações de um ou mais cômodos ocorrem de forma horizontal, ocupando todo o lote, ou verticalmente, sobre as lajes planas que não foram calculadas para suportar tal peso. A maior

Quadro 4 – Avalia as aberturas quanto ao potencial de ventilação natural

Casas	VENTILAÇÃO														
	Cozinha					Sala					Dormitório				
	Área de piso	Área vent.	8%	Atende?	Externa	Área de piso	Área vent.	8%	Atende?	Externa	Área de piso	Área vent.	8%	Atende?	Externa
casa 2	17,30	0,84	1,38	não	sim	17,97	0,60	1,20	não	não	17,30	0,60	1,38	não	sim
casa 3	10,05	0,76	0,80	não	sim	13,80	0,64	1,10	não	sim	13,75	0,93	1,10	não	não
casa 4	18,41	0,46	1,47	não	sim	cozinha e sala integradas					14,26	0,48	1,14	não	sim
casa 5	12,45	1,36	1,00	sim	não	12,59	0,71	1,01	não	não	11,56	0,39	0,92	não	sim
casa 7	7,76	0,45	0,62	não	sim	12,32	0,71	0,99	não	sim	8,57	0,59	0,69	não	sim
casa 8	13,38	0,81	1,07	não	sim	cozinha integrada com a sala					13,48	0,46	1,08	não	sim
casa 9	11,08	0,76	0,89	não	não	10,57	1,10	0,85	sim	sim	7,88	0,73	0,63	sim	não
casa 11	9,99	0,61	0,80	não	não	12,22	1,11	0,98	sim	sim	12,15	0,51	0,97	não	não
casa 13	15,49	0,50	1,20	não	sim	18,52	0,00	1,20	não	não	10,12	0,46	0,81	não	sim
casa 14	12,13	0,95	1,20	não	sim	9,49	1,13	0,76	sim	não	14,53	1,11	1,16	não	não
casa 17	11,87	0,48	0,95	não	sim	16,77	0,60	1,34	não	sim	6,41	0,48	0,51	não	sim
casa 18	11,21	0,70	0,90	não	sim	10,66	0,49	0,85	não	sim	11,21	0,46	0,90	não	sim
casa 22	10,27	0,00	0,82	não	sim	8,31	0,48	0,66	não	sim	14,20	0,42	1,14	não	sim
casa 28	7,97	0,80	0,64	sim	não	não tem o ambiente					8,44	0,60	0,68	não	sim

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos levantamentos de campo e parâmetros do Manual do PBEEdifica (Eletrobras/Procel, 2015, p. 8).

Quadro 5 – Avalia as aberturas quanto ao potencial de iluminação natural

Casas	ILUMINAÇÃO NATURAL														
	Cozinha					Sala					Dormitório				
	Área de piso	Área iluminação	12,5%	Atende?	Externa	Área de piso	Área iluminação	12,5%	Atende?	Externa	Área de piso	Área janela	12,5%	Atende?	Externa
casa 2	17,30	0,78	1,88	não	sim	17,97	1,05	1,88	não	não	17,30	0,68	1,88	não	sim
casa 3	10,05	0,73	1,26	não	sim	13,80	1,13	1,73	não	sim	13,75	1,64	1,72	não	não
casa 4	18,41	0,81	2,30	não	sim	cozinha e sala integradas					14,26	0,54	1,78	não	sim
casa 5	12,45	1,26	1,56	não	não	12,59	1,22	1,57	não	não	11,56	0,36	1,44	não	sim
casa 7	7,76	0,42	0,97	não	sim	12,32	1,03	1,54	não	sim	8,57	0,66	1,07	não	sim
casa 8	13,38	0,76	1,67	não	sim	cozinha integrada com a sala					13,48	0,52	1,69	não	sim
casa 9	11,08	0,71	1,39	não	não	10,57	1,79	1,32	sim	sim	7,88	0,82	0,98	não	não
casa 11	9,99	0,57	1,25	não	não	12,22	1,11	1,53	não	sim	12,15	1,06	1,52	não	não
casa 13	15,49	0,88	1,94	não	sim	18,52	2,17	2,32	sim	não	10,12	0,52	1,26	não	sim
casa 14	12,13	0,95	1,52	não	sim	9,49	1,13	1,19	não	não	14,53	1,25	1,82	não	não
casa 17	11,87	0,84	1,48	não	sim	16,77	1,05	2,10	não	sim	6,41	0,54	0,80	não	sim
casa 18	11,21	0,65	1,40	não	sim	10,66	0,56	1,33	não	sim	11,21	0,51	1,40	não	sim
casa 22	10,27	0,00	1,28	não	sim	8,31	0,54	1,04	não	sim	14,20	0,39	1,78	não	sim
casa 28	7,97	0,75	1,00	não	não	não tem o ambiente					8,44	0,68	1,06	não	sim

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos levantamentos de campo e parâmetros do Manual do PBEEedifica (Eletrobras/Procel, 2015, p. 8).

parte das ampliações nas residências visitadas foi feita para dar espaço aos filhos que se casaram e, em algumas ocasiões, como oportunidade de renda (aluguel). As novas coberturas, em geral, são de fibrocimento, material escolhido pela rapidez e pelo baixo custo.

Para uma melhor compreensão das características térmicas dos materiais utilizados na construção das moradias visitadas, as informações obtidas na pesquisa de campo foram comparadas aos parâmetros da norma NBR n. 15575 com o desempenho térmico em edificações, balizadas pelas orientações de conforto térmico,<sup>16</sup> especificados no Zoneamento Bioclimático Brasileiro (ABNT-NBR n. 15.220, 2005).

Importante ressaltar que o Zoneamento Bioclimático Brasileiro define diretrizes construtivas para habitações unifamiliares de interesse social e específica o tamanho e o sombreamento de aberturas, tipos das vedações (paredes e coberturas), estipulando a transmissância térmica e o atraso térmico de referência, além de estratégias para o condicionamento passivo com base na ABNT-NBR n. 15.220 (ibid.). Esse zoneamento dividiu o País em oito zonas a partir de dados climáticos de 1931 a 1990, gerando a Carta Bioclimática de Givoni para o Brasil.<sup>17</sup>

A metrópole de São Paulo está inserida no Zoneamento Bioclimático 3, no qual se recomenda aberturas de dimensões médias



(15% < A < 25%) com sombreamento no verão e incidência de sol no inverno. A alvenaria recomendada pela Norma n. 15.220 é a leve e refletora, com transmitância térmica menor ou igual a 3,6 W/m<sup>2</sup>K, e cobertura leve isolada com transmitância menor ou igual a 2,0 W/m<sup>2</sup>K. Entre as estratégias para o condicionamento térmico passivo, essa mesma norma recomenda, para o verão, a ventilação cruzada e, para o inverno, aquecimento solar da envoltória da edificação e vedações internas pesadas, apostando na inércia térmica.

O Quadro 6 apresenta os dados sobre o desempenho térmico dos sistemas utilizados para coberturas nas moradias visitadas e os parâmetros de referência da NBR para transmitância (U), atraso térmico ( $\varphi$ ) e capacidade térmica (Ct), de acordo com o

especificado para o Zoneamento Bioclimático 3 (ibid.) de São Paulo.

A partir da comparação entre os dados térmicos dos sistemas empregados e os parâmetros da Norma n. 15.220, percebe-se que todos os sistemas empregados nas habitações visitadas são inadequados para as necessidades mínimas de conforto térmico, ou seja, permitem uma penetração de calor maior do que o desejado em função da transmitância superior aos parâmetros da NBR em todos os casos, além de um atraso térmico maior nos exemplos que incluem lajes. A redução da amplitude térmica na cidade de São Paulo, como citado anteriormente, reduz a eficácia da inércia térmica, contribuindo para o superaquecimento de ambientes internos.

Quadro 6 – Elementos construtivos para coberturas e respectivas propriedades térmicas: absortância ( $\alpha$ ), resistência (R), transmitância térmica (U), atraso térmico ( $\varphi$ ) e capacidade térmica

Materiais de cobertura	$\alpha$	R (m <sup>2</sup> K/W)	U (W/m <sup>2</sup> k)	U NBR	$\varphi$ (horas)	$\varphi$ NBR	Ct	Ct NBR
Telhado de fibrocimento	0,50*	0,22	<b>4,6</b>	U ≤ 2,30	<b>0,1</b>	≤ 3,3	12,8	I
Laje pré-moldada com lajota cerâmica + argamassa inferior	0,65**	0,35	<b>2,8</b>	U ≤ 1,5	<b>5,4</b>	≤ 3,3	204,8	I
Telhado de fibrocimento + laje + argamassa inferior	0,50*	0,38	<b>2,6</b>	U ≤ 2,30	<b>4,1</b>	≤ 3,3	247,5	I
Telhado de fibrocimento + forro	0,50*	0,36	<b>2,8</b>	U ≤ 2,30	<b>0,4</b>	≤ 3,3	15,4	I

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos parâmetros da NBR n. 15.220; os dados de  $\alpha$  foram extraídos de: \*Coeelho, Gomes e Dornelles (2017); \*\* Norma da ABNT 02:135.07-002 (1998).

Legenda: (I) na coluna Ct NBR significa irrelevante. Os números em vermelhos ressaltam a não conformidade e em verde, conformidade.

Quadro 7 – Elementos construtivos para vedações e respectivas propriedades térmicas: absorvância ( $\alpha$ ), resistência (R), transmitância térmica (U), atraso térmico ( $\varphi$ ) e capacidade térmica

Materiais vedação	$\alpha$	U (W/m <sup>2</sup> k)	U NBR	R (m <sup>2</sup> K/W)	$\varphi$ (horas)	$\varphi$ NBR	Ct	Ct NBR
Alvenaria acabada, bloco e argamassa de acabamento cinza	0,30**	2,4	U ≤ 3,7	0,41	3,5	≤ 4,3	140,3	≥ 130
Alvenaria acabada, bloco e argamassa de acabamento branco	0,158**	2,4	U ≤ 3,7	0,41	3,5	≤ 4,3	140,3	≥ 130
Alvenaria com acabamento interno e sem externamente (no bloco)	0,65**	2,6	U ≤ 2,5	0,36	4,2	≤ 4,3	90,3	≥ 130

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos parâmetros da NBR n. 15.220; os dados de  $\alpha$  foram extraídos de:

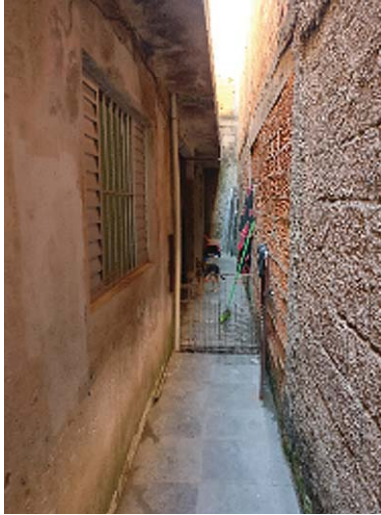
\*\* Norma da ABNT 02:135.07-002 (1998).

Legenda: os números em vermelhos ressaltam a não conformidade e em verde, conformidade.

As vedações diferentes das coberturas apresentam propriedades que se enquadram aos parâmetros determinados pelo zoneamento bioclimático no qual se encontram. O Quadro 7 apresenta os dados sobre o desempenho térmico dos sistemas utilizados nas vedações das habitações. Por exemplo, alvenarias sem nenhum tipo de acabamento externo estão um décimo abaixo do estipulado pela norma n. 15.220 (ibid.). Além das paredes apresentarem propriedades térmicas adequadas, em sua maioria, o fato de serem geminadas ou próximas entre si, com corredores que oscilam entre 0,60m e 1,30m, provoca o sombreamento de superfícies das fachadas, como demonstrado nos exemplos das casas 3 e 4. Isso auxilia na redução do calor, mas pode trazer problemas de umidade pela ausência total de radiação solar.

As Figuras de 5 a 10 indicam alguns dos problemas encontrados de forma recorrente no universo das 32 habitações visitadas. Nas Figuras 5 a 6, verificam-se os corredores estreitos com insolação restrita, pela pouca largura ou por serem parcialmente cobertos, fatores que prejudicam tanto a ventilação quanto o acesso à luz do sol, gerando ambientes internos escuros e abafados. Na Figura 7, a janela basculante, que mede 0,8m x 0,8m, era a única fonte de iluminação e ventilação natural do dormitório, com área de 14,20m<sup>2</sup>. Em um dormitório com tais dimensões, seria necessária uma janela basculante com área de 2,73m<sup>2</sup>, caixilho de correr com veneziana (3 folhas) de 3,94m<sup>2</sup> e, por fim, janela de correr de vidro de 2,37m<sup>2</sup>, dimensão bem superior aos 1,60m<sup>2</sup> de janela existente.

Figura 5 – Casa 7,  
corredor lateral aberto



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 6 – Casa 9,  
corredor lateral estreito e semicoberto



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 7 – Casa 22,  
caixilho muito menor que o necessário  
em dormitório



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 8 – Casa 22,  
a falta de espaço fez com que um corredor  
lateral fosse transformado em cozinha  
e área de serviço



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 9 – Casa 18,  
o telhado de fibrocimento na ampliação  
da casa deixa fenda de luz visível



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 10 – Casa 18,  
mofo nas paredes e lajes persiste mesmo  
com a construção do segundo pavimento



Fonte: arquivo pessoal.

Importante ressaltar que a ventilação natural na escala microclimática urbana depende basicamente da topografia, dos obstáculos, naturais ou não, da rugosidade e permeabilidade das edificações a alterações termodinâmicas, como evaporação, evapotranspiração, transferência de calor e emissão de poluentes. Sousa (2014) aponta que, quando o espaçamento entre as edificações é reduzido e o gabarito não tem diferenças representativas na altura, o que acontece no assentamento estudado, ocorre uma elevação do gradiente de ventilação, prejudicando a qualidade do ar em função da redução da taxa de renovação do ar.

Na Figura 8, o recuo externo foi coberto e incorporado à área da casa, deixando o ambiente escuro e sem ventilação. Na Figura 9, as telhas onduladas cobrem o segundo

pavimento, criado para atender ao crescimento da família, mas a inclinação menor que o indicado pelos fabricantes de telhas, aliada à má instalação do material (fresta visível na imagem), acaba provocando infiltrações. Na Figura 10, o mofo persiste mesmo após a construção do segundo pavimento.

Com base nas análises anteriores, o Quadro 8 sintetiza os elementos construtivos que interferem no desempenho térmico das habitações, estipulando diretrizes para avaliar as construções. Para tanto, divide os elementos da envoltória em relação aos efeitos das temperaturas extremas. A influência do calor ficou decomposta em elementos da cobertura e o posicionamento das aberturas. Como as alvenarias empregadas são, em geral, adequadas à norma em relação ao calor, aliado ao sombreamento

Quadro 8 – Síntese dos elementos construtivos que prejudicam o desempenho térmico e a estanqueidade das casas pesquisadas

Clima	Construção	Descrição
Temperaturas extremas	Laje sem telhado	Como pode ser verificado no levantamento dos materiais e suas características térmicas, lajes de concreto sem telhado não têm <b>desempenho</b> dentro dos padrões da norma (NBR n. 15.220), podendo resultar em superaquecimento do interior e maior consumo de eletricidade (condicionamento de ar).
	Telhado de fibrocimento	O telhado de fibrocimento não tem <b>desempenho</b> dentro dos padrões da norma (NBR n. 15.220), podendo resultar em superaquecimento e maior consumo de eletricidade (condicionamento de ar).
	Janelas voltadas a corredores estreitos	A proximidade entre as casas e os muros de divisa prejudicam o fluxo de ar, dificultando a <b>renovação do ar interno</b> . Essa proximidade prejudica também a <b>iluminação natural</b> , que acaba sendo compensada com iluminação artificial.
	Ambientes sem abertura para o exterior	É comum encontrar ambientes com abertura para outros ambientes internos, como quarto com janelas voltados para salas. Esse tipo de estratégia dificulta a <b>renovação do ar</b> e o aproveitamento da ventilação natural e iluminação natural.
	Cômodos sem aberturas	A ausência de abertura em um ambiente elimina a possibilidade de <b>ventilação e iluminação natural</b> , incorrendo em maiores custos de eletricidade para a iluminação e o condicionamento do ambiente.
	Aberturas na mesma face	A ventilação natural facilitada pelo posicionamento de aberturas em fachadas opostas ou adjacentes. Quando a residência tem janelas em uma só fachada a <b>ventilação cruzada</b> não acontece.

Fonte: elaborado pelas autoras.

resultante da proximidade entre as construções, determinou-se que as vedações verticais não seriam avaliadas neste estudo.

Em seguida, a Tabela 2 apresenta a matriz de avaliação, indicando que elementos construtivos das habitações pesquisadas estão mais suscetíveis aos efeitos do calor. É evidente que o maior problema das habitações são os aspectos relacionados às aberturas. Janelas mal posicionadas, voltadas para corredores laterais estreitos, ocorrem em 21 das 32 habitações pesquisadas. A segunda maior ocorrência, aberturas voltadas para ambientes

internos, estão presentes em 16 habitações. O posicionamento, aliado ao dimensionamento insuficiente, resulta em problemas de conforto ambiental, como a falta de iluminação e ventilação natural.

Questões associadas às coberturas ineficientes são um fator secundário na matriz. Em cada um dos itens relativos à cobertura, ausência de impermeabilização, telhado de fibrocimento mal executado, laje sem telhado e telhado de fibrocimento como cobertura única aparecem, respectivamente, em quatro construções. De qualquer forma,

Tabela 2 – Avaliação das 32 moradias mediante parâmetros estipulados no Quadro 2

Casa	ONDAS DE CALOR					
	Laje sem telhado	Telhado de fibrocimento	Janelas voltadas a corredores estreitos	Ambientes s/ abertura para o exterior	Cômodos sem aberturas	Aberturas na mesma face
1	1					
2				1		
3			1	1		
4		1	1	1		
5			1	1		
6	1			1		
7			1	1		
8		1	1			1
9			1			
10					1	
11				1	1	
12						
13			1			
14			1	1	1	
15						
16			1	1		1
17						
18		1	1			
19			1	1		
20		1	1			
21						
22	1			1	1	
23			1	1		
24			1			1
25			1	1	1	
26					1	
27			1			
28			1	1		
29			1	1	1	
30			1	1	1	
31	1		1			
32			1			
Totais	4	4	21	16	8	3

Legenda: o valor 1 foi atribuído aos elementos da matriz que podem ser encontrados nas moradias; as células sem valor apontam a inexistência deles. A linha "Totais" mostra o número de moradias nas quais ocorre cada um dos indicadores utilizados.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir do levantamento de campo.

a inadequação de características térmicas de todos os sistemas utilizados como cobertura é um agravante para o desconforto provocado pelo superaquecimento, que acaba não sendo considerado pela matriz, mas foi apontado nas nos Quadros 6 e 7.

Aspectos nos quais o calor afeta a construção são mais recorrentes, sejam eles relacionados às aberturas ou às coberturas. A ineficiência em manter o calor do lado externo das habitações faz com que 53% dos entrevistados reclamem do desconforto durante a aplicação do questionário, mesmo que as visitas tenham ocorrido predominantemente no outono e no inverno, provocando reflexos diretos no consumo energético.

No dia 3 de abril de 2019, por exemplo, foram feitas imagens termográficas da casa 4 (Figura 11). A temperatura externa do ar, no período entre 12h50 e 13h45, era

de aproximadamente de 28°C e a umidade, 43%, enquanto a temperatura da superfície das telhas alcançou cerca de 68°C (Figura 14), em partes da cobertura, e da parede interna, 37.8°C. O atraso térmico da telha de fibrocimento é de 0,2 horas, ou seja, em 12 minutos o material começa a irradiar o calor para o interior da moradia.

Corroborando a análise, durante as visitas de campo, observou-se a permanência de luzes acesas durante o dia, fato que levou à verificação do consumo de eletricidade de 18 moradias do universo pesquisado, que forneceram suas contas de energia. A média de consumo energético dessas moradias é de 222 kWh mês, mesmo inseridas em tarifas com subsídios para a baixa renda, em que o custo do kWh é de aproximadamente R\$0,45<sup>18</sup> (sem impostos), resultando em um custo mensal médio de energia superior a R\$100,00.

Figura 11 – Montagem com fotos termográficas da casa 4



Legenda: a cobertura apresenta temperatura de 68°C, a fachada mostra temperatura máxima de 39,9°C e a parede correspondente interna 37,8°C.

Fonte: arquivo pessoal.

Por fim, fica evidente que as habitações autoconstruídas analisadas apresentam problemas diversos que são exacerbados com o aumento do calor, um dos principais efeitos da mudança climática. A orientação técnica adequada poderia contribuir para minimizar os efeitos adversos do aumento da temperatura. Utilizando materiais e sistemas simples, de fácil aquisição e execução, como alvenaria em bloco cerâmico, laje pré-moldada e janelas de alumínio, uma autoconstrução com orientação técnica permitiria que esses materiais fossem aplicados de forma e posição adequadas, assim como combinados entre si para prover melhor conforto aos moradores e, conseqüentemente, melhor habitabilidade.

## Conclusões

Alterações no clima é uma realidade enfrentada pelos assentamentos humanos. Como lidar com o problema é a chave para o sucesso de uma sociedade. Munir a população, especialmente a mais carente, de ferramentas para contornar problemas oriundos do clima é essencial para melhorar a sua qualidade de vida. A qualidade das habitações, configuradas como abrigo eficiente contra as intempéries, é de suma importância e um dos mecanismos necessários para garantir o desenvolvimento sustentável.

Esta pesquisa buscou identificar os elementos das envoltórias de habitações autoconstruídas que se relacionam com a elevação das temperaturas sob dois pontos de vista: questões relativas ao projeto, ou seja, posicionamento de aberturas e implantação e recuos, e desempenho térmico dos elementos que

compõem coberturas e vedações. Cobertura, vedações e aberturas são elementos que intermedeiam a relação do interior com o exterior, sendo a linha de frente reativa ou passiva perante o clima.

Em relação às aberturas, o posicionamento e o dimensionamento das aberturas são problemas recorrentes nas moradias analisadas, que se aliam à ausência de orientação correta da habitação em relação ao sol e à implantação adequada no terreno, contribuindo para parte dos problemas levantados. Os sistemas utilizados, como coberturas das casas avaliadas, encontram-se em desacordo com as normas vigentes, e o calor transmitido impacta na sua temperatura interna e no seu consumo energético, trazendo conseqüências à saúde, à produtividade e à renda dos moradores.

Entender a relação entre o clima e a construção precária pode contribuir para elucidar o quanto o uso de materiais inadequados ou a ausência de auxílio técnico na construção e/ou melhoria habitacional prejudicam a qualidade de vida dos moradores. A carência de auxílio técnico para a concepção das habitações e execução das obras, aliada à falta de recursos financeiros dos moradores, leva a soluções inadequadas de construção, agravadas pelas características do clima local, prejudicando sua habitabilidade. O uso inadequado de materiais ou a ausência de um desenho da habitação que posicione as aberturas e fachadas de forma a maximizar o aproveitamento do sol e da ventilação natural, ou seja, a falta de projeto, proporcionam ambientes internos desconfortáveis.

Muitas vezes, para compensar falhas da envoltória, os moradores optam pela utilização de aparelhos mecânicos (ventiladores e climatizadores) que têm alto consumo de energia e



que não necessariamente os protegem do calor, mas, sim, contribuem para comprometer parte do seu orçamento, aumentando sua vulnerabilidade socioeconômica. As ações acontecem no efeito, e não sobre a causa.

As técnicas e os materiais disponíveis para os moradores de autoconstruções não atendem às necessidades mínimas de conforto térmico e eficiência energética, e isso compromete a capacidade do morador de se adaptar ao clima atual. O problema nem tanto é do material em si, mas como e onde ele é empregado, aspectos que denotam a carência de orientação técnica da população que realiza a autoconstrução.

Como recomendação, reforça-se a necessidade de políticas públicas específicas que contribuam para munir a população de baixa

renda de orientações técnicas voltadas para melhorar a qualidade da autoconstrução em um contexto de mudança climática. A Assistência Técnica de Interesse Social, com a participação de arquitetos e engenheiros, é um importante instrumento legal que as cidades brasileiras dispõem, desde 2008, voltado para orientar a autoconstrução. Uma vez adotada, poderá contribuir para minimizar os efeitos do calor, produto da mudança climática, tanto em situações como apresentadas neste estudo de caso, quanto em situações mais complexas de extrema vulnerabilidade. Nesse âmbito, reforça-se a necessidade de políticas públicas específicas para colocar em prática os preceitos desse instrumento e a conscientização dos profissionais envolvidos para contribuir, efetivamente, com a população de baixa renda.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-3857-0853>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
criscaselli@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

## Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que financiou a pesquisa que deu origem ao artigo científico, número do processo 2017/01781-7, com supervisão da professora doutora Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim. Este trabalho insere-se em pesquisas lideradas pela supervisora que contam com o apoio do Programa de Excelência da Capes, CNPq e Fundo MackPesquisa.

## Notas

- (1) Segundo relatório World Urbanization Prospects (United Nations, 2018), em 2018 a população urbana mundial representava 55,3% na América Latina; 80,7% no Caribe; e 87% no Brasil.
- (2) A população urbana ultrapassou, em meados de 2019, a marca de 7,7 bilhões de pessoas (United Nations, 2019).
- (3) A pesquisa “Retrofit verde como forma de mitigar os efeitos das mudanças climáticas em assentamentos precários em áreas de mananciais de São Paulo” foi desenvolvida, entre 2017 e 2019, com o apoio da Fapesp, no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob supervisão da professora Angélica Benatti Alvim.
- (4) A NBR 15575 aponta valores mínimos de desempenho térmico, mas isso não significa que a habitação seja confortável para todos, garante, apenas, que o usuário esteja exposto a condições iguais ou melhores às do ambiente externo, evitando, ainda, mais irregularidades nas construções (Brito et al., 2017).
- (5) Pesquisa disponível em: <http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acessada em: 30 out 2015.
- (6) O CAU pretende alocar no mínimo 2% do total das receitas de arrecadação do conselho para ações estratégicas de Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social (Athis). Informações disponíveis em: <http://www.caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>; acesso em: 13 nov 2018.
- (7) O questionário passou pelo Comitê de Ética da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sendo aprovado em 15 de maio de 2018, por meio do parecer número 2.656.035. As entrevistas foram realizadas entre 2018 e 2019.
- (8) A NBR 15.220 aponta recomendações relativas ao desempenho térmico de habitações unifamiliares de interesse social e estabelece um Zoneamento Bioclimático Brasileiro. Informações disponíveis em: <http://projeteee.mma.gov.br/glossario/nbr-15220/>; acesso em: 21 maio 2020.
- (9) A cidade de São Paulo pertence à Zona 3 do Zoneamento Bioclimático Brasileiro, apresentado na NBR 15.220.
- (10) O *site* Projeteee 10 – a primeira plataforma nacional que agrupa soluções para um projeto de edifício eficiente, com intuito de dar continuidade ao trabalho desenvolvido pelo Procel/Eletróbrás e pela Universidade Federal de Santa Catarina – é uma ferramenta pública desenvolvida pelo Laboratório de Eficiência Energética em Edificações – LabEEE/UFSC, que permite a manipulação da carta solar e da rosa dos ventos com dados de cidades selecionadas. Disponível em: <http://projeteee.mma.gov.br/componentes-constructivos/>; acesso em: 14 out 2019.
- (11) O Teorema Central do Limite indica que uma sucessão de  $X$  variáveis, independentes e identicamente distribuídas, converge para uma distribuição normal sempre que o tamanho  $X$  for suficientemente grande. Ou seja, para distribuições amostrais, o número  $X$  de elementos deve ser igual ou superior a 30 (Alves, 2016, p. 12).

- (12) O IPVS (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social) é um importante instrumento para levantar áreas que concentram população em situação de fragilidade, e que devam ser alvo prioritário de políticas públicas. O IPVS considera a renda, a composição familiar, as condições de saúde e o acesso a serviços médicos, assim como o acesso e a qualidade do sistema educacional, a empregabilidade com remuneração adequada e garantias legais principalmente no que tange à moradia (Seade, 2010, p. 8).
- (13) Ocupação desprovida total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, para a qual o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental. Para detalhamento, consultar Alvim (2011) e França e Barda (2012).
- (14) O projeto do Parque foi retomado a partir de 2018 com obras no trecho correspondente ao Loteamento Cantinho do Céu, região de maior vulnerabilidade.
- (15) Josiane Ribeiro, líder do Cantinho do Céu, e Adolfo “Ferrugem”, da ONG Meninos da Billings, foram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa de campo. Eles ajudaram a fazer a ponte entre as pesquisadoras e a comunidade, para quebrar as barreiras de desconfiança da população.
- (16) Conforto térmico depende dos mecanismos de dissipação de calor do corpo humano e de quatro condições ambientais: temperatura do ar, umidade relativa do ar, temperatura radiante média e movimento do ar (ventilação) (Lechner, 2009).
- (17) É importante ressaltar que, em função da imprecisão gerada pela deficiência de dados climáticos, já existem propostas para rever essa divisão (Amorim e Carlo, 2017).
- (18) Dados do site da Enel, disponíveis em: <https://www.eneldistribuicao.com.br/para-sua-casa/tarifa-de-energia-eletrica>; acesso em: 29 jul 2019. A tributação do PIS e Cofins é variável e o ICMS é na região de 12%, sendo possível estimar apenas parte do valor final da conta de luz.

## Referências

- ABNT-NBR n. 15.220 (2005). *Desempenho térmico de edificações*. Parte 3: Zoneamento bioclimático brasileiro e diretrizes construtivas para habitações unifamiliares de interesse social. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Rio de Janeiro, p. 30.
- ALVES, J. (2016). *Teorema central do limite compreendendo e aplicando*. Dissertação de Mestrado. Cruz das Almas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.
- ALVIM, A. (2011). *Direito à cidade e ao ambiente na metrópole contemporânea*. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.135/4015>. Acesso em: 4 maio 2020.
- AMORIM, A. C.; CARLO, J. C. (2017). Análise das propostas de revisão do zoneamento bioclimático brasileiro: estudo de caso de Colatina, ES. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 17, n. 1, pp. 373-391.
- APOLLARO, C.; ALVIM, A. B. (2017). Planejamento urbano para a adaptação de cidades frente à mudança climática – Uma análise sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. *Thésis*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, pp. 118-137.

- BALTAZAR, R. D. S. (2012). *A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no município de Vargem Grande Paulista*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (2007). Plano Nacional Sobre Mudança do Clima – PNMC – Comitê Interministerial Sobre Mudança do Clima. Decreto n. 6.263, de 21 de novembro de 2007. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2008). Lei n. No 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Brasília.
- BRITO, A. C.; SALES, E. M.; VITTORINO, F.; AQUILINO, M. M.; AKUTSU, M. (2017). “Proposta de Procedimentos para Avaliação do Desempenho Térmico de Edificações (NBR 15.575 e SiNAT – método detalhado”. In: FABRICIO, M. M.; BRITO, A. C.; VITTORINO, F. (2017). *Avaliação do desempenho de tecnologias construtivas inovadoras: conforto ambiental, durabilidade e pós ocupação*. Porto Alegre, Antac.
- CALDEIRA, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, pp. 3-20.
- CAU-BR (2015). *O maior diagnóstico sobre arquitetura e urbanismo já feito no Brasil*. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acesso em: 24 maio 2015.
- COELHO, T. D. C. C.; GOMES, C. E. M.; DORNELLES, K. A. (2017). Desempenho térmico e absorvância solar de telhas de fibrocimento sem amianto submetidas a diferentes processos de envelhecimento natural. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 17, n. 1, pp. 147-161.
- ELETROBRAS/PROCEL (2015). *Manual para Aplicação do RTQ-R*. Disponível em: [http://www.pbeedifica.com.br/sites/default/files/projetos/etiquetagem/residencial/downloads/Manual\\_de\\_aplicacao%20de%20RTQ-R-v01.pdf](http://www.pbeedifica.com.br/sites/default/files/projetos/etiquetagem/residencial/downloads/Manual_de_aplicacao%20de%20RTQ-R-v01.pdf). Acesso em: 3 mar 2018.
- EPA (2017). Climate Change and Heat Islands. *United States Environmental Protection Agency*. [Online] United States government, 13 de abril. Disponível em: <https://www.epa.gov/heat-islands/climate-change-and-heat-islands>. Acesso em: 21 mar 2018.
- FIELD, C. B.; BARROS, V.; STOCKER, T. F.; DAHE, Q. (orgs.) (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*. Nova York, Cambridge University Press.
- FRANÇA, E.; BARDA, M. (orgs.) (2012). *Entre o céu e a água: o Cantinho do Céu*. São Paulo, HABI – Superintendência de Habitação Popular.
- HALLEGATTE, S. et al. (2016). *Shock Waves. Managing the Impacts of Climate Change on poverty*. Washington, World Bank.
- KHODAY, K.; ALI, W. (2018). Climate Change and the Rise of Poverty. *United Nations Development Programme*, 19 dezembro. Disponível em: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/Climate\\_Change\\_and\\_the\\_Rise\\_of\\_Poverty.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/Climate_Change_and_the_Rise_of_Poverty.html). Acesso em: 15 jun 2018.
- LECHNER, N. (2009). *Heating, cooling, lighting. Sustainable Design Methods for Architects*. New Jersey, John Wiley & Sons.

- LÖW, J. L.; NADER, G. (2019). Esfera microclimática: ventilação, conforto e moradia. *Revista IPT – Tecnologia e Inovação*. São Paulo v. 2, n. 10. Disponível em: <http://revista.ipt.br/index.php/revistaIPT/article/view/75/83>. Acesso em: 18 maio 2020.
- MARICATO, E. (1979). “Causas e consequências da autoconstrução na grande SP”. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega.
- MATSUNAGA, M. K. (2015). *Cantinho do Céu*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade São Paulo.
- MCTARNAGHAN, S. et al. (2016). *Revisão da literatura sobre habitação na América Latina e no Caribe*. Disponível em: [https://www.urban.org/sites/default/files/global\\_housing\\_research\\_initiative\\_-\\_portuguese.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/global_housing_research_initiative_-_portuguese.pdf). Acesso em: set 2018.
- MIRANDA, M. E. (2003). *Meio ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- NOBRE, C. et al. (2011). *Vulnerabilidade das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo*. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/megacidades/megacidades\\_RMSP.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/megacidades/megacidades_RMSP.pdf). Acesso em: 20 jun 2017.
- NOBRE, C.; REID, J.; VEIGA, A. (2012). *Fundamentos científicos das mudanças climáticas*. São José dos Campos, Inpe.
- OLIVEIRA, R. F.; ALVES, J. W. S. (2011). *Mudanças climáticas globais no Estado de São Paulo*. São Paulo, SMA.
- PLANO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO (2010). *PMH 2009-2024*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo Habitação.
- ROAF, S.; CRICHTON, D.; NICOL, F. (2009). *Adapting Buildings and Cities for Climate Change: a 21st Century Survival Guide*. Nova York, Routledge.
- SAMPAIO, M. R. (1990). A casa brasileira. *Revista USP*. São Paulo, n. 5, pp. 113-116.
- SÃO PAULO – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2019). *GeoSampa*. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 4 jun 2019.
- SEADE (2010). *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. São Paulo. Disponível em: <http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/21-ipvs-indice-paulista-de-vulnerabilidade-social>. Acesso em: 24 jul 2018.
- SOUSA, J. P. M. (2014). *Influência da Forma Urbana na Ventilação Natural: um estudo de caso no Cais José Estelita, Recife*. Dissertação de mestrado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- UN-HABITAT (2003). *The challenge of slums: global report on human settlements*. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/meq.2004.15.3.337.3/full/html>. Acesso em: 15 set 2019.
- UNITED NATIONS (2015). *The Millennium Development Goals Report*. Disponível em: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf). Acesso em: 20 set 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018). *World Urbanization Prospects*. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/Download/>. Acesso em: 10 out 2019.

UNITED NATIONS (2019). *Population Division. World Population Prospects 2019: Highlights*. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 21 out 2019.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION (2018). *Housing and health guidelines*. Geneva. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276001/9789241550376-eng.pdf>. Acesso em: 14 out 2019.

Texto recebido em 23/set/2019  
Texto aprovado em 5/nov/2019

# Self-build amid rising temperatures: the case of Cantinho do Céu, São Paulo

Autoconstrução em contexto de elevação de temperatura:  
o caso do Cantinho do Céu, São Paulo

Cristina Kanya Caselli Cavalcanti [I]  
Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim [II]

## Abstract

This article seeks to identify the main envelope elements that hinder the thermal performance of self-construction in a context of rising temperatures, an important effect of climate change. Based on a set of self-built houses located in Cantinho do Céu, an irregular settlement in the southern region of São Paulo, we used an evaluation method that combines the analysis of the building envelopes with field research, interviews, and thermographic photographs. The results indicate that the heating of the dwellings is predominantly related to the inappropriate use of materials and to the wrong disposition of construction elements. Technical advice is recommended as a tool that acts on the construction defects of precarious housing, contributing to a better adaptation of the most vulnerable population to climate effects.

**Keywords:** climate change; heating; self-construction; technical advice; Cantinho do Céu - São Paulo.

## Resumo

*Este artigo busca identificar os principais elementos da envoltória que prejudicam o desempenho térmico da autoconstrução em um contexto de tendência de elevação das temperaturas, importante efeito da mudança climática. Com base em um conjunto de moradias autoconstruídas, localizadas no Cantinho do Céu, loteamento irregular da zona sul de São Paulo, aplica-se um método de avaliação que combina a análise das envoltórias das habitações, com pesquisa de campo, entrevistas e fotografias termográficas. Os resultados indicam que o aquecimento das habitações se relaciona, predominantemente, com o uso inadequado de materiais e a disposição equivocada dos elementos construtivos. Recomenda-se a assessoria técnica como instrumento atuante sobre as deficiências construtivas das habitações precárias, contribuindo para a melhor adaptação da população mais vulnerável aos efeitos do clima.*

**Palavras-chave:** mudança climática; aquecimento; autoconstrução; assistência técnica; Cantinho do Céu-São Paulo.



## Introduction

Climate change encompasses a shift in the climate evidenced by atypical variations in mean temperatures and precipitation, and also variability in its properties or intensity, persisting for a long period spanning decades or more. Its origin may be natural, involve external components (variation in radiation and change in Earth's orbit) or even be subject to anthropic influences, such as changes in the composition of the atmosphere or land use (Field et al., 2012, p. 5). This phenomenon hampers sustainable development of cities, in as far as these have been affected by ever more frequent natural disasters as a result of climactic extremes (Apollaro and Alvim, 2017).

One of the effects of climate change is fluctuations in temperature. In the last 150 years, the pace of warming is 50 times faster than before that point in time (Nobre, Reid and Veiga, 2012). Studies show that global warming is the result of increased organic carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), the consequence of human activity which increased the concentration of greenhouse gases (CO<sub>2</sub> and CH<sub>4</sub>) in the troposphere, raising the atmosphere's heat retention potential and the temperature of the planet (ibid.).

Fluctuations in temperature in cities cause so-called "Heat Islands", a climatic phenomenon characterized by a rise in temperature of one area relative to another. In this context, impermeabilized urbanized areas can reach temperatures of 27°C to 50°C greater than the air temperature during summer; whereas shaded or damp surfaces remain near air temperature. These surfaces which absorb and release large amounts of

heat, have a major impact on the formation of Heat Islands (EPA, 2018). Thus, large built-up areas in cities become heat stores, absorbing large amounts of thermal energy during the day and releasing heat gradually at night, influencing the air temperature.

The exponential increase in the urban population,<sup>1</sup> accompanied by growing socio-spatial inequality, with settlement of environmentally fragile areas by poor-quality housing, show the effects of climate change. People living in urban slums are more exposed to warming, the elements, pollution and also higher health risks (United Nations, 2019).

Specialists note that the effects of climate change are worse on low-income populations, especially those living in poor housing conditions. In other words, climatic events have a direct relationship with the impoverishing of the world population, whether due to natural disasters or anthropogenic causes (Hallegatte et al., 2016). Hallegatte et al. (ibid.) showed that over 60% of the world population<sup>2</sup> is exposed to the constant risks from threats driven by climatic events. Khoday and Ali (2018) estimate that by 2030, around 100 million people will face extreme poverty, owing to the deleterious effects of climatic events. According to Nobre (2011), the risk of being a victim of a disaster caused by the climate increases commensurately with poorer social conditions and lower incomes. The more vulnerable a population is in a given place and the poorer the urban and housing infrastructure, the more susceptible the community is to climate-related disasters.

Quality of housing plays a primary role in the search for alternatives to mitigate the effects of climate on the population.



Precarious settlements, particularly slums and irregular housing, generally translate to substandard constructions which fail to comply with building regulations. This problem, compounded with a lack of basic urban infrastructure (water and sewer system networks), further exacerbate the difficulties in these populations brought on by climatic events. Invariably, these are types of housing that expose their dwellers to numerous health risks, including diseases promoted by poor wetproofing or ventilation, such as those affecting the respiratory tract and cardiovascular conditions, as well as the psychiatric disorders induced by overcrowding (WHO, 2018).

Despite the wide array of studies and public policies addressing climate change and its impact on the regions of Latin America and the Caribbean, few tackle the issue of poor housing and the effects of increased temperature. Generally, such studies focus on the issue in terms of energy efficiency (McTarnaghan et al., 2016). Research and public policies should explore the issues of maintenance and management of the existing housing stock, allocating sufficient resources to improve build-quality aspects and thereby reduce the risks posed by climate change (Un-Habitat, 2003).

The objective of the present study was to shed light on the factors contributing to poor quality dwellings, particularly self-build properties, a modality of housing construction prevalent in Brazil's towns and cities, and a type of dwelling that is particularly susceptible to changes in climate, especially warming. This knowledge can be applied in devising solutions to mitigate the effects of climate in poor areas. This is relevant because, because besides

risk of landslides, increase in temperature is one of the main elements of climate change impacting the quality of life of the population.

This article, part of a broader study<sup>3</sup> investigating low-income housing, seeks to identify the key elements of the building envelope (walls, openings and roof) which compromise the thermal performance of self-built houses in the context of rising temperatures (a significant phenomenon in climate change). Based on a group of self-built houses located in *Cantinho do Céu*, an irregular settlement in the southern region of São Paulo city, an evaluation method was applied combining analysis of the housing enclosures with field research, interviews and thermographic photography.

Although not an exhaustive solution to this complex issue, it was concluded that the role of architects is vital, through the provision of technical advice to low-income populations, and that housing improvements should center on adaption to the climate, promoting comfort, health and energy efficiency in self-built houses.

## Climate change, self-build and role of technical assistance

### Climate change and build aspects

The effects of climate change have distorted typical weather patterns of São Paulo city and much of the Greater São Paulo area, which has shown a tendency for hotter nights than historically reported (Oliveira and Alves, 2011). In the last few years, São Paulo has seen bouts of heavy rainfall, heatwaves and long dry

periods. The effects are deleterious: floods, draughts, high temperatures and pollution.

Nobre (2011) emphasized a direct relationship between urban land use and the process of urbanization in São Paulo that influences (and has been influenced by) extreme weather, such as heavy rainfall and elevated temperatures. Readings made by the University of São Paulo (USP) and by the Center for Emergency Management (CGE) have shown that highly impermeabilized areas in the city, i.e. densely built-up and asphalted, contribute to the formation of brief violent storms and, in turn, are affected by flash

flooding and inundations. Besides the issue of intense rains, these densely built areas absorb large amounts of heat during the day, releasing this gradually throughout the night, raising air temperature.

Chart 1 presents the 3 main events promoted by climate change that are recurrent in São Paulo together with the consequences of each for the local population and for the built envelope. It is important to note the influence of the thermal characteristics of the enclosure materials used and the size of openings on dweller comfort and energy consumption of the houses visited.

Chart 1 – Summary of effects of climate change in São Paulo state and on housing and occupants

Climate change	Consequences for population	Effects on housing
Intense heat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased need for cooling</li> <li>• Reduction in quality of life of population due to ill-adapted housing</li> <li>• Greater impact on high-risk populations (elderly, infants and poor)</li> <li>• Deterioration in air quality</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thermal characteristics of masonry</li> <li>• Windows (placement, sealing and sizing)</li> <li>• Thermal characteristics of roofing</li> </ul>
Drought	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Water shortages affecting population and commercial activities</li> <li>• Reduced potential for electricity generation</li> <li>• Increased migratory flow</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Water-saving devices</li> <li>• Rainfall collection</li> <li>• Reuse of graywater</li> <li>• Use of biodigester septic tank</li> <li>• Impermeable areas negatively impact water cycle, hampering maintenance of levels of water bodies</li> <li>• Rational water use in the home can help maintain reservoir levels</li> <li>• Not directly linked to construction, but vulnerabilities exacerbated by it can be a factor determining migrations</li> </ul>
Intense precipitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increase in frequency and intensity of precipitation, flood and inundations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Watertightness of roofing</li> <li>• Sturdiness of roofing</li> <li>• Resistance of roofing materials against rain and wind</li> </ul>

Source: produced by authors based on Oliveira and Alves (2011).

With regard to construction aspects, the WHO (World Health Organization) emphasizes the need for protecting the population against extreme weather events as a basic aspect for ensuring resilience (WHO, 2018). The adverse effects of the climate have clearly demonstrated the importance of housing as shelter for protection against weather events. Housing has taken center stage in the debate, since it allows humans to fulfill their basic physiological needs, such as sleep, feeding and protection against external hazards. The quality of housing is directly related with degree of exposure of dwellers to the weather. The poorer the housing, the lower the protection it can confer to its occupants.

In the scope of this article, there is a need to investigate the aspects of thermal comfort for energy performance of the building. This is especially relevant in self-build, the housing method focused in this study, given that warming is one of the most common problems. Thermal comfort is a relevant aspect for the satisfaction and health of dwellers; this factor also influences the energy required to mechanically condition the environment (Roaf, Crichton and Nicol, 2009). Knowledge on the thermal characteristics of the building materials and the speed of heat transmittance, absorbance, and also thermal resistance and placement of openings relative to the sun and prevailing winds, are all pivotal in reducing the adverse effects of climate. Information on the building elements, together with human ability for heat management, either via the body's thermoregulatory mechanisms or through the use of air-conditioning units, can reveal whether the building is minimally comfortable or otherwise.<sup>4</sup>

In Brazilian cities, there is clearly a mismatch between climate and construction which impacts the quality of life of dwellers, particularly in relation to poor-quality housing.

### Self-build and the role of technical assistance

Self-build housing features heavily in the scenario of Brazilian cities, irrespective of income level. According to a seminal survey conducted in 2015 by the Board of Architecture and Urbanism (CAU),<sup>5</sup> in collaboration with the Datafolha Institute, involving 2.419 individuals throughout Brazil, 54% of the economically active population had built or refurbished a residential or commercial property. Of this group, 85% had performed this work themselves, without engaging a qualified professional.

With no regard to building codes or any manner of design plans, self-build fulfils the housing needs of the low-income population (Sampaio, 1990), constituting the only architecture available to this large contingent of the Brazilian population (Maricato, 1979). In the absence of a design plan, this is a building approach drawing on the creativity of its owners, who fail to observe standards defined in performance requirements, building codes or laws controlling land use. This type of housing, more often than not, occurs in conjunction with irregular land occupation, breaching construction laws (Caldeira, 2017). According to Baltazar (2012), the violation is not in building per se, but in constructing without permits or approved design plans, flouting land use laws and building codes, precluding

the issuance of a certificate of occupancy. In general, these are houses that involved much improvisation and DIY, but represent the dream of the dweller in search of an ever better home (Caldeira, 2017).

Self-build requires extensive use of materials, which tend to be acquired in stages, particularly owing to difficulties accessing credit. Financing is rarely granted by financial institutions due to an absence of deeds for the land plot and no proof of income of potential credit holders. Materials depots often assume the role of lender, loaning money with interest well above market rates (Caldeira, 2017; Maricato, 1979). Caldeira (2017) also highlights that all this takes place within a parallel market, specialized in catering to the needs of the low-income population, occupants of irregular or poor-quality settlements, and outside the formal system.

The effects of climate change, particularly increase in temperature, are most felt in the enclosure of self-build houses, i.e. in the external walls, windows, roofing and flooring. The increase in heat, together with poor use of building materials in most low-income buildings, typically impacts the thermal comfort of the residence, an important factor contributing to the health of the dweller (Roaf, Crichton, Nicol, 2009).

The unfavorable relationship between climate and construction, principally in terms of poor build quality, is indicative of the need for involvement of the authorities with policies aimed at improving housing. The National Plan on Climate Change cites the importance of improving the quality of housing as a means

of mitigating the effects of climate change, increasing its adaptability.

But how to best improve the conditions of homes occupied by populations without financial resources and/or access to credit?

Technical assistance to improve housing, an instrument provided for by Federal law n. 11.888/2008 (Law on Technical Assistance), can help attenuate some of the problems. This approach involves making available technical assistance provided by professions in architecture and engineering fields to give specialized support to the sector of the population (urban or rural) with monthly incomes of up to 3 minimum wages. Under the Law, the Government, the States, the Federal District and cities should ensure entitlement to free public technical support for the design plan, construction of the building for needy populations, and for the maintenance and refurbishment of the poor-quality homes of this contingent of the population. Unfortunately, during the 12-year period since enactment of the law and the present day, it's implementation remains limited.<sup>6</sup>

In the case of São Paulo, if this legislation were to be embraced in public housing policy, it could help in the production or adaptation of self-build housing with materials and techniques that minimize the impacts of heat, drought and precipitation, the most notable effects of climate change.

Without intending to address the full scope of this broad theme, the present study aimed to further the debate on poor-quality housing, particularly self-build, against the backdrop of climate change.

## The study

### Method

The method applied to assess the case study of the irregular settlement known as Cantinho Céu, located in the area of protected water sources of the Billings sub-basin in southern part of São Paulo city, comprised three parts:

#### a) *Field study*

The field study involved a photographic record and application of a questionnaire<sup>7</sup> at a group of 32 houses, whose criteria for selection shall be outlined in the ensuing text. The questionnaire applied included both quantitative and qualitative questions.

The quantitative questions were formulated to collect the following data: relationship of the owner with the building – tenant or owner – and time residing at abode; number of rooms, number of windows, existence of rooms without windows; occurrence of respiratory or cardiovascular diseases among the residents; existence of mold, damp and dust; expenditure on water and electricity; and whether heat was a problematic issue.

The qualitative variables were intended to collect information on the housekeeping routine regarding cleaning, whether the dwelling was liked by the residents; identification of positive and negative aspects of the dwelling and aspects which could be improved; complaints of the other dwellers; and, finally, whether health problems were seen to be connected with the state of the houses.

The visits to the dwellings, conducted during application of the questionnaires, allowed inspection of the state of the

buildings, together with gathering of a photographic record. In 13 of the dwellings, with permission of the residents, measurements were taken of the spaces in order to enable a detailed analysis of the design elements of the building.

#### b) *Building envelope analysis*

As part of the assessment of impact of the heat, the building envelope elements of the houses were inspected, given these act as a protective barrier for occupants (walls, openings and roof), namely: enclosure materials making up the walls, together with their finish; type of roofing and existence of ceiling lining or otherwise; and, lastly, the placement and size of the openings in the houses.

The materials used for the enclosures (masonry, roofing and openings) were analyzed according to the guidelines of standard n. 15.220 – Thermal Performance of Buildings<sup>8</sup> for Zone 3<sup>9</sup> and Technical Regulations for Quality (RTQ-R) for Energy Efficiency Level of Residential Buildings (Eletrobras/Procel, 2015), as summarized in Chart 2. Tables show thermal transmittance, thermal lag and thermal resistance of the walls and roof derived from the *properties calculator* available on the platform Projeteee – *Projetando Edificações Energeticamente Eficientes* – Designing Energy Efficient Housing.<sup>10</sup> The openings were assessed in terms of dimensions and effective area for ventilation and natural lighting.

#### c) *Data Treatment*

The data collected from the two previous stages were assessed and allowed separation of the analysis categories for heat and subsequent identification of the weaknesses of these houses in terms of high temperatures.

Chart 2 – Summary of parameters of standard n. 15.220 and RTQ-R

Bioclimatic Zone	Component	Solar absorptance (dimensionless)	Thermal transmittance W/(m <sup>2</sup> K)	Thermal capacity KJ(m <sup>2</sup> K)
ZB 3	Masonry	$\alpha \leq 0,6$	$U \leq 3,70$	$\geq 130$
		$\alpha > 0,6$	$U \leq 2,50$	$\geq 130$
	Roof	$\alpha \leq 0,6$	$U \leq 2,30$	no requirement
		$\alpha > 0,6$	$U \leq 1,50$	no requirement
	Openings			usable area (A)
medium ventilation openings			$A \geq 8\%$	
allow the sun in winter			$A \geq 12\%$	

Source: produced by authors based on NBR n. 15.220 and RTQ-R (Technical Regulation for Quality).

During field visits, the type and constitution of the masonry and roofing were assessed by applying the thermal parameters from standard n. 15.220, and according to number of openings. The data collected in the field, for both the form of the dwelling and thermal characteristics of the systems employed, were tabulated (thermal performance) and set against the aspects identified as resulting from the climate change in São Paulo, intense heat, droughts and heavy precipitation. Based on this relationship with the climate, elements of the analysis were separated to classify the dwellings according to the building issues which led to inadequacies for protection against heat. A matrix was then devised in which a pattern of recurrent deficiencies can be identified, according to standard n. 15.220, resulting in a diagnosis of the current situation. The solar graph and thermographic photographs were employed in the 3 worst houses to corroborate the conclusions drawn from the diagnosis of the issues.

During the visits, it was noted that the masonry was shielded from the heat owing to the proximity of the other houses, which shaded these wall surfaces, whereas the roof revealed inadequacies in thermal characteristics, whereas openings showed problems in relation to position.

Lastly, the 32 houses were classified according to building elements which demonstrated the capacity of the enclosure to protect the interior against the heat: slabs without roofing; corrugated fiber-cement roofing; windows facing onto narrow corridors; spaces without openings to the outside; rooms without windows; and openings all on the same wall face. This involved assessment of the thermal aspects of the elements, as compared with the parameters of NBR n. 15.220, and the issues concerning placement of the openings. The 3 houses with worse results were photographed using a thermographic camera to determine the temperatures of the materials employed and confirm the impact of the deficiencies. The results revealed the

main problems in the houses studied with respect to the use of materials and building systems that were unsuitable for the local climate, hampering passive conditioning, as well as restricting natural lighting of the self-built homes.

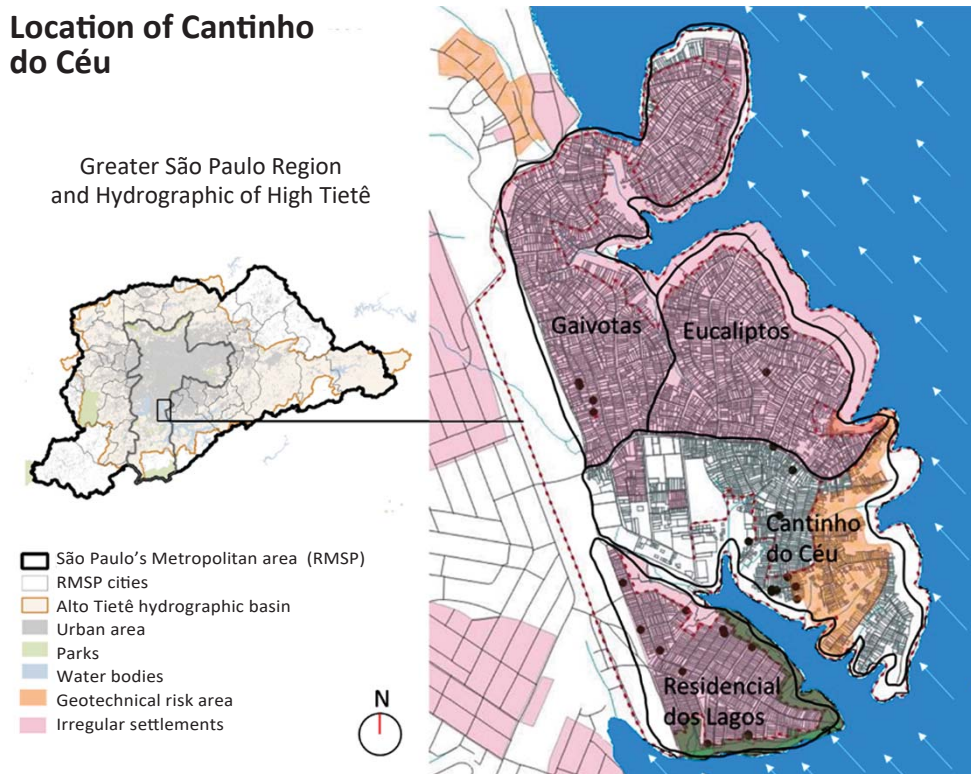
### Case study and method application

Brazilian irregular settlements consist predominantly of self-built housing (with or without self-management), constructed

without a design plan and limited financial resources and techniques. The present study centers on studying the self-built houses in a peninsula of the Billings reservoir, in the region called *Cantinho do Céu* comprising: *Cantinho do Céu*, *Residencial dos Lagos*, *Gaivotas* and *Eucaliptos* settlements.

This group of settlements was chosen for the case study owing to several factors. First, it constitutes a region situated within an area designated for the protection and recuperation of water sources and thus environmentally fragile, and is also an area with a high level

Figure 1 – Map showing location of the irregular settlements within study area



of social vulnerability; it has been the target of public urban and environmental policies; and has been studied by researchers for some years. Given that it is close to a reservoir, the region should not inherently be subject to a major impact of warming; however, irregular occupation has overlooked its natural attributes, leading to impermeabilization of a major part of the peninsula. Its houses, mostly self-built, replicate the building pattern seen in the poorer outlying areas of the city.

A total of 32 houses were investigated, a sufficient quantity to achieve statistical relevance:<sup>11</sup> 14 houses in the *Residencial dos Lagos*; 11, in the *Cantinho do Céu* settlement; 5 in *Gaivotas*; and 2 in *Eucaliptos* settlements.

The study area encompasses 42 IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics) census sectors; 71.4% of the area has a Paulista Vulnerability Index (IPVS)<sup>12</sup> rated as very high (IPVS 6), and 9.5% as high (IPVS 5); the population is approximately 36,610, and average monthly income is R\$453.20 *per capita*, based on the sum of all census sectors included in the study area (São Paulo City Hall, 2019).

According to State law n.13.579/2009, which defines the Area of Protection and Recovery of *Bacia Billings* Water sources, the region lies within the Subarea of Governed Occupation, with the worse area designated an Area of Environment Recovery (ARA type 1).<sup>13</sup> Within the scope of the 2010 Municipal Housing Plan (PMH, 2010), this group of settlements was earmarked, by city authorities, as a priority intervention area, for involving a high-vulnerability situation, particularly given the presence of the sub-standard housing situated in an area with environmental protection status.

Throughout the 1990s, the region was the focus of partial improvements in infrastructure, commencing with connection of the houses to the national grid in 1992, followed by provision of access to mains water in 1995 (Matsunaga, 2015). In the 2008-2012 period, part of this group was included in an urbanization program, with subsequent improvements in the transport communication system and new roadways, water, sewer and drainage networks; the land section occupied by the *Residencial dos Lagos* was made the pilot for implementation of the *Parque Linear Cantinho do Céu*, a project developed by the *Boldarini Arquitetos Associados* architects offices (Alvim, 2011; França and Barda, 2012).<sup>14</sup>

Although the urbanization project at the *Residencial dos Lagos* did not directly target the housing, it is clear that implementation of the environmental sanitation infrastructure (water, sewer and drainage systems), improved road networks and especially implementation of the system of public spaces within the *Parque Linear Cantinho do Céu*, promoted improvements in many houses. During the inspections performed as part of the field research, numerous works were observed on the land plots. Many of the houses visited in this part were undergoing further refurbishment and modifications, had been refurbished in the last few years, or were soon to be refurbished, according to reports by the dwellers interviewed.

The process of selecting which houses would be studied was assisted by community social workers<sup>15</sup> from the *Cantinho do Céu* and *Residencial dos Lagos* settlements, who proved pivotal in defining which abodes would be subject to application of the method.



Of the 42 census sectors making up the study area, houses with different income and vulnerability characteristics were investigated in 10 of these sectors. Information on income *per capita*, number of inhabitants, the IPVS level of the sectors visited, in addition to the list of houses assessed (identified by house number) is given in Chart 3. Of the 32 houses researched, 8 were located in sectors with IPVS 6, i.e. high vulnerability with presence of subnormal clusters; of this subset, 2 (house numbers 25 and 26) were located in a sector with mean *per capita* income of R\$371.79, the sector with the second-lowest income within the settlement. By contrast, only one house (n.12) was situated in a sector with IPVS 3, corresponding to lower vulnerability and a monthly *per capita* income of R\$583.50.

## Results

Application of the method allowed several important outcomes to be measured.

With regard to the construction characteristics of the house investigated, the types of material were analyzed, along with the sizing and placement of frames, flaws identified and the thermal characteristics of the materials used, according to NBR standards n. 15.220.

The enclosing walling used for the houses mainly comprised 6-hole hollow ceramic bricks. Only one of the houses visited at Cantinho do Céu had cinder block walls without internal or external cladding and block surfaces exposed. External finish, when applied, consisted of a thin layer of mortar,

Chart 3 – Socioeconomic characteristics of study area and location of houses investigated

Sector	Monthly income (R\$)	Population	Vulnerability	House number
	<i>Per capita</i> (2010)	Inhabitants (2010)	IPVS (2010)	
355030830000132	444,84	1.079	4	6
355030830000200	493,99	1.033	6	5,7,8,9,10
355030830000203	490,84	858	6	1
355030830000243	564,30	1.210	5	2,11,15
355030830000273	488,97	380	4	31
355030830000274	567,96	1.080	5	3,4,13,14,27,28,29,30,31,32
355030830000294	<b>371,79</b>	564	6	25, 26
355030830000385	461,17	622	4	16,17,18, 19,21, 22, 23, 24
355030830000386	466,47	1.115	6	20
355030830000420	<b>583,50</b>	768	3	12

Source: produced by authors based on data from the IBGE Census (2010), the Seade Foundation (2010) and on the Geosampa Social Indicators Map (PMSP, 2019).

painted or unpainted, and occasionally plastered and painted. Of the whole group of houses assessed, 5 had no finish on external walls. Most houses were finished internally using ready-mix render, plaster, pre-mix and paint. Only 2 houses had enclosures consisting of blocks exposed both outside and inside: house 6 (cinder block) and house 10 (ceramic block).

The roofing ranged from pre-cast concrete slabs (type H8), often without sealant, and fibre-cement roofing panels. In some cases, a combination of roofing shingles and slab and shingles and ceiling liner (PVC or wood) was used. The system most commonly used in the houses visited was flat slab (37.5%), followed by slab and shingle panel roof (34.38%) (Table 1).

Frames were predominantly of aluminum construction, purchased from building supplies outlets. The most common sizes used for the swivel-type window frames were 1.20m width by 1.0m height (36.36% of total assessed) or 1.0m x 0.60m (18.18%). Most commonly used sliding-type windows measured 1.20m width by 1.0m height (43.48%) or 1.5m x 1.0m (17.39%).

In order to allow cross ventilation, an important aspect in construction, there should ideally be two openings in juxtaposing or opposing walls. Three of the homes visited had openings only on one face, while 6 had only a small swivel opening in the adjacent or facing wall, hindering air flow.

Effective natural ventilation, which provides passive conditioning, relies on factors that hinge on the construction itself, such as size and placement of openings, as well as their implementation. This ventilation also depends on aspects inherent to the urban setting and prevailing wind direction, i.e. Southeasterly, in the case of Cantinho do Céu. Löw and Nader (2019) point out that natural ventilation interacts with buildings, and disorganized land occupation results in slower wind speeds, together with higher land temperatures, negatively impacting comfort.

During the inspections, it was clear that the placement of the houses or their openings were not oriented to the sun's trajectory, given they enjoyed solar incidence during the summer and shading during the winter and houses were built to maximize use of the land plot. Of the group of houses,

Table 1 – Houses investigated and roof type

Roof type	Frequency	%
Slab	12	37.5
Slab + shingles	11	34.38
Slab + solid floor	1	3.13
Shingles	5	15.63
Shingles + ceiling liner	3	9.38
Total	32	100.00

Source: produced by authors based on the field survey.

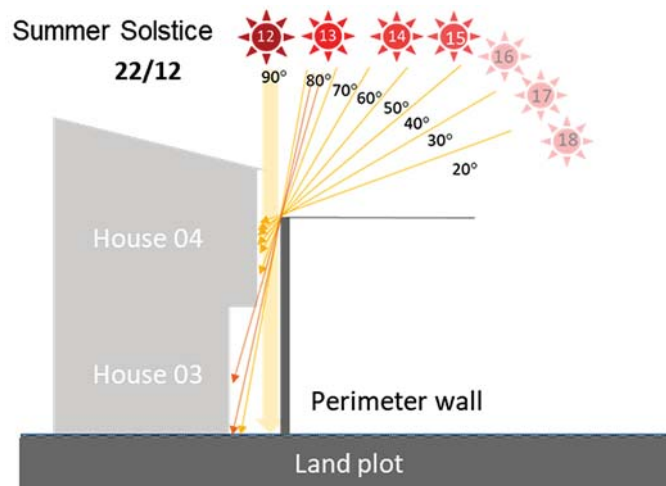
23 (72%) had façades facing due southeast, south or southwest, which received the sun in the summertime but remained in the shade during winter, contrary to recommendations for best exploitation of passive conditioning of buildings. Ignoring sun position, the houses were instead built to fit the land plot, covering the largest area possible and not exploiting offsets of any kind, resulting in spaces deprived of natural light.

Figure 2 depicts a schematic showing the proximity of houses 3 and 4 (latter built above former) to the perimeter wall of the land plot. In this case, the passageway at ground level was 1.05 meters in width, while on the second

floor this was approximately 0.60m. The diagram clearly shows that house 3 has limited access to sunlight during the summer solstice owing to the position of the wall, passageway and façade with openings. In the winter, with the sun lower in the sky (smaller angles of 5-15°), sunlight reached only the upper story, reducing the impact of warming.

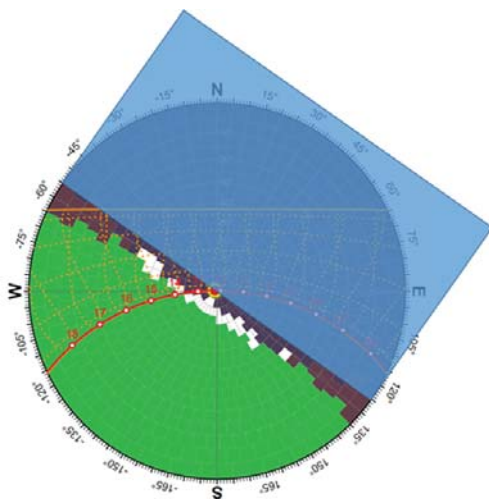
Figure 3 and 4 present solar graphs for houses 3 and 4, respectively. The green area represents the shading of the façade that incorporated 4 openings (living room, kitchen, bathroom and bedroom) of house 3, and the two openings (living room/kitchen and bedroom) of house 4. The

Figure 2 – Schematic cross-section of houses 3 and 4, and angles for height of sun during summer solstice



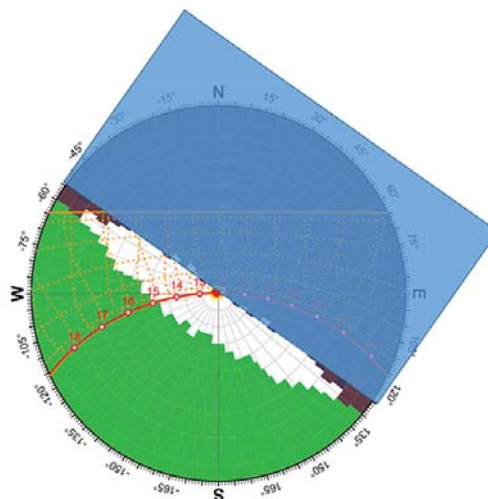
Legend: position of houses and plot perimeter wall restricts solar radiation incidence during summer solstice (22/12), date present in solar graph from LabEE, used as reference for calculating angles between 12:00 and 18:00 hours. Source: produced by authors.

Figure 3 – Solar graph for southwest façade of house 3



Legend: blue rectangle represents the building volume, green and purple depict influence of wall and obstruction by building, respectively, on façade of ground floor.  
Source: graph generated by Dynamic Overshadowing software, available at: <http://andrewmarsh.com/software/shading-box-web/>

Figure 4 – Solar graph for southwest façade of house 4



Legend: blue rectangle represents the building volume, green and purple depict influence of wall and obstruction by building, respectively, on façade of 2nd floor.  
Source: graph generated by Dynamic Overshadowing software, available at: <http://andrewmarsh.com/software/shading-box-web/>

purple area represents the shading effect caused by the volume of the house. The white area represents the practically non-existent access of the sun to the ground floor and limited access of the top floor to the sun, which received up to 3 hours of sunlight in the summer and less than 1 hour in the winter.

It is evident that this proximity between the houses reduces the possibility of using the sun as a heating strategy in the winter; and, in the specific case of houses 3 and

4, allows overexposure to the sun in the summer, erroneous strategies for weather with rising temperatures.

In order to determine whether opening dimensions were compliant or otherwise with RTQ-R parameters, the floor areas of kitchen, bedroom and living room of the 13 houses were measured (Eletrobras/Procel, 2015). The footage of the room spaces and area of the openings for ventilation are compared in Table 2, while data for natural lighting are given in Table 3.

Chart 4 – Evaluation of openings for natural ventilation potential

NATURAL VENTILATION															
Houses	Kitchen					Living room					Bedroom				
	Floor area	Ventilation area	8%	Compliant?	Outer	Floor area	Ventilation area	8%	Compliant?	Outer	Floor area	Ventilation area	8%	Compliant?	Outer
house 2	17,30	0,84	1,38	no	yes	17,97	0,60	1,20	no	no	17,30	0,60	1,38	no	yes
house 3	10,05	0,76	0,80	no	yes	13,80	0,64	1,10	no	yes	13,75	0,93	1,10	no	no
house 4	18,41	0,46	1,47	no	yes	integrated kitchen and living room					14,26	0,48	1,14	no	yes
house 5	12,45	1,36	1,00	yes	no	12,59	0,71	1,01	no	no	11,56	0,39	0,92	no	yes
house 7	7,76	0,45	0,62	no	yes	12,32	0,71	0,99	no	yes	8,57	0,59	0,69	no	yes
house 8	13,38	0,81	1,07	no	yes	integrated kitchen and living room					13,48	0,46	1,08	no	yes
house 9	11,08	0,76	0,89	no	no	10,57	1,10	0,85	yes	yes	7,88	0,73	0,63	yes	no
house 11	9,99	0,61	0,80	no	no	12,22	1,11	0,98	yes	yes	12,15	0,51	0,97	no	no
house 13	15,49	0,50	1,20	no	yes	18,52	0,00	1,20	no	no	10,12	0,46	0,81	no	yes
house 14	12,13	0,95	1,20	no	yes	9,49	1,13	0,76	yes	no	14,53	1,11	1,16	no	no
house 17	11,87	0,48	0,95	no	yes	16,77	0,60	1,34	no	yes	6,41	0,48	0,51	no	yes
house 18	11,21	0,70	0,90	no	yes	10,66	0,49	0,85	no	yes	11,21	0,46	0,90	no	yes
house 22	10,27	0,00	0,82	no	yes	8,31	0,48	0,66	no	yes	14,20	0,42	1,14	no	yes
house 28	7,97	0,80	0,64	yes	no	absent					8,44	0,60	0,68	no	yes

Source: produced by authors, based on data from the field survey and on parameters from PBEEdifica Manual (Eletrobras/Procel, 2015, p. 8).

As shown in Chart 4, only 6 rooms in the 13 houses had adequate openings for natural ventilation. The houses which conformed to the parameters adopted were: numbers 5 and 28 in the kitchen; 9, 11 and 14 in the living rooms; and, lastly, house 9 also had one bedroom which satisfied the standards.

Natural lighting proved even more critical, in as far as the opening area should be equivalent to 12.5% of the room space, according to the standards of the Brazilian Labelling Program – PBE Edifica, by Procel (Eletrobras/Procel, 2015). The results in Chart 5 reveal that only houses 9 and 13 had

adequate openings for the parameters of natural lighting in just one room each: both living rooms; while the other spaces were non-conformant.

Some of the houses had bedrooms whose windows and doors only opened onto internal areas, with no access to the outside, such as onto stairwells, service areas and internal passageways; in two cases, glass blocks replaced windows. These strategies were used to incorporate as many rooms as possible into the given space available, where this hampered access to sunlight and natural ventilation.

Chart 5 – Evaluation of openings for natural light potential

NATURAL LIGHTING															
Houses	Kitchen					Living room					Bedroom				
	Floor area	Light area	12,5%	Compliant?	Outer	Floor area	Light area	12,5%	Compliant?	Outer	Floor area	Light area	12,5%	Compliant?	Outer
house 2	17,30	0,78	1,88	no	yes	17,97	1,05	1,88	no	no	17,30	0,68	1,88	no	yes
house 3	10,05	0,73	1,26	no	yes	13,80	1,13	1,73	no	yes	13,75	1,64	1,72	no	no
house 4	18,41	0,81	2,30	no	yes	integrated kitchen and living room					14,26	0,54	1,78	no	yes
house 5	12,45	1,26	1,56	no	no	12,59	1,22	1,57	no	no	11,56	0,36	1,44	no	yes
house 7	7,76	0,42	0,97	no	yes	12,32	1,03	1,54	no	yes	8,57	0,66	1,07	no	yes
house 8	13,38	0,76	1,67	no	yes	integrated kitchen and living room					13,48	0,52	1,69	no	yes
house 9	11,08	0,71	1,39	no	no	10,57	1,79	1,32	yes	yes	7,88	0,82	0,98	no	no
house 11	9,99	0,57	1,25	no	no	12,22	1,11	1,53	no	yes	12,15	1,06	1,52	no	no
house 13	15,49	0,88	1,94	no	yes	18,52	2,17	2,32	yes	no	10,12	0,52	1,26	no	yes
house 14	12,13	0,95	1,52	no	yes	9,49	1,13	1,19	no	no	14,53	1,25	1,82	no	no
house 17	11,87	0,84	1,48	no	yes	16,77	1,05	2,10	no	yes	6,41	0,54	0,80	no	yes
house 18	11,21	0,65	1,40	no	yes	10,66	0,56	1,33	no	yes	11,21	0,51	1,40	no	yes
house 22	10,27	0,00	1,28	no	yes	8,31	0,54	1,04	no	yes	14,20	0,39	1,78	no	yes
house 28	7,97	0,75	1,00	no	no	absent					8,44	0,68	1,06	no	yes

Source: produced by authors, based on data from the field survey and on parameters from PBEdifica Manual (Eletrabras/Procel, 2015).

Extensions and refurbishments were commonplace in the houses to cater to the needs of its residents. In general, extensions of one or more rooms took place horizontally, taking up the whole land plot, or vertically expansion, using flat floor slabs with inadequate weight-bearing capacity. The majority of the extensions in the residences visited were executed to provide more room for sons/daughters who had married, and sometimes as a source of extra income (rent). The new roofing was generally fiber-cement shingles, chosen for fast installation and low cost.

In order to better understand the thermal characteristics of the materials used in building the homes visited, the information collected in the field survey were compared with the parameters of the standard NBR n. 15.575 with thermal performance in buildings, defined by thermal comfort guidance,<sup>16</sup> specified in the Brazilian Bioclimatic Zoning (ABNT-NBR n. 15.220, 2005).

It is important to note that the Brazilian Bioclimatic Zoning defines construction guidelines for a single-family dwelling for low social classes and specifies the size and

shading of openings, types of enclosures (walls and roofing), stipulating reference thermal transmittance and thermal lag values, besides strategies for passive conditioning based on the standard ABNT-NBR n. 15.220 (ibid.). This zoning splits the country into 8 zones according to weather records from 1931 to 1990, creating the Givono Bioclimate Chart for Brazil.<sup>17</sup>

São Paulo city lies in Bioclimate Zone 3, in which recommended mean openings are 15-25%, with shading in the summer and solar incidence in the winter. Masonry recommended by Standard n. 15.220 is light and reflective, with thermal transmittance  $\leq 3.6 \text{ W/m}^2\cdot\text{K}$ , and light insulated roofing with transmittance  $\leq 2.0 \text{ W/m}^2\cdot\text{K}$ . Among strategies for passive thermal conditioning, this same standard recommends, for summer, cross

ventilation and, for winter, solar warming of the enclosures of the building and heavy internal partition walls and roofing, promoting thermal inertia.

Chart 6 presents data on the thermal performance of the systems used for roofing in the houses visited and the reference parameters of the NBR for transmittance (U), thermal lag ( $\varphi$ ) and thermal capacity (Ct) (gray columns), in accordance with that specified for Bioclimate Zoning 3 (ibid.) of São Paulo.

Comparison against the thermal data of the systems employed and the parameters stated in Standard no. 15.220, revealed that all of the systems employed in the homes visited were inadequate for the minimal need of thermal comfort, i.e. they allow higher than desired heat penetration due to transmittance exceeding the parameters of the NBR in all

Chart 6 – Construction elements for roofing and respective thermal properties: absorbance ( $\alpha$ ), resistance (R), thermal transmittance (U), thermal lag ( $\varphi$ ) and thermal capacity

Roofing materials	$\alpha$	R ( $\text{m}^2\text{K/W}$ )	U ( $\text{W/m}^2\text{k}$ )	U NBR	$\varphi$ (hours)	$\varphi$ NBR	Ct	Ct NBR
Fiber-cement shingles	0,50*	0,22	4,6	$U \leq 2,30$	0,1	$\leq 3,3$	12,8	I
Pre-cast slab with hollow ceramic tiles + premix mortar underside	0,65**	0,35	2,8	$U \leq 1,5$	5,4	$\leq 3,3$	204,8	I
Fiber-cement shingles + slab + premix mortar underside	0,50*	0,38	2,6	$U \leq 2,30$	4,1	$\leq 3,3$	247,5	I
Fiber-cement shingles + ceiling lining	0,50*	0,36	2,8	$U \leq 2,30$	0,4	$\leq 3,3$	15,4	I

Legend: (I) in Ct NBR column means irrelevant. Red figures indicate non-conformance and green figures indicate conformance.

Source: Produced by authors based on parameters of NBR 15.220;  $\alpha$  data derived from: \* Coelho, Gomes and Dornelles (2017); \*\* Standard ABNT 02:135.07-002 (1998).

cases, in addition to higher thermal lag in those constructions which incorporate slabs. The reduction in thermal range in São Paulo city, as cited earlier, reduces the efficacy of thermal inertia, contributing to overheating of internal spaces.

The walling materials used for the enclosures exhibit different properties that satisfy the parameters determined by the bioclimate zone where they are situated. Chart 7 presents the data on the thermal performance of the systems used for the wall enclosures of the houses. For example, masonry without any manner of external finish is rated at one tenth below the figure stipulated by standard n. 15.220 (ibid.). Although most walls exhibited adequate thermal properties, the fact they were adjoined or in close proximity to each other, with corridors ranging in width from 0.60m to 1.30m, promoted shading of the

wall surfaces, as exemplified by houses 3 and 4. This helps reduce heat, but creates a dampness problem owing to the total absence of solar radiation.

Figures 5 to 10 illustrate some of the recurrent issues identified in the group of 32 houses visited. Figures 5 and 6 reveal narrow corridors with restricted sunlight due to the small width or because they are partially covered, factors which impact both ventilation and access to sunlight, leading to dark stuffy internal spaces. Figure 7 shows a swivel-type window measuring 0.8m x 0.8m, serving as the sole source of natural light and ventilation in the bedroom, which had a floor area of 14.20m<sup>2</sup>. In a bedroom of this size, a swivel-type window with a total area of 2.73m<sup>2</sup> would be needed, a sliding frame with louvre window (3 panel) measuring 3.94 m<sup>2</sup>, plus a sliding glass pane window measuring 2.37m<sup>2</sup>, much larger than the 1.60m<sup>2</sup> installed.

Chart 7 – Construction elements for walling and respective thermal properties: absorbance ( $\alpha$ ), resistance (R), thermal transmittance (U), thermal lag ( $\varphi$ ) and thermal capacity

Walling materials	$\alpha$	U (W/m <sup>2</sup> k)	U NBR	R (m <sup>2</sup> K/W)	$\varphi$ (hours)	$\varphi$ NBR	Ct	Ct NBR
Finished masonry, blocks and gray premix mortar finish	0.30**	2.4	U ≤ 3.7	0.41	3.5	≤ 4.3	140.3	≥ 130
Finished masonry, blocks and white premix mortar finish	0.158**	2.4	U ≤ 3.7	0.41	3.5	≤ 4.3	140.3	≥ 130
Masonry with internal but no external finish (on blocks)	0.65**	2.6	U ≤ 2.5	0.36	4.2	≤ 4.3	90.3	≥ 130

Legend: red figures indicate non-conformance and green figures indicate conformance.

Source: produced by authors based on parameters of NBR n. 15.220;  $\alpha$  data derived from: \*\* Standard ABNT 02:135.07-002 (1998).



Figure 5 – House 7,  
uncovered side corridor



Source: private archive.

Figure 6 – House 9,  
partially-covered narrow side corridor



Source: private archive.

Figure 7 – House 22,  
undersized window for bedroom



Source: private archive.

Figure 8 – House 22,  
lack of space led to side corridor being  
turned into kitchen and service utility area



Source: private archive.

Figure 9 – House 18,  
visible light gap between fiber-cement  
sheeting after house extension



Source: private archive.

Figure 10 – House 18,  
mold on walls and ceiling remain  
even after addition of second floor



Source: private archive.

It is important to highlight that natural ventilation on the urban microclimate scale depends basically on the topography, obstacles (natural or otherwise), and on the rugosity and permeability of the buildings to thermodynamic shifts, such as evaporation, evapotranspiration, heat transfer and emission of pollutants. Sousa (2014) shows that, when the spacing between buildings is low and their heights are very similar, as was the case in the settlement studied, an increase in the ventilation gradient occurs, compromising the quality of air due to low air refresh rate.

In Figure 8, the external offset was roofed and incorporated into the area of the house, rendering the space dark and unventilated. In Figure 9, the corrugated roofing sheets cover the second floor, raised to cater for the growing family, but the lower

than recommended rake of the sheets, together with poorly installed material (visible gap between sheets), caused leaks. In Figure 10, the mold remained even after addition of the second floor.

Based on previous analyses, Chart 8 summarizes the building elements that impact the thermal performance of the houses, stipulating guidelines for assessing constructions. For this purpose, enclosure elements are divided according to the effects of extreme temperatures. The influence of heat was broken down into elements of the roofing and placement of openings. Because the masonry employed was generally compliant with the standards with regard to heat properties, together with the shading resulting from proximity of the buildings, the vertical enclosures were not assessed in the present study.

Chart 8 – Summary of the building elements impacting thermal performance and airtightness of the houses surveyed

Climate	Construction	Description
Extreme temperatures	Slab without roofing shingles	As seen in the review of the materials and their thermal characteristics, concrete slabs without roofing shingles fail to meet <b>performance</b> specifications in standard (NBR no. 15.220), and may result in overheating of the interior and greater use of electricity (air-conditioning).
	Fiber-cement roofing shingles	Fiber-cement roofing shingles fail to meet <b>performance</b> specifications in standard (NBR no. 15.220), and may result in overheating and greater use of electricity (air-conditioning).
	Windows opening onto narrow corridors	The close proximity of the houses and perimeter walls hamper air flow, restricting <b>refreshing of internal air</b> . This proximity also limits <b>natural lighting</b> , remedied by use of electric lighting.
	Space without opening to the outside	Space with opening to other internal spaces was common, such as bedroom with window opening onto living room. This type of strategy restricts <b>refreshing of air</b> and exploitation of natural ventilation and natural lighting.
	Rooms without openings	The absence of openings in a space prevents <b>natural ventilation and lighting</b> , leading to higher electricity costs for artificial lighting and conditioning of the space.
	Openings on same wall	Natural ventilation is facilitated by the positioning of openings in facing or adjacent walls. When a residence has windows all set in the same wall there is no <b>cross ventilation</b> .

Source: produced by authors.

The Table 2 presents the assessment matrix, showing that the building elements of the houses surveyed are more susceptible to the effects of heat. The results show that the main issue with the houses involves aspects related to the openings. Poorly positioned windows, facing into narrow side corridors, were found in 21 of the 32 properties surveyed. The second-most-common occurrence, openings facing into internal spaces, was identified in 16 houses. The placement of openings, together with undersizing, results in problems of environmental comfort, with lack of natural illumination and ventilation.

Issues associated with ineffective roofs are a secondary factor in the matrix. In each of

the roof-related items, lack of waterproofing, poorly installed fiber-cement sheets, slabs without shingles, and fiber-cement shingles as the only roofing, featured in four of the houses, respectively. In any event, the unsuitable thermal characteristics of all the systems used as roofing is a factor exacerbating the discomfort caused by overheating, an issue not addressed in the matrix, but highlighted in Charts 6 and 7.

Aspects in which heat affects the building are more recurrent, related to either the openings or the roofing. The ineffectiveness of the outside walls in retaining heat of the houses led to complaints by 53% interviewees of the discomfort during

Table 2 – Assessment of the 32 houses based on parameters stipulated in Chart 2

House	HEAT WAVES					
	Slab without roofing shingles	Fiber-cement roofing shingles	Windows opening onto narrow corridors	Spaces without opening to the outside	Rooms without openings	Openings on same wall
1	1					
2				1		
3			1	1		
4		1	1	1		
5			1	1		
6	1			1		
7			1	1		
8		1	1			1
9			1			
10					1	
11				1	1	
12						
13			1			
14			1	1	1	
15						
16			1	1		1
17						
18		1	1			
19			1	1		
20		1	1			
21						
22	1			1	1	
23			1	1		
24			1			1
25			1	1	1	
26					1	
27			1			
28			1	1		
29			1	1	1	
30			1	1	1	
31	1		1			
32			1			
Total	4	4	21	16	8	3

Legend: a value of 1 was attributed to elements of matrix found in houses; empty cells indicate inexistence of these elements. The "Total" row indicates number of houses in which each of the indicators occurred.

Source: produced by authors based on field survey.

the application of the questionnaire, even though the visits took place mainly in the autumn and winter, where this had a negative impact on electricity use.

On the 3rd of April 2019, for example, thermographic image of house 4 were produced (Figure 11). The outside temperature of the air between 12:50am and 1.45pm, was approximately 28°C and moisture level 43%, whereas the temperature of the surface of the shingles reached around 68°C (Figure 14), in parts of the roof, while temperature of the internal wall reached 37.8°C. The thermal lag of the fiber-cement shingles was 0.2 hours, i.e. the material began to irradiate heat into the house within 12 minutes.

Corroborating the analysis, during field visits, the use of electric lighting during the day was observed, and therefore electricity use of the 18 houses that furnished

electricity bills was checked. Average energy used by these houses was 222 kWh per month. Despite paying subsidized rates for low-income of around R\$0.45<sup>18</sup> per kWh (before tax), monthly average expenses with electricity exceeded R\$100.00.

Lastly, it was clear the self-build houses analyzed had a variety of problems which are exacerbated by increasing heat, one of the main effects of climate change. Qualified technical advice can help minimize the adverse effects of increasing temperatures. Using basic materials and systems, readily available and installed, such as ceramic block masonry, pre-cast slabs and aluminum windows, self-build housing constructed with technical guidance can enable these materials to be applied and placed correctly and also combined so as to confer greater comfort to dwellers and provide better living conditions.

Figure 11 – Set of thermographic photos of house 4



Legend: the roof reached 68°C, the outside façade had a maximum temperature of 39.9°C, while the corresponding internal wall reached 37.8°C.

Source: private archive.

## Conclusions

Changes in the climate are the reality faced by human settlements. Tackling this issue is key to the future success of society. Equipping the population, particularly the needy, with tools to remedy problems brought on by the climate is pivotal to improve their quality of life. The quality of housing, prepared as effective shelter against the elements, is of the utmost importance and a necessary mechanism for ensuring sustainable development.

The present study sought to identify elements of the enclosures of the self-built houses which are involved in the rising temperatures from two standpoints: issues related to design, i.e. position of openings, implementation of offsets; and thermal performance of the elements comprising the roofing and walls. Roofing, walls and openings are elements which mediate the relationship between the outside and inside, serving as reactive or passive protection against the climate.

With regard to openings, the placement and sizing of openings proved recurrent problems in the houses analyzed, compounded by poor positioning of houses relative to the sun and suboptimal land use, contributing to some of the issues found. The systems used, in the roofing of the houses assessed, were not compliant with prevailing standards, and the heat transmitted impacted internal temperature and electricity use, repercussing on the health, productivity and income of dwellers.

Gaining insights into the relationship between the climate and poor quality construction can help elucidate the extent to which the use of unsuitable materials or lack of

technical input during home construction and/or improvement can reduce the quality of life of residents. The lack of technical assistance for designing the houses and carrying out the buildings, together with lack of financial resources of dwellers, lead to inadequate building solutions, exacerbated by local weather characteristics further compromising their livability. The inappropriate use of materials or lack of a good design for the house which places openings and walls to maximize the natural sunlight and ventilation, i.e., absence of a building plan, promotes uncomfortable internal spaces.

Residents often try to mitigate shortcomings in the enclosure through the use of mechanical devices (fans and air-conditioners) which are energy hungry and do not always protect against the heat, yet negatively impact the household budget, further increasing socioeconomic vulnerability. These are actions taken to counter effects as opposed to address the causes.

The techniques and materials available to residents of self-build houses often fail to meet the minimum requirement of thermal comfort or energy efficiency, and this impairs the dweller's ability to adapt the current climate. The issue is not so much attributed to the materials per se, but on how these are deployed, exposing the lack of technical advice for the population undertaking self-build projects.

Recommended solutions include devising specific public policies that help provide the low-income population with technical advice to enhance the quality of self-built housing in the context of climate change. The Technical Service for Socially-disadvantaged populations, involving architects and engineers, is an

important legal instrument available to Brazilian cities since 2008, aimed at providing guidance on self-build. When adopted, this can help reduce the effects of heat resulting from climate change, both in situations such as that presented in this case study, and more

complex situations of extreme vulnerability. In this context, specific public policies for putting into practice the precepts of this instrument are needed, including raising awareness of the professionals involved to effectively contribute to the low-income population.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-3857-0853>**

Presbyterian Mackenzie University, Faculty of Architecture and Urbanism, Graduate Program in Architecture and Urbanism. São Paulo, SP/Brasil.  
criscaselli@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7538-2136>**

Presbyterian Mackenzie University, Faculty of Architecture and Urbanism, Graduate Program in Architecture and Urbanism. São Paulo, SP/Brasil.  
angelica.alvim@mackenzie.br

**Translation:** this article was translated by Andrew Clifford Davis, [manager@firmtranslations.com](mailto:manager@firmtranslations.com)

## Acknowledgements

The authors extend their thanks to the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), which funded the study on which the article was based, under grant number 2017/01781-7, supervised by Prof. Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, PhD. This study is part of a broader research program headed by Prof. Alvim which is supported by the Program of Excellence of Capes, CNPq and Fundo MackPesquisa.

## Notes

- (1) According to the World Urbanization Prospects report (United Nations, 2018), in 2018 the urban population was 55.3% worldwide, 80.7% in Latin America and the Caribbean, and 87% in Brazil.
- (2) The urban population, in the mid-1990s, exceeded 7.7 billion people (United Nations, 2019).
- (3) The study “Green retrofit as a means of mitigating the effects of climate change in poor settlements in São Paulo watersources” was conducted between 2017 and 2019, with support from the Fapesp, under the Post-graduate Program in Architecture and Urbanism of the Mackenzie Presbyterian University, supervised by Professor Angélica Benatti Alvim.
- (4) Standard NBR n. 15.575 defines minimum thermal performance values, but does not mean the home is comfortable for all, but only ensures the user is exposed to equal or better conditions than those of the external environment, while also preventing further flaws in the buildings (Brito et al., 2017).
- (5) Study available at: <http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Access on: October 30, 2015.
- (6) The CAU intends to allocate at least 2% of total revenues collected from the board for strategic actions of Technical Assistance in Social Housing (Athis). Available at: <http://www.caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>. Access on: November 13, 2018.
- (7) The survey was put before the Ethics Committee of the Mackenzie Presbyterian University, and approved on 15 May 2018, under permit n. 2.656.035. Interviews were conducted between 2018 and 2019.
- (8) The NBR n. 15.220 defines recommendations on thermal performance of single-family social dwellings and establishes Brazilian Bioclimate Zones. Information available at: <http://projeteee.mma.gov.br/glossario/nbr-15220/>. Access on: May 21, 2020.
- (9) São Paulo city lies in Zone 3 of the Brazilian Bioclimate Zoning, contained in standard NBR n. 15.220.
- (10) The Projeteee site is the first national platform bringing together solutions for an efficient building design, providing continuation to the work carried out by Procel/Eletróbrás and the Federal University of Santa Catarina. This is an open access tool developed by the Laboratory of Energy Efficiency in Buildings LabEEE/UFSC, which allows manipulation of the sun path chart and wind rose with data for selected cities. Available at: <http://projeteee.mma.gov.br/componentes-constitutivos/>. Access on: October 14, 2019.
- (11) The Central Limit Theorem states that a succession of  $X$  variables, independent and identically distributed, converge to a normal distribution when size  $X$  is sufficiently large. i.e. for sample distributions, the number  $X$  of elements should be  $\geq 30$  (Alves, 2016, p. 12).
- (12) The IPVS (Paulista Social Vulnerability Index) is an important instrument for surveying areas with high density of vulnerable populations that should be a priority target of public policies. The IPVS considers income, family composition, health status and access to medical services, and also access and quality of the education system, employability with adequate remuneration, and legal entitlement with respect to housing (Seade, 2010, p. 8).
- (13) Occupation totally or partially devoid of environmental sanitation infrastructure, for which Government Authorities should promote urban and environment recovery programs. For further details, see Alvim (2011) and França & Barda (2012).



- (14) The Parque project was resumed in 2018 with works in the section corresponding to the Cantinho do Céu settlement, the region with the highest vulnerability.
- (15) Josiane Ribeiro, head of Cantinho do Céu, and Adolfo “Ferrugem”, of the NGO Meninos da Billings, were pivotal in conducting the field research. They acted as the bridge interfacing between the researchers and the community, helping break down the barrier of distrust of the population.
- (16) Thermal comfort depends on mechanisms of dissipating heat from the human body and on 4 environmental conditions: air temperature, relative humidity, mean radiant temperature and air motion (ventilation) (Lechner, 2009).
- (17) It is noteworthy that, due to the imprecision stemming from poor weather data, proposals are afoot to review this division (Amorim e Carlo, 2017).
- (18) Data from the Enel site, available at: <https://www.eneldistribuicaoosp.com.br/para-sua-casa/tarifa-de-energia-eletrica>. Access on: July 29, 2019. PIS and Cofins Tax rates vary while ICMS is around 12%, where only a partial estimate of final value of electricity bill can be provided.

## References

- ABNT-NBR n. 15.220 (2005). *Desempenho térmico de edificações*. Parte 3: Zoneamento bioclimático brasileiro e diretrizes construtivas para habitações unifamiliares de interesse social. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Rio de Janeiro, p. 30.
- ALVES, J. (2016). *Teorema central do limite compreendendo e aplicando*. Masters dissertation. Cruz das Almas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.
- ALVIM, A. (2011). *Direito à cidade e ao ambiente na metrópole contemporânea*. Available at: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.135/4015>. Accessed: May 4, 2020.
- AMORIM, A. C.; CARLO, J. C. (2017). Análise das propostas de revisão do zoneamento bioclimático brasileiro: estudo de caso de Colatina, ES. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 17, n. 1, pp. 373-391.
- APOLLARO, C.; ALVIM, A. B. (2017). Planejamento urbano para a adaptação de cidades frente à mudança climática – Uma análise sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. *Thésis*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, pp. 118-137.
- BALTAZAR, R. D. S. (2012). *A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no município de Vargem Grande Paulista*. Masters dissertation. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (2007). Plano Nacional Sobre Mudança do Clima – PNMC – Comitê Interministerial Sobre Mudança do Clima. Decreto n. 6.263, de 21 de novembro de 2007. Available at: [https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf). Accessed: May 20, 2020.
- \_\_\_\_\_. (2008). Lei n. No 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Brasília.

- BRITO, A. C.; SALES, E. M.; VITTORINO, F.; AQUILINO, M. M.; AKUTSU, M. (2017). "Proposta de Procedimentos para Avaliação do Desempenho Térmico de Edificações (NBR 15.575 e SiNAT – método detalhado". In: FABRICIO, M. M.; BRITO, A. C.; VITTORINO, F. (2017). *Avaliação do desempenho de tecnologias construtivas inovadoras: conforto ambiental, durabilidade e pós ocupação*. Porto Alegre, Antac.
- CALDEIRA, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, pp. 3-20.
- CAU-BR (2015). *O maior diagnóstico sobre arquitetura e urbanismo já feito no Brasil*. Available at: <http://www.cau.br/pesquisa2015/>. Accessed: May 24, 2015.
- COELHO, T. D. C. C.; GOMES, C. E. M.; DORNELLES, K. A. (2017). Desempenho térmico e absorvência solar de telhas de fibrocimento sem amianto submetidas a diferentes processos de envelhecimento natural. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 17, n. 1, pp. 147-161.
- ELETRONBRAS/PROCEL (2015). *Manual para Aplicação do RTQ-R*. Available at: [http://www.pbeedifica.com.br/sites/default/files/projetos/etiquetagem/residencial/downloads/Manual\\_de\\_aplica%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_%20RTQ-R-v01.pdf](http://www.pbeedifica.com.br/sites/default/files/projetos/etiquetagem/residencial/downloads/Manual_de_aplica%C3%A7%C3%A3o_do_%20RTQ-R-v01.pdf). Accessed: March 3, 2018.
- EPA (2017). Climate Change and Heat Islands. *United States Environmental Protection Agency*. [Online] United States government, 13 de abril. Available at: <https://www.epa.gov/heat-islands/climate-change-and-heat-islands>. Accessed: March 21, 2018.
- FIELD, C. B.; BARROS, V.; STOCKER, T. F.; DAHE, Q. (orgs.) (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*. Nova York, Cambridge University Press.
- FRANÇA, E.; BARDA, M. (orgs.) (2012). *Entre o céu e a água: o Cantinho do Céu*. São Paulo, HABI – Superintendência de Habitação Popular.
- HALLEGATTE, S. et al. (2016). *Shock Waves. Managing the Impacts of Climate Change on poverty*. Washington, World Bank.
- KHODAY, K.; ALI, W. (2018). Climate Change and the Rise of Poverty. *United Nations Development Programme*, 19 dezembro. Available at: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/Climate\\_Change\\_and\\_the\\_Rise\\_of\\_Poverty.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/Climate_Change_and_the_Rise_of_Poverty.html). Accessed: June 15, 2018.
- LECHNER, N. (2009). *Heating, cooling, lighting. Sustainable Design Methods for Architects*. New Jersey, John Wiley & Sons.
- LÖW, J. L.; NADER, G. (2019). Esfera microclimática: ventilação, conforto e moradia. *Revista IPT – Tecnologia e Inovação*. São Paulo v. 2, n. 10. Available at: <http://revista.ipt.br/index.php/revistaIPT/article/view/75/83>. Accessed: May 18, 2020.
- MARICATO, E. (1979). "Causas e consequências da autoconstrução na grande SP". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega.
- MATSUNAGA, M. K. (2015). *Cantinho do Céu*. Masters dissertation. São Paulo, Universidade São Paulo.
- MCTARNAGHAN, S. et al. (2016). *Revisão da literatura sobre habitação na América Latina e no Caribe*. Available at: [https://www.urban.org/sites/default/files/global\\_housing\\_research\\_initiative\\_-\\_portuguese.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/global_housing_research_initiative_-_portuguese.pdf). Accessed: September 2018.
- MIRANDA, M. E. (2003). *Meio ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu*. Doctoral thesis. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- NOBRE, C. et al. (2011). *Vulnerabilidade das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo*. Available at: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/megacidades/megacidades\\_RMSP.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/megacidades/megacidades_RMSP.pdf). Accessed: June 20, 2017.
- NOBRE, C.; REID, J.; VEIGA, A. (2012). *Fundamentos científicos das mudanças climáticas*. São José dos Campos, Inpe.
- OLIVEIRA, R. F.; ALVES, J. W. S. (2011). *Mudanças climáticas globais no Estado de São Paulo*. São Paulo, SMA.
- PLANO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO (2010). *PMH 2009-2024*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo Habitação.
- ROAF, S.; CRICHTON, D.; NICOL, F. (2009). *Adapting Buildings and Cities for Climate Change: a 21st Century Survival Guide*. New York, Routledge.
- SAMPAIO, M. R. (1990). A casa brasileira. *Revista USP*. São Paulo, n. 5, pp. 113-116.
- SÃO PAULO – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2019). *GeoSampa*. Available at: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Accessed: June 4, 2019.
- SEADE (2010). *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. São Paulo. Available at: <http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/21-ipvs-idade-paulista-de-vulnerabilidade-social>. Accessed: July 24, 2018.
- SOUSA, J. P. M. (2014). *Influência da Forma Urbana na Ventilação Natural: um estudo de caso no Cais José Estelita, Recife*. Masters dissertation. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- UN-HABITAT (2003). *The challenge of slums: global report on human settlements*. Available at: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/meq.2004.15.3.337.3/full/html>. Accessed: September 15, 2019.
- UNITED NATIONS (2015). *The Millennium Development Goals Report*. Available at: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf). Accessed: September 20, 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018). *World Urbanization Prospects*. Available at: <https://esa.un.org/unpd/wup/Download/>. Accessed: October 10, 2019.
- UNITED NATIONS (2019). *Population Division. World Population Prospects 2019: Highlights*. Available at: <https://population.un.org/wpp/>. Accessed: October 21, 2019.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION (2018). *Housing and health guidelines*. Geneva. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276001/9789241550376-eng.pdf>. Accessed: October 14, 2019.

Received: September 23, 2019

Approved: November 5, 2019



# As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017

Disputes, design and application of resources from the Guarantee Fund for Length of Service between 1998 and 2017

Piero Boeira Locatelli [1]

## Resumo

Este trabalho analisa as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) destinados ao financiamento habitacional entre 1998 e 2017. A análise evidencia que o fundo cumpriu uma função central no atendimento habitacional para a população de baixa renda nesse período, especialmente a partir da concessão de subsídios com esse fim, chamados de descontos. A sua criação em 1998 foi seguida por uma expansão dos recursos com essa finalidade. Nos anos 2000, houve uma ampliação desses recursos especialmente com a resolução n. 460 do CCFGTS e o programa Minha Casa Minha Vida. O fundo continuou a subsidiar a habitação social também em meio a um contexto de políticas guiadas pela austeridade no âmbito federal a partir de 2012.

**Palavras-chave:** financiamento habitacional; FGTS; política habitacional; subsídios.

## Abstract

*The main goal of this study is to analyze the disputes, the design and the application of resources from the Guarantee Fund for Length of Service (FGTS) destined to housing loans between 1998 and 2017. The analysis shows that the fund played a key role in providing housing for the low-income population in this period, especially by granting subsidies for this purpose. The creation of housing subsidies in 1998 was followed by an expansion of this type of resources. The 2000s have seen an increase in these subsidies, especially with resolution no. 460 of CCFGTS and with the implementation of the Minha Casa Minha Vida housing program. The fund has continued to subsidize social housing even in the context of austerity-driven policies in the federal sphere from 2012 onwards.*

**Keywords:** housing loan; FGTS; housing policy; subsidies.



## Introdução

O fundo público, em geral, e o crédito regulado, em particular, desempenham papel estruturante em todo o processo de acumulação capitalista brasileiro (Oliveira, 1988; Cintra, 2009). Isso inclui o financiamento da habitação desde a década de 1930, quando o governo buscou a criação e o uso de fundos com esse fim (Bonduki, 1998).

A habitação tornou-se uma pauta central do governo brasileiro na década de 1960, quando o governo militar criou o Banco Nacional da Habitação e um sistema para financiá-la, o Sistema Financeiro de Habitação (Azevedo e Andrade, 1982, p. 62). Ainda que o banco tenha sido extinto, em 1986, esse sistema segue vigente há mais de cinquenta anos após a criação do fundo e ainda é a principal fonte do crédito habitacional no País.

Este trabalho trata de um dos pilares desse sistema, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O objetivo é analisar as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS no período entre 1998 e 2017, tendo como foco os recursos destinados ao financiamento habitacional e, especialmente, o subsídio concedido com os recursos do fundo. Por meio desses subsídios, o fundo poderia “promover acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de menor renda” (CCFGTS, 2018), ainda que isso nem sempre tenha ocorrido.

A realização deste trabalho partiu da revisão bibliográfica sobre o tema, a qual se somou a análise da legislação e das demais normas que regem o FGTS, além da consolidação de dados orçamentários do fundo e do Orçamento Geral da União (OGU). Em um segundo momento, foram realizadas entrevistas

semiestruturadas com dez agentes públicos e do setor privado que tiveram papel relevante na elaboração ou na execução das políticas descritas ao longo do trabalho. Entre os entrevistados, estão funcionários e ex-presidentes da Caixa Econômica Federal, dois ex-ministros da Cidade e um presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Essas entrevistas cooperaram para uma compreensão melhor das fontes primárias e para o entendimento dos processos descritos ao longo deste trabalho.

## FGTS, fundo público

Desde os anos 1950, o *welfare state* (estado de bem-estar social) determinou o padrão do financiamento da economia capitalista. Ainda que a formação capitalista sempre tenha sido ligada a recursos públicos, a partir de então ela passou a ser feita com regras perenes e pactuadas dentro da sociedade, em uma esfera pública ou em um mercado institucionalmente regulado (Oliveira, 1988, p. 9). No entanto, o padrão de *welfare* dos países centrais jamais foi implantado de forma plena nas economias periféricas, nas quais as reformas de caráter social-democrata possuem diversas particularidades e distinto grau de sucesso (Pochmann, 2004, p. 3).

No Brasil, o provimento de habitação fez parte desse projeto de *welfare state* particular e incompleto. Em 1964, o recém-empossado governo militar criou o Banco Nacional da Habitação, para gerir e financiar uma política destinada a “promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda” (Brasil, 1964).

Esse banco teve escassez de recursos orçamentários em seus dois primeiros anos (Azevedo e Andrade, 1982, p. 62). Para sanar esse problema, o governo estabeleceu o Sistema Financeiro de Habitação, com duas fontes de recursos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, voltado às camadas de renda mais alta, e o FGTS, voltado às mais baixas.

O FGTS foi formado a partir da contribuição de 8% da folha de pagamento dos trabalhadores formais. Com essa contribuição, os trabalhadores tornavam-se cotistas do fundo, e suas contas eram remuneradas por juros entre 3% e 6% ao ano. Os saques das contas eram restritos e só podiam acontecer em casos específicos, como a demissão sem justa causa.

A remuneração fixa e as restrições para os saques permitiram a concessão de empréstimos abaixo dos cobrados pelo restante do mercado. Assim, com a criação FGTS, o governo buscou uma solução para a habitação distinta daquela adotada nos países centrais, que foi calcada especialmente no orçamento público (Trindade, 1971, p. 237).

Cinquenta anos após a sua criação, o FGTS ainda mantém as suas principais características. Dentro do arranjo estabelecido pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o FGTS continua a ser a maior fonte de financiamento para a habitação de interesse social no País e, em determinados momentos, torna-se a principal fonte do mercado imobiliário como um todo. Em 2018, o FGTS concedeu R\$57,3 bilhões em empréstimos para a habitação (Brasil, 2019) enquanto o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) concedeu R\$54,9 bilhões naquele mesmo ano (CBIC, 2019).

Assim como o orçamento público, que financia grande parte das políticas voltadas à educação e saúde, o FGTS cumpre o papel de

fornecer uma mercadoria (no caso, a moradia) ao trabalhador. Esse fornecimento desonera o salário direto pago pelas empresas ao trabalhador e cria, assim, um salário indireto semelhante àquele descrito por Oliveira (1988) ao comentar sobre o papel do fundo público no *welfare state*:

O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto. (p. 10)

Isto posto, cabe apresentar o debate que insere o FGTS e seus descontos na constituição de um sistema de provimento habitacional feito pelo Estado brasileiro.

## FGTS e os subsídios habitacionais no Brasil

A política habitacional tornou-se uma pauta central do governo brasileiro somente na década de 1960. Em busca de legitimação, a ditadura militar viabilizou um sistema voltado à habitação ainda no seu primeiro ano no poder, com a criação do Banco Nacional da Habitação (Azevedo e Andrade, 1982, p. 39). Para viabilizar as operações do BNH, o Governo Federal criou um sistema de provimento de habitação que prescindia do orçamento público, e que seria calcado em contradições entre seu objetivo social e sua modelagem financeira.

De um lado, o sistema tinha o objetivo de trazer habitação para as classes de menor renda e, dessa forma, ajudar na construção de conjuntos habitacionais para a população vinda de “favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (Brasil, 1964). De outro lado, o SFH previa a sua viabilidade financeira no longo prazo. O sistema prescindia de recursos orçamentários “a fundo perdido” e buscava a sua sustentação especialmente através do uso de mecanismos de juros e correção monetária.

As principais fontes financeiras do sistema, o FGTS e o SBPE, tinham em seu horizonte a sustentabilidade financeira. Como apontam Eloy, Costa e Rossetto (2013):

Havia, ainda, um sistema de subsídios internos e cruzados: taxas de juros crescentes diretamente proporcionais aos valores de financiamento e inferiores aos custos de captação para financiamentos mais baixos, de menor valor de prestação, a fim de viabilizar o acesso aos mutuários de menor renda. Mecanismo que, em tese, promoveria uma compensação interna e não comprometeria o equilíbrio financeiro do sistema. (p. 3)

Apesar do sistema de subsídios, as contradições iniciais entre o seu sistema de financiamento e o seu objetivo social levaram o Banco Nacional da Habitação (BNH) a distanciar-se dos objetivos iniciais e a tornar-se um sistema baseado na premissa da sustentabilidade financeira, fracassando em cumprir a sua função social (Silva, 1989).

Durante os anos da ditadura militar, os recursos que financiavam o BNH, incluindo os do FGTS, “passaram paulatinamente a privilegiar os grupos de maior rendimento, causando graves distorções aos objetivos sociais do banco” (Azevedo e Andrade, 1982, p. 102). Como apontam Azevedo e Andrade (ibid., p. 100), “embora em meados de 1979, o FGTS representasse 42% das disponibilidades do BNH, aos setores populares couberam, como se viu, minguados recursos”.

A elevada taxa de inflação fez com que o SFH tivesse grandes problemas financeiros, agravados no início dos anos 1980. Nesse período, foram elaboradas propostas visando a sua reformulação, inclusive dentro do governo. Mas o processo de reformulação do BNH foi abortado, e o banco foi extinto no final de 1986 (Brasil, 1986). O governo de José Sarney

Tabela 1 – Financiamentos habitacionais concedidos através de SFH até 31 de dezembro de 1980

Clientela	Unidades financiadas	%
Mercado popular*	1.004.884	35,0
Mercado econômico**	627.824	21,8
Mercado médio***	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,0

\* Cohabs e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.

\*\* Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.

\*\*\* Recon e SBPE.

Fonte: Azevedo e Andrade (1982, p. 100).



passou a administração dos recursos do SFH para a Caixa Econômica Federal, no caso do FGTS, e para o Conselho Monetário Nacional, no caso do SBPE. Apesar da mudança administrativa, as duas fontes financeiras do SFH foram mantidas com as suas antigas regras.

Essa desarticulação do sistema facilitou que houvesse um desvio na finalidade dos gastos do SFH, que se distanciaram ainda mais da produção de habitação social, e todas as tentativas de reforma ampla do sistema e da política habitacional na Nova República fracassaram (Arretche, 1996). Ao contrário de outros setores, que foram reformados de maneira ampla com a constituinte de 1988, a política habitacional não foi modificada.

Nesse período, o FGTS teve um uso político-partidário que ajudou a sustentar os frágeis acordos partidários da Nova República. Com o acirramento desse uso durante o governo Collor, o sistema chegou perto da falência em 1993, e as contratações com o fundo foram suspensas entre 1992 e 1994 (Cardoso e Aragão, 2013, p. 19).

Na segunda metade da década de 1990, a estabilidade inflacionária e um ambiente econômico menos volátil permitiram uma retomada gradual da concessão de créditos habitacionais no âmbito do SFH.

No ano seguinte à sua posse, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou dois programas habitacionais calcados no crédito do FGTS: o Pró-Moradia e a Carta de Crédito. O Pró-Moradia operava com empréstimos concedidos ao poder público, fosse ele um município, uma unidade da federação ou uma empresa estatal. O programa combinava os recursos do fundo com contrapartidas do governo local e previa a necessidade de

os estados e municípios estarem adimplentes com outras obrigações relacionadas ao fundo, o que terá consequências sobre a sua execução (Lorenzetti, 2001).

Já a Carta de Crédito era um programa de financiamento direto a pessoas físicas, em contraste aos outros programas direcionados diretamente às empresas. Criado em 1995, o programa tinha três modalidades: aquisição de unidade habitacional nova ou usada, construção de unidade habitacional e a conclusão, ampliação ou melhoria de unidade habitacional (Brasil, CCFGTS, 1995). O programa também contou com uma modalidade associativa, focada em pessoas físicas organizadas em condomínios, associações e sindicatos que visassem à construção de pequenos condomínios. Voltado inicialmente à baixa renda, já naquele momento ele não cumpriu essa função (Lorenzetti, 2001, p. 23).

Entre os dois programas, a Carta de Crédito recebeu a maior parte dos recursos, 75,8% do total entre 1997 e 1998 (Arretche, 2002, p. 440).

Paralelamente a esse processo de mudança nas linhas de crédito do Sistema Financeiro Habitacional, a gestão de Fernando Henrique Cardoso também buscou implantar o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), um sistema que buscava a integração entre o mercado de crédito imobiliário e o mercado de capitais. Através da securitização de títulos imobiliários, que seriam negociados livremente no mercado, o sistema buscava prescindir do SFH, regulado pelo mercado.

Com taxas de juros superiores ao SFH, o SFI não teve como atender à população-alvo das políticas de subsídio vigente. Assim sendo, “até 2003, o desempenho do SFI foi

Tabela 2 – Atendimento com recursos do FGTS entre 1997 e 2003 por programa e faixa de renda – %

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	10 SM ou mais
PAR	–	–	100,00	–
Pró-Moradia	100,00	–	–	–
Apoio à produção	–	–	–	100,00
Carta de Crédito Associativa	1,90	13,90	34,50	49,70
Carta de Crédito Individual	6,20	15,10	50,10	28,60
Total	8,50	12,60	50,40	28,50

Fonte: Bonduki (2008, p. 80).

pífo, muito aquém do esperado, não obstante o surgimento de agentes especializados e de estímulos diversos” (Eloy, Costa e Rossetto, 2013, p. 8).

Em suma, como se pode ver na Tabela 2, os créditos do FGTS, nesse período, acabaram concentrados em faixas de renda elevadas, e não naquelas abaixo de 3 salários mínimos, em que se concentra o déficit habitacional. Do total do crédito concedido pelo fundo, somente 8,5% atendeu às famílias dessa faixa de renda.

## Os descontos do FGTS

Este trecho do trabalho trata da trajetória dos subsídios diretos concedidos no âmbito do FGTS para a aquisição de moradias que, nos documentos do fundo, recebem o nome de descontos. Por ser concedido sem expectativa de retorno, esse subsídio teria o potencial de ampliar as faixas de renda atendidas pelos financiamentos do fundo, servindo àqueles que não conseguiriam acessá-lo pelos empréstimos concedidos dentro do SFH (CCFGTS, 2018).

Desde a sua constituição, no final da década de 1990, os descontos constituem “reserva específica, com contabilização própria” (Brasil, 1998b). Isso nos permite ver como se deu a execução deles ao longo do tempo, conforme Quadro 1.

O ano de 1998 é o ponto de partida desta análise por se tratar do início da concessão de subsídios diretos pelo fundo.

### A criação dos descontos

O FGTS começou a conceder subsídios habitacionais de maneira explícita em 1998. Naquele momento, os subsídios passaram a ter uma contabilidade separada dos demais empréstimos do fundo. Chamados de “descontos”, esses subsídios eram inversamente proporcionais à renda do beneficiário e concedidos “mediante redução no valor das prestações a serem pagas pelo mutuário ou pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel” (Brasil, 1998a). Em sua criação, o Governo Federal determinou que a sua concessão não poderia ocorrer em detrimento da rentabilidade

Quadro 1 – Orçamento total do FGTS e dos descontos entre 1998 e 2017

Ano	Descontos (valor orçado) – R\$	% do total	Orçamento total do FGTS – R\$
1998	493.498,71	4,85	10.179.000,00
1999	1.053.605,63	5,10	20.672.000,00
2000	954.098,65	7,27	13.115.000,00
2001	1.002.877,42	9,33	10.754.000,00
2002	1.199.967,53	10,94	10.965.000,00
2003	1.034.882,19	9,57	10.810.000,00
2004	1.286.711,76	8,07	15.943.000,00
2005	2.422.814,40	11,37	21.300.000,00
2006	3.586.529,16	18,30	19.600.000,00
2007	3.385.939,32	15,46	21.902.000,00
2008	2.740.597,78	6,85	40.003.575,30
2009	6.786.233,60	14,75	46.005.600,00
2010	8.107.404,46	10,75	75.413.205,00
2011	8.283.201,30	11,14	74.352.400,00
2012	9.796.782,69	13,65	71.786.000,00
2013	12.007.495,52	14,30	83.970.000,00
2014	11.268.777,72	13,44	83.832.700,00
2015	10.200.187,65	12,22	83.444.000,00
2016	9.534.003,07	9,91	96.184.800,00
2017	10.628.599,92	12,58	84.475.000,00
2018	9.500.000,00	13,10	72.500.000,00

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios financeiros do FGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

do fundo, explicitando a contradição entre a autossustentação financeira e o atendimento às camadas de renda mais baixa da população.

Antes da criação dos descontos, as taxas variavam conforme a renda de cada família. Ou seja, quanto maior fosse a renda familiar, maior seria a taxa de juros do empréstimo. A menor taxa era de 3% ao ano, destinada às famílias que recebiam até um salário mínimo. Já a maior era de 7%, destinada às parcelas de renda mais alta atendida pelo fundo.

Com a criação dos descontos, as taxas foram unificadas em 6% ao ano, e o subsídio era responsável por compensar a diferença entre a taxa anterior e a nova. Esse tipo de desconto, voltado ao equilíbrio financeiro das operações de empréstimo, recebeu o nome de “desconto equilíbrio”. Dessa forma, os subsídios não reduziram as taxas de juros da maior parte dos mutuários. Os únicos que tiveram a sua parcela efetivamente reduzida foram aqueles na faixa de renda mais alta atendida pelo fundo.

O governo justificou esta, assim como outras medidas voltadas ao mercado imobiliário, como uma ferramenta de combate ao desemprego (Brasil, 1998a). Mas o objetivo da concessão desses subsídios extrapolava essa questão. A concessão dos descontos também fazia parte do projeto de implementação do Sistema de Financiamento Imobiliário. Naquele período, o governo tentava implantar o sistema, que buscava a criação de um mercado secundário de créditos imobiliários. O sistema permitiria a compra de créditos pelas securitizadoras e, dessa forma, havia a expectativa de que os créditos habitacionais, incluindo aqueles do FGTS, pudessem ser negociados em um mercado secundário.

Para a securitização de ativos imobiliários, seriam necessárias a padronização e a homogeneização de diversos produtos que, a princípio, têm características distintas – justamente o que acontecia com os empréstimos do FGTS anteriores à criação dos descontos. Os subsídios cumpriam o papel de normalizar as taxas de juro do fundo para que os

seus créditos pudessem lastrear os títulos negociados no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário. O então presidente Fernando Henrique Cardoso expôs essa intenção nos motivos que acompanham a Medida Provisória enviada ao Congresso, em que afirma que “a taxa de juros única corrobora para a padronização dos contratos, possibilitando, assim, o desenvolvimento de mercados secundários de ativos imobiliários e o estímulo à atração de mais recursos do mercado financeiro para o setor” (ibid.).

Os contratos do FGTS nunca foram negociados em um mercado secundário, mas os subsídios concedidos com essa intenção permaneceram em vigência. Naquele momento, os descontos foram utilizados principalmente em programas criados no final da década de 1990, como o Pró-Moradia, a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo (Magnabosco e Freitas, 2015). Nos anos posteriores à criação do subsídio, os descontos do FGTS começaram a ser usados para outros fins além daqueles previstos inicialmente.

Quadro 2 – Mudanças nos descontos concedidos pelo FGTS com a resolução n. 289

Renda familiar – R\$	Taxa anterior à resolução	Taxa posterior à resolução	Diferencial coberto pelos descontos
até 390,00	3,0% a.a.	6% a.a.	3,00% a.a.
de 390,01 a 650,00	3,5% a.a.	6% a.a.	2,50% a.a.
de 650,01 a 910,00	4,3% a.a.	6% a.a.	1,70% a.a.
de 910,01 a 1.170,00	5,1% a.a.	6% a.a.	0,90% a.a.
de 1.170,01 a 1.430,00	5,9% a.a.	6% a.a.	0,10% a.a.
de 1.430,01 a 1.560,00	7,0% a.a.	6% a.a.	–

Fonte: elaboração própria a partir da resolução n. 289 do CCFGTS (CCFGTS, 1998).

A partir de 1999, os descontos passaram a cobrir mais encargos e custos relacionados aos empréstimos, e, em 2000, o fundo começou a subsidiar parte do diferencial de juros do agente financeiro. Então estabelecido em 2%, o diferencial de juros é a remuneração do agente financeiro que concede os empréstimos com base no *funding* do FGTS. Os descontos também começaram a cobrir a taxa de administração do agente financeiro do fundo, a um custo de R\$ 25 mensais nos empréstimos concedidos a pessoas físicas com renda familiar bruta de até R\$2.000 (Brasil, 1998b).

Os descontos foram prorrogados em 2001 (Brasil, CCFGTS, 2001), no momento em que o governo realizou uma nova política de subsídios para a habitação com base no OGU e em contrapartidas de governos estaduais e municipais, o Programa de Subsídio à Habitação Social (ibid.). Esse modelo de concessão de subsídios foi expandido pelo CCFGTS em dois momentos nos primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, CCFGTS, 2003a e 2003b), e permaneceu vigente até 2004, quando, com a resolução n. 460 do CCFGTS, aconteceu uma relevante mudança na concessão de subsídios.

Quadro 3 – Principais marcos regulatórios do FGTS entre 1998 e 2003

Medida	Data	Mudança
Medida provisória n. 1.671	24/6/1998	Permite ao CCFGTS conceder descontos e exige contabilidade própria para isso.
Resolução n. 289	30/6/1998	Unifica as taxas de juros do fundo em 6% ao ano. Os descontos cobrem a diferença para as antigas taxas.
Resolução n. 340	26/4/2000	Descontos passam a cobrir diferencial de juros do agente financeiro (2% ao ano).
Resolução n. 392	6/6/2002	Descontos passam a cobrir a taxa de administração do agente financeiro (R\$25,00 mensais).
Resolução n. 394	30/10/2003	Veda a duplicidade de descontos entre o PSH e o FGTS.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação citada.

## O papel do FGTS na criação do Fundo de Arrendamento Residencial

O papel do FGTS no atendimento das parcelas de baixa renda da população não se resumia à concessão de subsídios. O fundo também cumpriu um papel central na constituição da principal política de atendimento à população de baixa renda desse período, o PAR (Programa de Arrendamento Residencial).

O programa buscava atender à população com renda familiar de até seis salários mínimos através do arrendamento residencial, com opção de compra ao final do contrato de 180 meses (Brasil, 1999). Ele tinha como fonte de recursos um fundo criado exclusivamente para esse fim, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Naquele momento, o FGTS foi a principal fonte de recursos do FAR. O primeiro empréstimo do FGTS para o FAR foi autorizado em junho de 1999, quando foram concedidos R\$2,4 bilhões (em valores nominais) com um prazo

de retorno de 20 anos (Brasil, 2000). Nos dez anos seguintes, o FGTS faria empréstimos ao FAR anualmente, como é possível ver no Quadro 4. Esse processo só foi interrompido com a criação do Minha Casa Minha Vida, quando recursos do OGU foram alocados no FAR em grande volume.

### Resolução n. 460

Os descontos do FGTS passaram por uma mudança substancial em 2004, quando o fundo começou a aportar recursos com o objetivo explícito de reduzir o valor das prestações dos setores de menor renda da população. A resolução n. 460 do Conselho Curador do FGTS estabeleceu que deveriam ser alocados recursos “para descontos sob a forma de redução do valor da prestação e pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, para famílias com renda bruta mensal de até dois salários mínimos” (Brasil, 2004).

Quadro 4 – Empréstimos concedidos pelo FGTS ao FAR entre 1999 e 2009

Ano	Valor (em R\$)	Ano	Valor (em R\$)
1999	425.512.050,22	2005	2.194.788.684,68
2000	1.852.016.466,68	2006	2.483.912.323,11
2001	1.184.143.614,72	2007	1.125.680.033,66
2002	1.920.309.316,02	2008	587.948.301,80
2003	2.579.365.808,82	2009	48.978.891,52
2004	1.862.970.062,83		

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios financeiros do FGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Essa medida teve um forte impacto na ampliação dos financiamentos para famílias “até então pouco beneficiadas pelos empréstimos lastreados em recursos do Fundo” (Cardoso e Aragão, 2013, p. 30). Esses subsídios ganharam o nome de “desconto complementar”, pois visavam complementar a capacidade de pagamento dos beneficiários.

A busca de viabilidade financeira do fundo continuava presente e, para que isso fosse possível, os descontos não tinham origem nas contas vinculadas dos cotistas do fundo, mas nos seus resultados financeiros. “Dessa forma, esses recursos não têm obrigatoriedade de retorno e podem ser utilizados ‘a fundo perdido’, ampliando sobremaneira a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda” (Royer, 2009, p. 88).

Com a resolução n. 460, os descontos previstos nas resoluções estabelecidas pelo governo anteriormente continuaram em vigor. O fundo continuava a cobrir, por exemplo, a remuneração dos agentes financeiros nos mesmos moldes já previstos em 1998. O valor continuou a ser pago tendo como base de cálculo o saldo devedor inicial.

A concessão de subsídios cresceu em grande proporção a partir de então, com um aumento de 173,54% em 2005 e de 67,20% em 2006. Com ela, ocorreu um crescimento de todo o mercado imobiliário no País, e, a partir de 2005, as contratações com recursos do SBPE e do FGTS atingiram seu ápice, que ficou conhecido como o boom imobiliário do governo Lula (Maricato e Royer, 2017, p. 152).

Esse forte crescimento do mercado imobiliário não teria decorrido apenas de mudanças na concessão de *funding*, mas também de uma mudança mais ampla na legislação que regia o setor. Segundo o então

secretário nacional de habitação, Jorge Hereda, foi necessário primeiramente reformar os regulatórios do setor para só posteriormente “começar a discutir subsídio e política pública” (Hereda, 2019).

Essas mudanças teriam ocorrido principalmente a partir da aprovação da lei n. 10.391, que mudava os parâmetros da alienação fiduciária, além de estabelecer o patrimônio de afetação e a instituição do pagamento de incontestoso. Essa legislação também ajudaria a romper uma resistência da Caixa Econômica Federal em conceder empréstimos, especialmente para empresas, devido aos diversos problemas pelos quais o banco e o FGTS haviam passado no início dos anos 1990. Assim, essa “melhora” no ambiente regulatório e as mudanças nos mecanismos de avaliação da Caixa foram essenciais para que o FGTS fizesse essa concessão de subsídios (ibid.).

A resolução n. 460 tampouco foi a única mudança relevante no funding do período. O Governo Federal tomou medidas para aumentar a disponibilidade do SBPE, para as rendas mais altas, e também tentou implantar outro sistema de subsídios para as parcelas de menor renda da população, contando, dessa vez, com o orçamento público. Havia um reconhecimento de que parte da população não conseguia adquirir uma moradia pelo SFH e, dessa forma, necessitava de outros auxílios para fazê-lo (Eloy, 2013). Com esse objetivo, ainda em 2005, foi criado o SNHIS (Sistema Nacional de Interesse Social) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Brasil, 2005).

O desenho da concessão de subsídios previsto na resolução n. 460 e no SNHIS foi parcialmente ao encontro do que era previsto no projeto Moradia, uma série de propostas

elaboradas pelo PT entre 1999 e 2000 no Instituto Cidadania e que foi a base do programa de governo do futuro presidente Luiz Inácio Lula da Silva na área. Essa proposta previa a participação do Orçamento Geral da União com recursos não onerosos atrelados aos recursos do FGTS. O projeto também defendia a reativação do crédito imobiliário para outras faixas de renda, inclusive do SBPE, como um fator essencial para o atendimento das camadas de baixa renda. Assim, ele explicitava a necessidade de criar subsídios diretos para a compra dos imóveis, semelhantes aos que seriam concedidos pelo FGTS a partir da resolução n. 460 (Instituto Cidadania, 2000, p. 87).

### Desconto para cotistas

Conforme descrito anteriormente, o FGTS remunerava os seus cotistas com valores historicamente abaixo da taxa de juros básica da economia, a taxa Selic. É essa remuneração relativamente baixa do seu cotista que permite, ao FGTS, fornecer empréstimos com juros abaixo dos cobrados pelo restante do mercado e, assim, cumprir seu papel de prover investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura através de um subsídio implícito.

Até 2007, os cotistas do fundo contratavam seus créditos habitacionais nas mesmas condições que os não cotistas. Isso mudou a partir de 2008, quando duas medidas do fundo passaram a privilegiá-los na tomada de crédito. Os titulares de contas há mais de três anos puderam contar com uma redução de 0,5% na sua taxa de juros ao contrair qualquer empréstimo junto ao fundo. A justificativa da resolução n. 537, que concedia esse desconto,

explicitou como os trabalhadores formalizados se sentiam preteridos pelos benefícios do fundo, afirmando que a medida “trata de um resgate histórico do FGTS para com os trabalhadores titulares de conta vinculada” (Brasil, 2007).

Naquele mesmo momento, o fundo também implementou o Pró-Cotista, um programa voltado ao mesmo público-alvo (trabalhadores celetistas há mais de três anos). As entrevistas feitas para este trabalho apontam que essas mudanças ocorreram por pressão dos trabalhadores celetistas, organizados nas centrais sindicais que possuíam assento no fundo.

Os benefícios previstos na resolução n. 537 foram os únicos descontos concedidos sem que o beneficiário necessariamente se enquadrasse no atendimento de “habitação popular” do fundo. Sendo assim, eles não seguiam limites de renda, mas somente os limites para o valor do imóvel estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

O atendimento do Pró-Cotista acabou concentrado em uma parcela da sociedade com poder aquisitivo maior do que a dos outros programas do fundo. O relatório do FGTS no ano de lançamento do fundo destacou que “embora não esteja vinculado ao orçamento da área de Habitação Popular, o Pró-Cotista inverteu, sobremaneira, a vocação histórica do FGTS de direcionar suas aplicações aos segmentos de menor renda” (CCFGTS, 2009). Naquele ano, 88% das aplicações do programa foram dirigidas à população com rendimento familiar mensal superior a 10 salários mínimos. O Pró-Cotista passou a atender, assim, a uma faixa de renda que poderia ser coberta pelo crédito com origem no SBPE.



## Criação do FI-FGTS e aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários

Ao mesmo tempo que ampliava os seus subsídios, o crescimento constante do patrimônio líquido do FGTS, na primeira década dos anos 2000, permitiu que o fundo buscasse novas destinações ao seu recurso, já que “para um Fundo com as características peculiares do FGTS, não há sentido algum em acumular um Patrimônio Líquido” (Eloy, 2013, p. 131).

Entre elas, esteve a criação do FI-FGTS, um fundo de investimento cujo único cotista é o próprio FGTS e que tinha por finalidade “investir em construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos em infraestrutura nos seguintes setores: rodovia, porto, hidrovias, ferrovia, energia, saneamento e aeroporto” (Brasil, 2007).

O FGTS já havia financiado obras de infraestrutura em meados dos anos 1970 (Silva, 1989), mas os investimentos do FI-FGTS são bastante distintos dos feitos anteriormente. Com o FI, o fundo não buscava fazer empréstimos diretos, mas a compra de ativos financeiros como debêntures e ações. Nessas circunstâncias, o FI teria dois papéis: financiar a infraestrutura e melhor remunerar as contas dos trabalhadores, através da opção de compra de cotas de um fundo lastreado na carteira do FI, com a implantação do Fundo de Investimento em Cotas do FI-FGTS (FIC FI-FGTS). Mas essa possibilidade de compra, prevista na concepção do fundo, jamais aconteceu.

O patrimônio líquido do FGTS acabou sendo a única origem de recursos do FI-FGTS. A lei que criou o fundo autorizava aplicação de R\$5 bilhões do FGTS no fundo de investimento. Além disso, permitia a integralização

máxima de 80% do patrimônio líquido do FGTS no fundo de investimento. Esses aportes no FI-FGTS se concentraram entre 2008 e 2012, período de crescimento mais forte da economia e do patrimônio líquido do fundo.

Os investimentos do FI-FGTS buscavam uma rentabilidade que, posteriormente, deveria ser revertida ao próprio FGTS. Isso fez com que alguns gestores do fundo, em entrevista a este trabalho, afirmassem que ele não foi feito em detrimento da habitação para os setores de menor renda, mas que, na verdade, ajudou a viabilizá-los.

Além da compra de ativos financeiros através do FI-FGTS, o FGTS ainda expandiu seu investimento direto em títulos, em especial Certificados de Recebíveis Imobiliários. Assim, “de 2008 a 2012 os valores aplicados em operações de mercado foram sistematicamente maiores do que os alocados para subsídios habitacionais” (Royer, 2016, p. 45).

## Minha Casa Minha Vida

A concessão de descontos atingiu seu maior valor a partir da criação do programa Minha Casa Minha Vida, em 2009 (Brasil, 2009). O programa foi gestado diante da crise econômica de 2008, e a iniciativa de fomentar a produção de moradias naquele momento parecia duplamente atraente: de um lado, estimulava-se a indústria e geravam-se empregos; do outro, enfrentava-se a absoluta precariedade que caracterizava a moradia da maior parte da população brasileira (Rolnik e Kazuo, 2008).

A legislação do Minha Casa Minha Vida não mudou substancialmente os sistemas já existentes de financiamento. Pelo

contrário, usou o FGTS e outros fundos que já estavam constituídos, como o Fundo de Arrendamento Residencial e o Fundo de Desenvolvimento Social.

A União atuou com recursos não onerosos, especialmente através do Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR, para atender às famílias da faixa 1 do programa, correspondente àquelas que recebem até R\$1.800 por mês.

Mesmo com os aportes da União, o FGTS teve um papel central nesse financiamento e na concessão de subsídios, pois foi a principal fonte para as faixas 2 e 3 do programa, concedendo financiamentos e subsídios para famílias com renda de até R\$7.000. Em valores nominais, os descontos concedidos somaram R\$57 bilhões desde o início do programa até 2018.

O Minha Casa Minha Vida acabou com a necessidade de esgotar a capacidade de pagamento do preponente. Até então, a concessão

de qualquer desconto estipulava a “utilização da capacidade de pagamento máxima do beneficiário, aferida pelos agentes financeiros” (Brasil, 2006). Com o Minha Casa Minha Vida, essa necessidade foi abolida (Brasil, 2008).

Fatores externos à modelagem do programa também são apontados como essenciais para o seu funcionamento naquela escala. Como aponta a ex-secretária nacional de habitação, Inês da Silva Magalhães:

*Uma variável superimportante é a melhoria da renda neste momento. Você pega a pirâmide de renda, nesse momento e você já começa a ter uma barriga no centro da pirâmide, uma melhora de renda. Então você conjuga incentivo à demanda, à oferta, à desoneração, a uma melhora de renda e a um esquema de subsídio. Você cria uma equação capaz de criar uma virtuosidade nesse momento. (Magalhães, 2019)*

Quadro 5 – Descontos do FGTS concedidos dentro do PMCMV/PNHU (em R\$ mil)  
2009-2018

Ano	Quantidade de moradias	Valor financiado	Total do desconto
2009	80.742	6.823.675	2.193.653
2010	244.669	22.331.382	6.203.059
2011	248.438	23.487.370	6.484.682
2012	292.468	29.161.449	8.048.614
2013	320.359	33.678.865	9.310.450
2014	318.775	33.888.803	8.796.599
2015	314.595	32.110.246	7.781.385
2016	274.483	27.748.631	6.490.518
2017	299.691	30.240.686	8.142.861
2018	328.303	32.975.614	8.898.671

Fonte: Brasil (2019). Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Assim, o programa Minha Casa Minha Vida manteve as mesmas estruturas do SFH e produtos semelhantes àqueles que já eram financiados pelo FGTS anteriormente. Segundo Hereda (2019), não era possível fazer uma *“coisa muito diferente do que o que os que vão produzir conhecem, se não demoraria um tempo muito grande para maturar”*.

A concessão de subsídios, durante toda a primeira fase do Minha Casa Minha Vida, foi regida pela resolução n. 460. Ainda que ela tenha sido modificada pontualmente para a viabilização do programa, a resolução foi prorrogada até o lançamento da segunda fase do Minha Casa Minha Vida, quando foi substituída pela resolução n. 702.

### Subsídios em período de austeridade

O Brasil passou por relevantes mudanças econômicas a partir de 2013. Com a justificativa

de conter a inflação, a taxa Selic foi elevada a patamares semelhantes aos encontrados em 2006. Essa inflexão da taxa de juros sinalizou uma mudança da política que vinha sendo adotada ao menos desde a crise de 2008, quando havia uma predominância de medidas anticíclicas de influência desenvolvimentista. A partir de 2013, as políticas de caráter desenvolvimentista deram lugar a políticas de austeridade de caráter ortodoxo (Singer, 2015).

Diante desse cenário, o crédito público baseado em fundos compulsórios ganhou ainda mais importância na economia, já que o financiamento fornecido pelos bancos privados se tornou mais escasso e caro. Em contraste com o orçamento de seguridade social do Governo Federal, que sofreu cortes nesse período, o orçamento do FGTS mostrou resiliência. Os gastos com habitação passaram de R\$ 52.808.305.160 (em valores corrigidos) em 2012 para R\$ 70.968.343.878 em 2016 – um aumento real de 34%.

Quadro 6 – Orçamento do FGTS por setor entre 2007 e 2016

Ano	Habitação	Desconto financeiro	Saneamento básico	Infraestrutura	Total
2007	12.863.657.925,00	3.489.767.466,00	6.001.672.053,00	1.368.312,00	22.356.465.756,00
2008	17.645.993.310,00	2.786.209.470,00	10.047.240.210,00	1.688.611.800,00	32.168.054.790,00
2009	32.215.480.000,00	6.655.718.168,00	7.409.560.400,00	1.610.774.000,00	47.891.532.568,00
2010	48.084.250.054,00	8.272.903.375,00	7.538.642.840,00	18.027.189.400,00	81.922.985.669,00
2011	55.353.122.000,00	8.096.866.250,00	7.066.356.000,00	5.888.630.000,00	76.404.974.250,00
2012	52.808.305.160,00	9.616.154.242,00	7.003.754.000,00	7.003.754.000,00	76.431.967.402,00
2013	48.332.248.800,00	11.563.360.600,00	6.756.120.800,00	9.094.778.000,00	75.746.508.200,00
2014	56.172.852.975,00	10.957.866.010,00	9.299.042.091,00	13.646.359.967,00	90.076.121.043,00
2015	67.860.343.958,00	10.569.451.320,00	6.018.933.190,00	10.688.209.200,00	95.136.937.668,00
2016	70.968.343.878,00	9.561.281.570,00	3.760.054.550,00	10.205.862.350,00	94.495.542.348,00

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios de gestão do FGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Quadro 7 – Orçamento final do FGTS entre 2012 e 2017 (em R\$ mil)

Programa/Compra	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Apoio à produção	28.471.401,29	30.701.341,98	23.420.873,14	27.077.863,96	31.777.042,19	32.638.887,12
Carta de crédito	53.485.287,50	62.331.044,16	56.538.496,59	57.267.476,25	58.553.776,16	57.727.885,84
CRI	3.567.655,75	3.372.892,00	2.215.770,90	687.653,10	10.712.363,00	0
Pró-Cotista	71.353,12	404.747,04	1.076.231,58	7.648.994,65	9.212.632,18	8.065.231,70
Pró-Moradia	243.608,10	1.349.156,80	151.938,58	0	0	0
Operações especiais	0	0	0	1.432.610,63	2.999.461,64	375.127,06

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios de gestão do fundo, considerando somente os programas e compras voltados à habitação e ao setor imobiliário. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Em todo esse período, o orçamento destinado aos programas de habitação<sup>1</sup> superou 60% dos gastos do fundo, indo ao encontro de suas normas (Brasil, CCFGTS, 2012). Mas, ainda que o orçamento do FGTS para a habitação tenha se mostrado resiliente, ele passou por diversas modificações no período. O orçamento para os descontos do FGTS manteve-se constante nominalmente entre 2013 e 2016, no valor de R\$ 8,9 bilhões – uma perda real de 33% no período, considerando a inflação desse mesmo período.

Além disso, as faixas de renda que podiam ser atendidas pelos descontos foram elevadas nesse período. Até então, os subsídios só poderiam ser concedidos para famílias com renda mensal limitada a R\$4.300 e R\$5.400 em Regiões Metropolitanas (ibid.). Com a mudança, os descontos do fundo passaram a atender às famílias com renda de até R\$7.000 em qualquer cidade do País (CCFGTS, 2017).

O programa Pró-Moradia não fez nenhuma seleção entre 2015 e 2017, “em razão de não haver limite para concessão de crédito ao setor público, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional” (CCFGTS, 2018). Outra linha que teve orçamento destinado nesse período, mas que jamais o executou, foi o, Financiamento de Material de Construção (Fimac). Essa linha nunca foi efetivada porque impunha custos operacionais que ultrapassavam o valor de remuneração fixado pelo Conselho Curador (2,16% ao ano) (CCFGTS, 2015), e o orçamento destinado a ela nos anos de 2013 a 2015 foi realocado para a área de habitação.

Ainda no mesmo período, foi criada a Faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida para atender às famílias com renda mensal de até R\$2.350 com recursos do OGU e do FGTS. A ideia inicial do governo era atender a municípios específicos, nos quais parte da população ultrapassava os limites de renda familiar da faixa 1 do programa.

Tabela 3 – Descontos concedidos pelo FGTS em 2017 (em R\$ milhares)

Tipo de desconto	Desconto orçado	Desconto complemento	Desconto equilíbrio	Total desconto
PMCMV faixas 2 e 3	10.200.000,00	2.219.310,00	4.149.433,00	6.368.743,00
PMCMV faixa 1,5		797.497,00	648.260,00	1.445.757,00
Demais aplicações		96.862,00	620.973,00	717.834,00

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2017 (CCFGTS, 2018). Valores correntes à época da publicação do relatório.

Isso não aconteceu porque, como explica Chaves (2019), as pressões dos municípios fizeram com que o projeto fosse aplicado a todas as cidades, sem um processo de seleção ou especificação de unidade (Chaves, 2019).

A faixa 1,5 correspondeu à menor parte dos descontos desembolsados no período. Em 2017, por exemplo, os financiamentos ligados à faixa 1,5 receberam menos descontos do que os ligados às faixas 2 e 3 do programa. Percebe-se, também, que os desembolsos relacionados ao desconto equilíbrio foram superiores àqueles direcionados ao desconto complemento nas faixas 2 e 3 do Minha Casa Minha Vida.

As demais operações que recebiam subsídios do fundo se referiam, especialmente, ao Programa Carta de Crédito Individual, que englobava operações que não se encaixavam no MCMV. Em 2017, 90% dos subsídios aplicados em “demais aplicações” estavam dentro do programa, um valor superior àquele aplicado na faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida.

Nesse período, o FGTS também fez pelo menos dois movimentos direcionados às

parcelas de maior renda da sociedade. Um deles foi a expansão do orçamento e do desembolso com o Pró-Cotista, que cresceu nesse período. Buscando compensar a queda de recursos no SBPE, o Conselho Curador do FGTS expandiu o orçamento do Pró-Cotista, que foi contratado quase em sua totalidade naquele ano. Com o aumento nos limites dos imóveis que poderiam ser atendidos dentro do SFH, o Pró-Cotista financiou unidades que poderiam alcançar até R\$1,5 milhão, enquanto a área de habitação popular estava limitada ao valor máximo de R\$240 mil (CCFGTS, 2018).

O fundo também passou a alocar recursos nas chamadas “operações especiais”, concedidas diretamente a pessoas jurídicas cuja demanda não se encaixava necessariamente na área de habitação popular do fundo. Assim como o Pró-Cotista, essas operações concediam empréstimos sem um limite de renda. Em contrapartida, o conselho do fundo estabeleceu o limite de 300 mil reais por unidade habitacional, abaixo dos limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), sob o argumento de que assim esses

Tabela 4 – Atendimento do programa Pró-Cotista em 2017

Faixa de renda – R\$	Quantidade de operações	Valor financiado (em R\$ mil)
até R\$ 1.800,00	6	290
de R\$ 1.800,01 a R\$ 3.600,00	976	75.906
de R\$ 3.600,01 A R\$ 6.500,00	8.386	1.058.115
acima de R\$ 6.500,00	28.242	5.578.535
Total	37.610	6.712.846

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2017 (CCFGTS, 2018). Valores correntes à época da publicação o relatório.

empréstimos estariam mais aderentes aos objetivos sociais do fundo (CCFGTS, 2015).

Posteriormente, em 2017, o FGTS elevou a faixa de renda que podia ser atendida dentro dos seus programas. O limite de renda familiar foi ampliado de R\$7.000, para R\$9.000 naquele ano (CCFGTS, 2017).

Nesse período guiado por políticas de austeridade, o fundo também continuou a comprar títulos ligados ao SFI. A partir de 2012, a compra de CRIs (Certificado de Recebíveis Imobiliários) pelo FGTS esteve em queda e chegou ao seu menor valor em 2015. Porém, a compra desses títulos dá um salto em 2016, quando alcança seu maior valor, e seu orçamento chega a R\$9 bilhões em valores nominais – o mesmo valor que foi alocado em descontos pelo fundo naquele ano.

Além da compra de CRIs, o fundo adquiriu pela primeira vez outro título criado pelo SFI. Em 2016, o Conselho Curador permitiu a

aquisição de LCIs (Letras de Crédito Imobiliário) pelo fundo. Ao justificar a proposta, o conselho considerou “a necessidade de fomentar o crédito habitacional no país, haja vista os reflexos positivos e o seu efeito multiplicador sobre a atividade econômica em geral”. Em seguida, justifica:

que o delicado cenário econômico refletiu negativamente na captação dos depósitos de poupança, que vem sofrendo perdas que alcançaram o patamar de R\$ 50 bilhões somente no último ano e que a falta desses recursos tem encarecido o custo das operações e distanciado as famílias brasileiras do acesso ao crédito para aquisição da moradia própria. (CCFGTS, 2016)

Assim, a exemplo do Pró-Moradia, a compra de LCIs também é justificada pela queda de recursos disponíveis para financiamentos com lastro do SBPE.

## A atuação do FGTS na faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida

O FGTS também atuou junto às faixas de menor renda em 2015 e 2016, ao complementar o FAR na concessão de subsídios para a faixa 1 do Minha Casa Minha Vida. O conselho curador autorizou o uso de FGTS para o “desconto nos financiamentos a pessoas físicas, exclusivamente para fins de pagamento de parte da aquisição de imóveis novos, produzidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida” (CCFGTS, 2017).

A autorização vigorou até 31 de dezembro de 2016. Em termos formais, o FAR alienava as suas unidades habitacionais, produzidas com recursos do OGU, e o FGTS financiava a aquisição dessas unidades. O aporte no FAR é justificado por dois motivos: as limitações do tesouro, que o impedem de cumprir obrigações já assumidas, e “o impacto negativo no nível de atividade econômica que o eventual fechamento” das empresas de construção geraria no mercado de trabalho (CCFGTS, 2016, p. 59). Conforme disposto, “o desembolso de

valores relativos a descontos, concedidos a fundo perdido pelo FGTS, a partir de expectativa trimestral de vendas, pretendeu acelerar o processo de capitalização do FAR, diante do agravamento do contexto fiscal brasileiro”. Os descontos concedidos dentro desse acordo prosseguiram no ano seguinte, conforme Quadro 8.

## Conclusão

A revisão da trajetória dos subsídios concedidos pelo FGTS nesses vinte anos deixa claro o seu papel central no atendimento habitacional para a população de baixa renda. Isso é perceptível a partir das normas que regulam o fundo e dos dados sobre a sua concessão.

De maneira geral, o fundo ampliou os gastos cobertos por descontos desde que eles foram criados na década de 1990. Nos anos 2000, eles passaram a cobrir novos encargos, especialmente com a resolução n. 460 do CCFGTS. Com o programa Minha Casa Minha Vida, os financiamentos com lastro no FGTS, tiveram o seu maior crescimento absoluto.

Quadro 8 – Participação do FGTS no MCMV faixa 1

Ano	Orçamento – R\$	Valor Concedido – R\$
2015	3.795.000,00	3.412.766,45
2016	5.184.000,00	5.167.932,84

Fonte: elaboração própria a partir de dados do balanço do FGTS de 2017. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Essa trajetória, porém, não é linear ou coerente. Nesse período, o fundo também serviu como uma fonte de crédito barata para mercados de renda mais alta e outros setores da economia. O FGTS passou a ter uma linha de crédito utilizada especialmente pela população de mais alta renda, o Pró-Cotista, e uma série de regulações que lhe permitia investir em títulos financeiros, como debêntures, CRIs e LCIs.

A trajetória díspar do FGTS ainda é vista claramente no período mais recente da economia brasileira, guiado por políticas econômicas voltadas à austeridade. Por um lado, o FGTS atendeu às parcelas de renda mais alta da população com o uso do Pró-Cotista, adquiriu CRIs, recebeu permissão para adquirir LCIs e um dos seus principais programas para baixa renda, o Pró-Moradia, foi interrompido por fatores externos ao fundo. Por outro, o FGTS continuou a atender as parcelas de menor renda da população. Os descontos do FGTS nesse período se mantiveram nominalmente constantes, enquanto o Orçamento Geral da União sofreu cortes mais severos nos seus recursos destinados ao Minha Casa Minha Vida faixa 1. O FGTS cumpriria o papel até então destinado normalmente ao OGU de duas formas: com a criação da faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida e com investimentos diretos no atendimento da faixa 1 do fundo.

As regulações e o orçamento dos descontos demonstram essa dinâmica complexa

do fundo. Os subsídios explícitos concedidos pelo FGTS têm a potencialidade de aumentar o alcance do atendimento do financiamento habitacional feito pelo fundo e, assim, são essenciais para que ele cumpra a sua função social. Mas a concessão de descontos, por si só, não redonda em um atendimento das parcelas de menor renda da população. Essa concepção errônea perpassa, por exemplo, os documentos do próprio fundo (CCFGTS, 2018).

Sendo assim, são necessários estudos mais detalhados para compreender efetivamente os efeitos dos descontos concedidos pelo fundo. A diferença dos impactos entre o desconto equilíbrio, voltado à cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração, e do desconto complemento, voltado ao pagamento de parte da aquisição ou da construção do imóvel financiado, ainda carece de melhor compreensão. Também é importante entender melhor o impacto que operações voltadas à maior rentabilidade do fundo têm na concessão de créditos a fundo perdido.

A disputa pelos recursos do FGTS é feita dentro de regras pactuadas, especialmente no âmbito do seu Conselho Curador, por sua vez subordinado às decisões do poder Legislativo. Assim, também é necessário entender, por um lado, de que maneira diferentes agentes atuam sobre o fundo e suas estratégias e, por outro, como eles também buscam moldar essas regras.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7444-5780>

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil. pierobl@gmail.com



## Nota

- (1) Isso também acontece quando é levada em consideração a metodologia do fundo para arbitrar o que é “habitação”, que no ano de 2016 incluía os gastos com CRIs e LCIs. Os “recursos globais do Orçamento Operacional” também têm variações ao longo dos anos nos demonstrativos do FGTS.

## Referências

- ARRETCHE, M. T. (1996). “Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional”. In: AFFONSO, R. de B. A.; e SILVA, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap.
- \_\_\_\_\_. (2002). Federalismo e relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, pp. 431-458.
- AZEVEDO, S. DE; ANDRADE, L. A. G. DE (1982). *Habitação e poder – Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BONDUKI, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade.
- \_\_\_\_\_. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, v. 1, n. 1, pp. 70-104.
- BRASIL. CCFGTS (1995). Resolução n. 178, de 28 de abril de 1995. Aprova o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia). *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, pp. 61-64, 5 maio.
- \_\_\_\_\_. CCFGTS (1998). Resolução n. 290, de 8 de março de 1988. Altera o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, pp. 66-67, 8 jul.
- \_\_\_\_\_. CCFGTS (2001). Resolução n. 376. Prorroga a vigência da Resolução n. 289, de 30 de junho de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1. Brasília, 29 dez.
- \_\_\_\_\_. CCFGTS (2003a). Resolução n. 431, de 30 de outubro de 2003. Dispõe sobre a prorrogação da vigência da Resolução n. 289, de 30 de junho de 1998, e a alteração do calendário relativo ao processo orçamentário, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1. Brasília, p. 74, 5 nov.
- \_\_\_\_\_. CCFGTS (2003b). Resolução n. 434, de 16 de dezembro de 2003. Autoriza o remanejamento de valores entre os itens do orçamento de aplicações de 2003, sem alterar o valor global, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1. Brasília, p. 102, 23 dez.
- \_\_\_\_\_. CCFGTS (2006). Resolução n. 518, de 7 de novembro. Altera e consolida a Resolução n. 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, pp. 66-67, 20 nov.

BRASIL. CCFGTS (2008). Resolução n. 564, de 11 de junho. Dá nova redação aos subitens 1.5, 9.1 e 9.2 do Anexo II da Resolução n. 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 90, 13 jun.

\_\_\_\_\_ (2012). Resolução n. 702, de 4 de outubro de 2012. Estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1. Brasília, pp. 131-134, 5 nov.

BRASIL (1964). Lei n. 4.380, de 21 de agosto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (1986). Decreto-lei n. 2291 de 21 de novembro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (1988). Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (1998a). Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, ano 53, 29 jun. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14293#diario>>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (1998b). Medida Provisória n. 1.671 de 24 de junho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1671.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1671.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (1999). Medida Provisória n. 1.823 de 29 de abril. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1823.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (2004). Lei n. 10.931 de 2 de agosto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (2005). Lei n. 11.124, de 16 de junho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (2007). Lei n. 11.491, de 20 de junho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11491.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

\_\_\_\_\_ (2009). Lei n. 11.977, de 7 de julho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 16 jun 2019.

CCFGTS – Conselho Curador do FGTS (1998). Resolução 289, de 30 de junho de 1998. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1998 a 2001. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, pp. 65-66, 8 jul 1998.

\_\_\_\_\_ (2009). Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2008. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2015). Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2014. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2016). Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2015. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2017). Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2016. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2018). Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2017. Brasília.

- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. (2013). "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil". In: CARDOSO, A. L. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; YASSU, A. M. S.; PINA, A. M.; XIMENES, L. (2018). O FGTS em disputa: Pressões sobre o uso de fundos públicos em um contexto de crise institucional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDO URBANOS: OLHARES CRUZADOS EUROPA E AMÉRICA LATINA. *Anais...* São Carlos, SP.
- CBIC (2019). Banco de Dados - CBIC. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/sbpe>>. Acesso em: 8 jun 2019.
- CHAVES, M. Q. B. (2019). Entrevista concedida a Piero Locatelli, abril.
- CINTRA, M. A. M. (2009). "Crédito público e desenvolvimento econômico: a experiência brasileira". In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. *Ensaios sobre economia financeira*. Rio de Janeiro, BNDES.
- ELOY, C. M. (2013). *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. (2013). "Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais". In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (orgs.). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- HEREDA, J. F. (2018). Entrevista concedida a Piero Locatelli, dez.
- HOEK-SMIT, M. C.; DIAMOND, D. (2003). The design and implementation of subsidies for housing finance. In: WORLD BANK SEMINAR ON HOUSING FINANCE, March. *Anais...* Washington.
- INSTITUTO CIDADANIA (2000). *Projeto Moradia*. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>>. Acesso em: 16 jun 2019.
- LORENZETTI, M. S. B. (2001). *A questão habitacional no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados [Estudo].
- MAGALHÃES, I. DA S. (2019). Entrevista concedida a Piero Locatelli, março.
- MAGNABOSCO, A. L.; FREITAS, F. G. DE (2015). "The Brazilian housing policy". In: FREITAS, F. G.; WHITEHEAD, C.; SANTA ROSA, J. *Finance and subsidy policies in Brazil and European Union: a comparative analysis*. Brasília, Ministério das Cidades (Cities Alliance).
- MARICATO, E.; ROYER, L. A. (2017). "Política urbana e de habitação". In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (orgs.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo, Boitempo.
- OLIVEIRA, F. DE (1988). O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos estudos Cebrap*. São Paulo, v. 22, pp. 8-22.
- POCHMANN, M. (2004). Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, pp. 3-16.
- ROLNIK, R.; KAZUO, A. (2008). *As armadilhas do pacote habitacional*. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 16 jun 2019.

ROYER, L. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2016). O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo v. 18, n. 35, pp. 33-52.

SILVA, M. O. DA (1989). *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo, Cortez.

SINGER, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 102, pp. 39-67.

TRINDADE, M. (1971). *Habitação e desenvolvimento*. São Paulo, Vozes.

Texto recebido em 8/dez/2019

Texto aprovado em 20/abr/2020

# Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016

Fiscal funding of Brazilian urban development: execution of the 2000-2016 federal budget

Giuseppe Filocomo [I]  
Luciana de Oliveira Royer [II]

## Resumo

Este artigo propõe uma articulação entre urbano e atuação estatal com base na análise das finanças públicas. A investigação empírica centra-se no Orçamento Geral da União para o período de 2000 a 2016. Apresenta uma proposta metodológica para o estudo das finanças públicas a partir de agregações de programas e atividades de desenvolvimento urbano, sendo os dados orçamentários avaliados à luz de literatura, legislação e relatórios técnicos pertinentes. Desenvolve-se avaliação sobre o financiamento fiscal das infraestruturas urbana e habitacional, fenômeno que remonta à alocação de mais de 350 bilhões de reais, liquidação de mais de 200 bilhões de reais, ano referência 2016. Os dados e metodologia reforçam a importância do estudo sobre o orçamento público, as características de sua execução, condicionantes e conflitos distributivos no âmbito de estudos e pesquisas do planejamento urbano e regional.

**Palavras-chave:** desenvolvimento urbano; finanças públicas; orçamento público; financiamento; política pública.

## Abstract

*This article proposes an articulation between urban development and State's action based on the analysis of public finance. The empirical investigation focuses on the federal budget for the period 2000-2016. The article presents a methodological proposal for the study of public finance based on urban development programs and activities, and primary budgetary data are weighed through related literature, legislation and technical reports. The fiscal funding of urban and housing infrastructures is assessed, a phenomenon related to the allocation of more than R\$ 350 billion and liquidation of more than R\$ 200 billion for the year of 2016. The study's data and methodology strengthen the importance of studying the public budget, its execution characteristics, conditions and distributive conflicts in the scope of research on urban and regional planning.*

**Keywords:** urban development; public finance; public budget; funding; public policy.



O pensamento social e a história econômica demonstram a relevância de atuação estatal para a compreensão do desenvolvimento nacional (Oliveira, 1988; Tavares, 1999, 2019; Fiori, 1998, 2004; Lopreato, 2013; Paulani, 2012), sendo o urbano uma condição e condicionado por fenômenos sociais, econômicos (Oliveira, 1979; Maricato, 1979; Cano, 2011) e também pela atuação estatal (Bolaffi, 1975; Royer, 2014; Maricato, 2015; Maricato e Royer, 2017; Arretche, 2015; Cardoso e Aragão, 2013; Cardoso, Jaenisch e Aragão, 2017). A literatura indica a relevância das finanças públicas para o entendimento de processos produtivos no País, debate mais bem situado à luz de condição periférica da economia brasileira. Desse modo, enquanto produto do campo do planejamento urbano e regional, o presente artigo estuda as relações entre urbano e atuação estatal a partir das finanças públicas.

A expansão de um regime de acumulação associa-se a formações sociais específicas, padrões produtivos, e conforma-se também de acordo com a condição centro-periferia das economias nacionais (Boyer, 2009; Oliveira, 1981 [1972], 1990, 2018 [2006]; Paulani, 2012; De Paula, Fritz e Prates, 2017; Prates, Fritz e De Paula, 2017). O debate ganha força com a crise global de 2008 (Boyer, 2012; Schäfer e Wolfgang, 2013; Streeck, 2014).

As finanças públicas não são condição única e suficiente à compreensão do urbano, certamente. Contudo, elas são condição à atuação estatal, e esta contribui à compreensão sobre o urbano, tal como será demonstrado. A articulação entre urbano, atuação estatal e finanças públicas será entendida a partir do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano, ou seja, a partir do gasto público no Brasil. Entende-se o gasto público como a execução

de recursos orçamentários, principalmente. Por financiamento, referimo-nos ao ato de prover recursos financeiros necessários à atuação estatal (recursos para a contratação de serviços e obras, categorias de despesas relativas a investimentos por parte da União), alocação e execução de recursos orçamentários.

A investigação centra-se em abordagem exploratória da execução do Orçamento Geral da União (OGU) para o período de 2000 a 2016. Essa abordagem associa-se à relevância de esfera federal em estrutura federativa brasileira, central para a compreensão de concentração e redistribuição de riqueza, políticas de crédito e fiscal, indução de capacidades administrativas subnacionais, formulação e regulação de políticas públicas (Arretche, 2012; Souza, 2005). Com isso, a pesquisa abarca universo representativo do financiamento fiscal para a consecução de programas e ações de desenvolvimento urbano na história recente do País.

No que se refere ao Orçamento Geral da União, o estudo das finanças públicas entre 2000 e 2016 demandou avaliação de banco de dados composto por 535.081 rubricas orçamentárias, a partir do qual se elaborou o recorte de pesquisa, composto por 50.710 rubricas orçamentárias. Isso significa 69 classificações programáticas, 909 ações orçamentárias, o empenho de R\$352.921.324.087, a liquidação de R\$204.383.935.242 e o pagamento de R\$150.905.869.038. Em termos orçamentários, a classificação programática, ou programa, significa “o problema a ser resolvido por meio do gasto público” (Rezende, 2006, p. 81). A classificação programática ainda significa a associação entre peças orçamentárias e a execução dos recursos financeiros (Core, 2001, p. 23). A ação orçamentária

é o projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado. Esses termos orçamentários são incorporados pelo presente trabalho. Os valores financeiros são corrigidos de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) e adotam o ano de 2016 como referência. Os dados primários orçamentários foram obtidos junto ao governo federal, avaliados à luz da literatura relacionada, da legislação e de relatórios técnicos e orçamentários.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou peças orçamentárias, planejam e autorizam o gasto público brasileiro. Com atenção ao caráter estratégico e de médio prazo associado ao PPA, a pesquisa da qual resulta este artigo avalia o controle parlamentar sobre os projetos de lei dos PPAs, o que foi possível pela análise dos relatórios desenvolvidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional entre os anos de 2004 e 2015. Esse estudo documental de relatórios parlamentares subsidia ainda, em termos qualitativos, a interpretação de execução do Orçamento Geral da União nesse período. Importante salientar que a execução orçamentária não é reflexo exato do planejamento orçamentário, ou das peças orçamentárias, de acordo com a literatura que aponta os limites à racionalização de orçamento público (Peres, 2018; Peres e Santos, 2018; Mendes, 2008; Core, 2001).

Este artigo visa contribuir empírica e teoricamente ao estudo sobre as relações entre urbano e atuação estatal a partir das finanças públicas. Objetiva-se mobilização de instrumental técnico e normativo acerca das finanças públicas, contribuindo para uma nova

abordagem metodológica no campo do planejamento urbano e regional. Para compreender e precisar a relação entre o urbano e a atuação estatal por meio das finanças públicas, optamos por agregar as ações relativas a habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública em uma categoria analítica denominada *desenvolvimento urbano*, incorporada a este artigo.<sup>1</sup>

Um dos resultados da pesquisa que resultou neste artigo é caracterização e análise da execução dos recursos fiscais federais destinados ao desenvolvimento urbano brasileiro, conformando um importante levantamento para posteriores análises sobre as políticas de habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública executadas por meio do Orçamento Geral da União. Outro resultado é o avanço na compreensão e articulação entre a destinação de recursos financeiros ao desenvolvimento urbano e a conformação de arranjos institucionais, tanto no âmbito do planejamento orçamentário quanto da execução orçamentária.

Este artigo está organizado em três seções, para além desta. A primeira apresenta uma proposta metodológica para o estudo da execução do orçamento público a partir do campo do planejamento urbano e regional. A segunda trata da execução do Orçamento Geral da União para o período de 2000 a 2016, com atenção aos estudos parlamentares sobre o gasto federal. São debatidas a alocação dos recursos fiscais e a relevância do desenvolvimento urbano no Orçamento Geral da União, por exemplo. A terceira seção apresenta nossas considerações finais.

## Metodologia para o estudo da execução do orçamento público

A avaliação da execução orçamentária demanda considerar o planejamento e a execução orçamentária, mas também as etapas desta, com destaque ao empenho, liquidação e pagamento de recursos orçamentários.<sup>2</sup> E a pergunta de pesquisador deve ser ajustada para cada etapa da execução orçamentária.<sup>3</sup>

(1) *Empenho*: é uma “reserva” de recursos para determinada rubrica orçamentária diante das demais dotações do orçamento (Garson, 2018, p. 169). O empenho também pode iluminar questões relativas ao conflito distributivo, já que demonstra o sucesso de determinada dotação orçamentária ante a disputa por recursos financeiros, que são limitados, no âmbito de uma administração.

(2) *Liquidação*: atende o direito de contratado em receber seu pagamento, consistindo na verificação de credor por parte da administração pública. Se o empenho é um primeiro compromisso, a liquidação está *lastreada* na prestação de determinado serviço ou conclusão total ou parcial de determinado contrato ou obra urbana, por exemplo.

(3) *Pagamento*: é a etapa final da execução orçamentária, efetuado pela tesouraria ou instituição bancária após a liquidação de recursos. O empenho de recursos é um primeiro compromisso da administração pública, contudo, não é possível deduzir que os recursos empenhados serão liquidados ou pagos.

Garson (ibid., pp. 168-169) debate os estágios de despesa. Para a autora, a apuração dos gastos públicos para posterior avaliação dos resultados deveria considerar a liquidação

dos recursos, considerando que esta pode remontar ao empenho realizado em exercícios fiscais anteriores (ibid., p. 169). Essa é a estratégia adotada pela pesquisa da qual resultou este artigo. Isso, pois tratamos de debater a atuação estatal sobre o espaço, e, nesse sentido, é central a atenção à conclusão total ou parcial de determinado serviço ou obra. Estudos mais preocupados com o fluxo financeiro estatal ou privado devem dedicar atenção à etapa de pagamento, e esta associada ao entendimento dos restos a pagar.

A administração pública pode deixar de pagar despesas empenhadas e liquidadas, as quais são realocadas no orçamento do ano seguinte (próximo exercício fiscal) sob a forma de “restos a pagar”. Segundo Mendes (2008, pp. 16-18), isso acontece por (1) simular o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a partir do empenho de recursos, que determina a execução de despesas diante da realização de receita prevista, mas sem de fato efetuar a liquidação ou pagamento; (2) elevar o superávit primário, calculado a partir dos recursos na conta do Tesouro, e não exatamente a partir do comprometimento dos recursos (empenho e liquidação); (3) barganha entre executivo e parlamentares, que deverão seguir negociando diante da estratégia do restos a pagar. Segundo Mendes, esse fenômeno é conhecido como contingenciamento ou “limitação de empenho e movimentação financeira”, expressivo no início do ano orçamentário, com a execução de recursos realizada de acordo com a efetivação de receita.<sup>4</sup> O banco de dados primários incorporado pela presente pesquisa não apresenta a categoria restos a pagar por uma opção metodológica, por atentar aos serviços e obras que foram feitos e não necessariamente ao fluxo financeiro desses recursos.



Em termos de execução orçamentária, o estudo das ações e atividades, nomenclatura tal como é adotada pela legislação, é fundamental. As classificações programáticas podem ser atualizadas de acordo com as peças orçamentárias, mas isso não implica necessária ruptura com as ações ou iniciativas em curso. Por exemplo, uma urbanização de favela pode ser conduzida durante anos, o que demanda a execução de recursos financeiros durante todo esse período: seja por meio do programa “A”, seja por meio do programa “B” (cf. Peres e Santos, 2018).

A avaliação sobre a execução orçamentária demanda perspectiva multicausal.<sup>5</sup> A pesquisa, no entanto, refere-se ao desenvolvimento urbano brasileiro. Assim, propõe-se a avaliação dessa execução orçamentária em nível macro e nacional a partir das seguintes perguntas de pesquisa:

(1) *a articulação da máquina estatal federal ante programas e ações relativas ao desenvolvimento urbano brasileiro: o empenho de recursos representa um compromisso assumido pela administração pública;*

(2) *a dimensão processual do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano brasileiro: a relação entre liquidação e empenho ilumina a não linearidade do processo orçamentário, possibilitando o debate sobre limites e possibilidades do efetivo financiamento das infraestruturas urbana e habitacional no País;*

(3) *o efetivo aporte de recursos fiscais promovido a partir das finanças públicas em programas e ações de desenvolvimento urbano: a liquidação de recursos financeiros está lastreada em base material, assim, a liquidação é uma proxy de produto urbano a partir dos recursos orçamentários. Assume-se que a liquidação de recursos financeiros representa a intervenção*

material nas cidades brasileiras, ainda que o pagamento possa não ter sido realizado imediatamente após a liquidação desses recursos.

Esping-Andersen (1985b) aponta que, para além do quanto se gasta, é necessário compreender como se gasta, de modo a debater como determinado indivíduo alcança seu sustento ou qualidade de vida com menor dependência do mercado, por exemplo. Não resta dúvida de que a análise territorial dos gastos públicos é, portanto, fundamental para a compreensão da efetividade das políticas de desenvolvimento urbano. Por essa razão, é o estudo de caso a estratégia metodológica mais utilizada em pesquisas sobre o impacto de determinado programa ou projeto no âmbito urbano. Análises macro a partir das grandes diretrizes nacionais ou estaduais também são realizadas no campo do planejamento urbano e regional. No entanto, a análise a partir dos recursos utilizados pelos entes da federação, bem como uma comparação entre o montante desses recursos, características de sua execução, condicionantes e conflitos distributivos, são enfoques pouco utilizados e de grande valia na compreensão das questões relativas à implementação desses mesmos programas e projetos.

## Desenvolvimento urbano e o Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016

A década de 1990 é marcada pela construção de um novo regime fiscal brasileiro, ampliação do controle das contas públicas e política fiscal qualificada como austera (Lopreato, 2013; Peres, 2018; Peres e Santos, 2018; Core, 2001).

As políticas habitacionais e de saneamento e meio ambiente financiadas por recursos não onerosos federais contam com histórico de contingenciamento que se estende da década de 1980 a 2002, com breve ampliação dos gastos verificada entre 1995 e 1998. A breve ampliação dos gastos é interrompida por conta de restrições fiscais decorrentes da crise cambial dos anos 1990 e das cláusulas de superávit primário negociadas com o Fundo Monetário Internacional. Esse fato seria evidência da subordinação das políticas sociais em geral, e destas, em particular, à política macroeconômica restritiva (Ipea, 2009 [2005], pp. 246 e 250). O campo do planejamento urbano e regional aponta transformações nas cidades brasileiras durante o início do século XXI, em parte impulsionadas pelo bom desempenho macroeconômico pós-crise cambial de 1999 e pelas menores taxas de juros, mas em grande medida orientadas pela atuação estatal (Cardoso, Jaenisch e Aragão 2017; Maricato e Royer, 2017). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de 2009, bem como Jogos Olímpicos, o Mundial de Futebol e as manifestações de junho de 2013, assumem destaque no debate público.

Reconhece-se a permanência da centralidade dos fundos parafiscais, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), para o financiamento dessas transformações. Importante salientar que as políticas urbanas no Brasil são historicamente custeadas, em nível nacional, por esses fundos parafiscais, como o

FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e mesmo o SBPE (Royer, 2014; Faustino, 2014; Cardoso, Jaenisch e Aragão, 2017). A utilização de recursos do Orçamento Geral da União é quase sempre complementar, quando necessária. No período analisado, são apontadas inovações e uma ampliação da alocação de recursos fiscais: recursos não onerosos aplicados “a fundo perdido”, no financiamento do urbano. Nosso estudo empírico demonstra que, entre 2000 e 2016, são empenhados R\$352 bilhões e liquidados R\$204 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União com vistas ao financiamento do desenvolvimento urbano (Quadro 1; Gráfico 1).

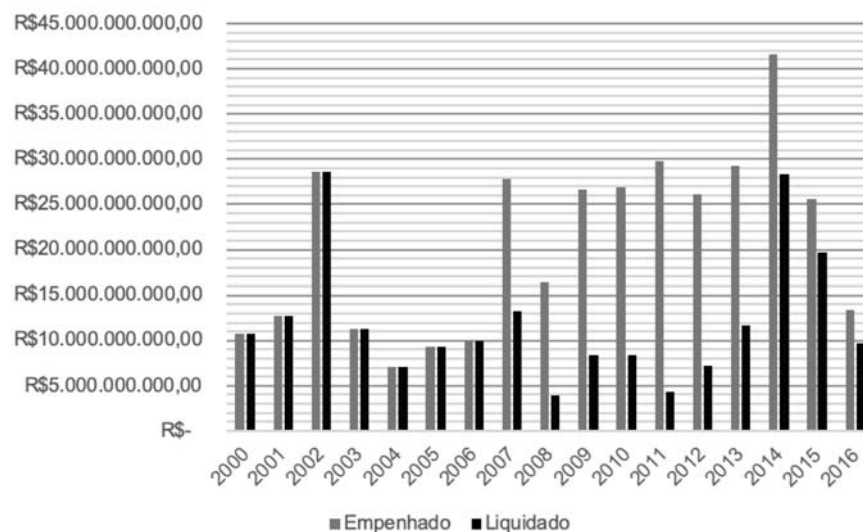
Entre os anos de 2000 e 2006, os valores anuais empenhados oscilam de R\$7 bilhões em 2004 até R\$12 bilhões em 2001. A exceção no período é o ano de 2002, com um montante equivalente de R\$28 bilhões empenhados. O ano de 2002 encontra compreensão na crise do apagão de 2001 (Filocomo, 2020). Como particularidade desse período, destaca-se que o montante de recursos empenhados é semelhante ao montante liquidado, o que mereceria ser investigado. Entre 2000 e 2006, em termos absolutos quantitativos, não há forte inflexão de alocação de recursos fiscais federais e financiamento do desenvolvimento urbano, apesar da criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, e de medidas regulatórias que impactarão no desempenho do mercado imobiliário por exemplo (Royer, 2014; Shimbo, 2010; Fix, 2011; Rufino 2012).

Quadro 1 – Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano, empenho e liquidação entre 2000 e 2016. Ano referência de valores: 2016. Valores em Milhões

Ano	Empenhado - R\$	Liquidado - R\$
2000	10.688,46	10.688,46
2001	12.733,54	12.733,54
2002	28.635,80	28.635,80
2003	11.242,44	11.242,21
2004	7.032,73	7.032,73
2005	9.273,76	9.273,76
2006	10.007,17	10.007,17
2007	27.843,25	13.207,87
2008	16.380,10	3.934,25
2009	26.587,45	8.456,18
2010	26.932,18	8.360,62
2011	29.742,34	4.288,08
2012	26.042,19	7.163,66
2013	29.252,07	11.617,06
2014	41.539,39	28.323,50
2015	25.606,20	19.738,95
2016	13.382,26	9.680,10

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 1 – Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano, empenho e liquidação entre 2000 e 2016. Ano referência de valores: 2016



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

## Debate sobre e ampliação do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano no planejamento orçamentário nacional de 2000 a 2016

Em termos de política fiscal, o debate sobre crescimento econômico frequentemente se demonstra associado à ideia de ótimos resultados primários, ideia que ganha espaço no governo federal em 2004 (Lopreato, 2013). O Quadro Anexo 1 apresenta indicadores econômicos nacionais pertinentes ao debate aqui construído. A busca por ótimos resultados primários parece associar-se à restrição do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano. Entre 2004 e 2006, os montantes totais anuais são inferiores aos montantes anuais apresentados entre 2000 e 2003, por exemplo. Há ainda ceticismos em relação à progressividade de atuação estatal nas ações de habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública, o que também orienta o controle parlamentar sobre o gasto público (cf. Congresso Nacional, 2004, p. 10).

Já, em 2004 contudo, ante o projeto de PPA 2004-2007, os parlamentares chegam a reconhecer a relevância de atuação estatal para a condução do desenvolvimento nacional, mas essa atuação deveria direcionar-se a setores específicos, pouco atrativos ao setor privado.<sup>6</sup> Associado a isso, ante a desaceleração econômica e o aumento da taxa de juros, a proposta de endurecimento do ajuste fiscal encontra resistências intragovernamentais em 2005. Nesse ano, o regime fiscal brasileiro incorpora a possibilidade de excluir os gastos com investimentos em habitação e saneamento básico da base do cálculo do resultado

primário. As relações entre execução e controle do gasto, entre desempenho econômico, expectativa dos agentes privados entre 2003 e 2006 e resistências intragovernamentais à ampliação de ajuste fiscal em 2005 auxiliam a compreensão relativa à contração dos gastos federais em desenvolvimento urbano em 2004 (R\$7 bi) e o subsequente incremento desses gastos em 2005 (R\$9 bi) e 2006 (R\$10 bi).

A nova composição do Ministério da Fazenda em 2006 indica o redirecionamento da política fiscal, com o resgate de mecanismos de intervenção estatal na economia (ibid.). Entre 2004 e 2008, para o comércio mundial, entre 2006 e 2010, para a economia brasileira,<sup>7</sup> o bom desempenho econômico associou-se ao empenho de R\$27 bilhões em 2007 e a liquidação de R\$13 bilhões em prol do desenvolvimento urbano. O projeto do PPA 2008-2011 incorpora proposta de desenvolvimento de longo prazo e aceleração do crescimento econômico com inclusão social a partir de orçamento e investimentos públicos.<sup>8</sup> No bojo do processo orçamentário, o executivo confere centralidade às iniciativas PAC, que, apesar de prioritárias, pouco são esclarecidas pelo planejamento orçamentário.<sup>9</sup>

A partir de 2007, há crescimento dos valores empenhados em prol do desenvolvimento urbano, movimento explicado com base no desempenho macroeconômico, nas políticas públicas federais e no planejamento e controle do gasto público, como já debatido. Contudo, entre 2007 e 2013, destaca-se a dificuldade em liquidar os recursos fiscais empenhados com explicações diversas sobre esse fenômeno, que será tratado mais adiante. A grande parte dos recursos não é liquidada, ou seja, não necessariamente encontra lastro material nas cidades brasileiras. Em 2008, menos de

R\$4 bilhões são liquidados, o ano com mais baixa liquidação de recursos orçamentários em prol do desenvolvimento urbano entre 2000 e 2016. Entre 2007 e 2013, foram empenhados mais de R\$180 bilhões e apenas R\$57 bilhões foram liquidados, ou seja, cerca de 31% dos recursos empenhados foram liquidados.

Em setembro de 2008, há a falência do banco Lehman Brothers, um dos estopins da crise econômica internacional, fenômeno que contribui para afetação do crescimento econômico brasileiro em 2009, mas que não afeta os investimentos públicos federais, mesmo o financiamento do desenvolvimento urbano, que crescem entre 2008 e 2010. A análise dos anexos de meta fiscal da LDO demonstra a dedução dos investimentos e despesas PAC de resultado primário federal em 2009 e 2010, e as medidas provisórias 496 de 2010 e 487 de 2010 facilitam o acesso ao crédito por governos subnacionais com vistas ao financiamento de obras (Lopreato, 2013; Carvalho, 2018). Nos anos de 2009 e 2010 são empenhados R\$26 bilhões e liquidados R\$8 bilhões, o que sinaliza o esforço estatal no direcionamento de recursos fiscais ao desenvolvimento urbano, mas também as dificuldades em materializar esses investimentos.

No âmbito do planejamento orçamentário de 2012-2015, realizado em 2011, as avaliações sobre o cenário macroeconômico já não demonstram a segurança do momento anterior. O Congresso Nacional revisa a projeção de crescimento econômico nacional apresentada pelo executivo. Para o quadriênio 2012-2015, assume-se a tendência de crescimento econômico com inclusão social, orientada pela ampliação dos investimentos e atenção às metas fiscais, o que sinaliza a busca por alinhar redistribuição de renda e riqueza a uma inserção

econômica internacional.<sup>10</sup> O projeto do PPA 2012-2015 defende 26% dos recursos dos programas temáticos às políticas de infraestrutura.<sup>11</sup> O projeto de ampliar os investimentos públicos federais a partir do orçamento público manifesta-se no financiamento fiscal do desenvolvimento urbano, o que significa um expressivo crescimento dos montantes liquidados entre 2011 (R\$4 bilhões) e 2014 (R\$28 bilhões). Em 2015, o montante é de R\$19 bilhões. Em 2011, é iniciado o PAC 2. Destaca-se a expressiva diminuição do *gap* entre montantes empenhados e liquidados para os anos de 2014 a 2016, fenômeno orientado pelo modo como se dá a operação desses recursos, movimento debatido mais adiante. Cabe citar também que, em 2011, é promulgado o Regime Diferenciado de Contratações. Se entre 2007 e 2013 há a liquidação média de 31% dos recursos empenhados, entre 2014 e 2016 esse índice médio é de 72%. E os valores empenhados quase sempre superam os R\$25 bilhões entre 2007 e 2015, evidenciando os esforços estatais em torno do desenvolvimento urbano.

Se, em 2011, havia incertezas sobre projeções econômicas, entre 2013 e 2015 a crise urbana, econômica e política já está em andamento,<sup>12</sup> conformando o contexto da apresentação do planejamento orçamentário 2016-2019 pelo executivo ao parlamento. O parlamento questiona a projeção de crescimento econômico apresentada pelo executivo para o período de 2016 a 2019, dissonante das projeções apresentadas por mercado.<sup>13</sup>

A proposta do projeto PPA 2016-2019 demonstra continuidade com os anos anteriores, de crescimento com inclusão social (Congresso Nacional, 2015; pp. 1 e 5). Defende-se que a retomada do crescimento se dê a partir dos investimentos em infraestrutura,<sup>14</sup>

proposta referendada por parlamento,<sup>15</sup> sendo os investimentos caracterizados pelo “grande volume de recursos envolvidos para sua concretização, bem como o longo prazo de maturação dos empreendimentos”. O PAC continuaria a organizar e priorizar os grandes investimentos públicos e de empresas estatais. Ao PAC propõe-se articular o Programa de Investimentos em Logísticas (PIL), organizando a ampliação de concessões e, também, da oferta de serviços no setor logístico (ibid., p. 5).

A respeito dos investimentos, o estudo parlamentar aponta as dificuldades em torno da garantia de grandes volumes de recursos orçamentários, longo prazo de maturação, capacidade de planejamento e articulação com a iniciativa privada, além de evidenciar que o PAC e o PIL não encontram correspondência nas peças ou execução orçamentária.<sup>16</sup> As dificuldades associadas à garantia de recursos orçamentários para a realização de investimentos parece ser acirrada diante do rebaixamento de *rating* brasileiro para grau especulativo a partir da avaliação de risco-país, “[...] representada, por exemplo, pelo envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária para 2016 com um déficit primário da ordem de R\$30 bilhões” (ibid., p. 17). Mesmo reconhecendo a potência em torno da promoção de investimentos públicos, apresenta-se que: “[...] o emprego da taxa positiva de crescimento real do PIB de 0,20%, embutida nas projeções para 2016, não é factível de ser obtida, diante das negativas perspectivas econômicas hoje vigentes, cuja reversão depende com destaque do ajuste sustentável das finanças públicas, sem o que

*não se criam condições para a retomada da confiança dos agentes privados”* (ibid., p. 17; grifos nossos).

Ante as instabilidades internas e externas e o mau desempenho de economia nacional e internacional, as restrições orçamentárias sobre despesas discricionárias são acirradas. Diante de desaceleração econômica nacional, incipiente em 2011 e já bastante clara em 2015, o gasto público busca atender parâmetros de sustentabilidade fiscal, inclusive a partir do planejamento orçamentário. O ajuste fiscal demonstra-se a agenda reforçada por parlamento brasileiro e se expressa a partir do exercício de controle do gasto público, orientado por avaliações em torno de indicadores econômicos nacionais e do resultado primário federal. São o ajuste das finanças públicas e a confiança de agentes privados os elementos que parecem predominar na prática do controle parlamentar sobre o planejamento orçamentário federal. O ajuste das finanças públicas parece contrapor a própria argumentação favorável a manutenção e ampliação de políticas públicas e do investimento público para a condução do desenvolvimento nacional com inclusão social.

Em 2016, os valores empenhados e liquidados em prol do desenvolvimento urbano caem substancialmente, atingindo os valores de R\$13 bilhões e R\$9 bilhões, respectivamente. Após 2016, a tendência é de uma redução ainda maior a respeito do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano, em grande parte sinalizada pela promulgação da Emenda Constitucional 95 em 2016.

## Valores empenhados e liquidados de 2000 a 2016 em projetos e atividades de desenvolvimento urbano

Apresentamos, agora, debate sobre o desempenho de valores empenhados e liquidados a partir da execução do Orçamento Geral da União em projetos e atividades de desenvolvimento urbano. É possível verificar a relevância fiscal do financiamento do desenvolvimento urbano entre 2000 e 2016 (Quadro 2; Gráfico 2). Essa relevância cai, entre 2002 (1,8%) e 2004 (0,4%), e cresce incrementalmente entre 2004 e 2007 (0,6%, liquidado). O índice cai novamente em 2008 (0,2%, liquidado), oscila, entre 2008 e 2011 (0,2%, liquidado), e cresce entre 2012 (0,3%, liquidado) e 2014 (1,08%, liquidado). Cai novamente entre 2014 e 2016 (0,37%, liquidado). Em *termos relativos*, 2002 foi o ano de maior relevância fiscal do financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro. Em *termos absolutos*, 2002 é comparável ao ano de 2014, *mas apresenta a alta oscilação, também em termos relativos, com que se dá o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano*. Ora o espaço fiscal do desenvolvimento está restringido a 0,2% em 2008, ora ocupa 1,8% em 2002. Oscila entre 0,4% e 0,6%, e apenas ocasionalmente supera o 1% da execução do Orçamento Geral da União. Verifica-se baixa correlação entre crescimento econômico e crescimento dos gastos em desenvolvimento urbano. Porém é necessário estudos mais aprofundados para avançar nesse resultado de pesquisa, pois os gastos dos *fundings* relativos ao FGTS, FAT e SBPE impactarão certamente essa correlação.

*A não vinculação de receitas prejudica a regularidade da alocação dos recursos fiscais em prol do desenvolvimento urbano, de modo que os recursos orçamentários devem ser disputados ano a ano.*<sup>17</sup> O orçamento público é permeado por impasses distributivos, e essas tensões são acirradas em cenário de desaceleração e recessão econômica (Schick, 1976; Peres, 2018). Assim sendo, também o debate sobre ajustes e saúde fiscal do governo, gastos com a previdência social e sua crescente demanda por financiamento, desonerações e subsídios fiscais, vinculação de recursos públicos e a rigidez orçamentária, despesas financeiras e a garantia da solvência pública, bem como a importância da reforma tributária para o financiamento de políticas públicas demonstram-se pertinentes aos estudos sobre financiamento do desenvolvimento urbano, mesmo que não tratados pelo presente estudo.

*Em associação à disputa por recursos orçamentários, é necessário o debate sobre a liquidação dos recursos empenhados.* No caso das cooperações entre entes federados, o valor financeiro da contrapartida subnacional; a capacidade de endividamento financeiro e fiscal subnacional; licenciamento da obra financiada; titularidade do território sobre o qual se dará a intervenção estatal; qualidade do projeto de intervenção; regularidade da concessão de serviços, nos casos pertinentes, a exemplo do saneamento básico; repasses financeiros em acordo com as etapas de obras, o que demanda inteligência de gestão, por exemplo, podem tornar dificultosa a liquidação dos recursos (cf. Kuhn, 2018).

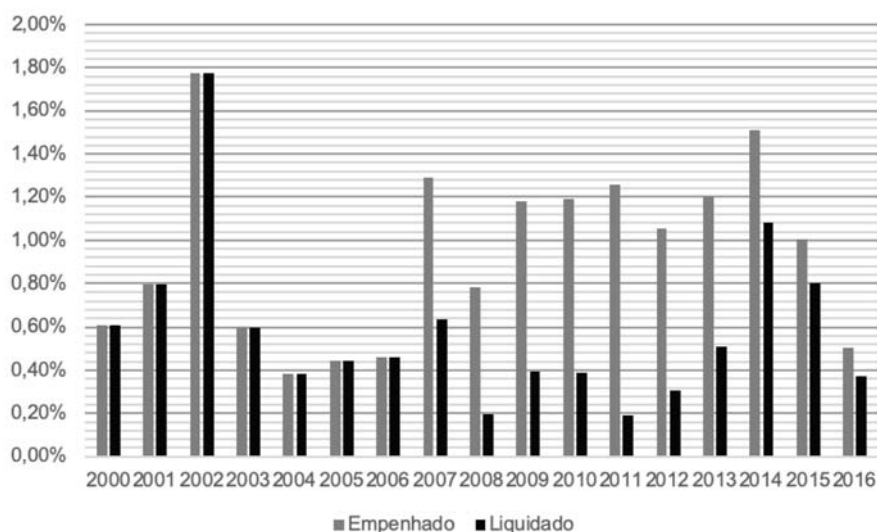
Com atenção à execução do Orçamento Geral da União, a liquidação oscila de acordo

Quadro 2 – Relação entre financiamento do desenvolvimento urbano e execução total do OGU. Ano referência de valores: 2016

Ano	Empenhado - %	Liquidado - %
2000	0,61	0,61
2001	0,80	0,80
2002	1,78	1,78
2003	0,60	0,60
2004	0,39	0,39
2005	0,44	0,44
2006	0,46	0,46
2007	1,29	0,64
2008	0,78	0,20
2009	1,18	0,39
2010	1,19	0,39
2011	1,26	0,19
2012	1,06	0,31
2013	1,20	0,51
2014	1,51	1,08
2015	1,00	0,80
2016	0,50	0,37

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 2 – Relação entre financiamento do desenvolvimento urbano e execução total do OGU. Ano referência de valores: 2016



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

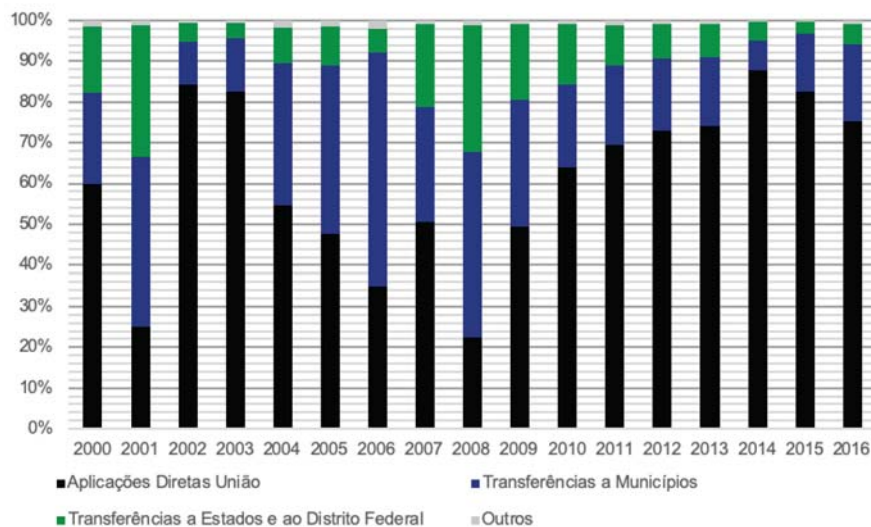


Tabela 1 – Modalidade de aplicação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento urbano – Empenho. Ano referência de valores: 2016. Valores em Milhões

Ano	Aplicação Direta União – R\$	Transferência Município R\$	Transferência Estados/DF R\$	Outros R\$	Aplicação Direta União – R\$	Transferência Município RS	Transferência Estados / DF RS	Outros R\$
2000	6.406	2.377	1.740	166	6.406	2.377	1.740	166
2001	3.179	5.307	4.095	153	3.179	5.307	4.095	153
2002	24.136	2.990	1.359	151	24.136	2.990	1.359	151
2003	9.264	1.480	435	63	9.264	1.480	435	63
2004	3.835	2.460	608	129	3.835	2.460	608	129
2005	4.415	3.840	884	134	4.415	3.840	884	134
2006	3.492	5.718	600	196	3.492	5.718	600	196
2007	14.051	7.913	5.595	284	11.818	180	980	229
2008	3.650	7.427	5.095	208	1.603	1.264	898	170
2009	13.115	8.328	4.906	239	5.382	1.503	1.421	150
2010	17.201	5.507	3.975	249	5.736	750	1.709	165
2011	20.627	5.783	2.976	356	2.752	611	742	182
2012	18.985	4.641	2.166	251	5.315	1.165	540	143
2013	21.689	4.919	2.408	235	10.757	341	373	147
2014	36.454	3.031	1.927	128	27.404	248	597	74
2015	21.160	3.597	734	115	19.283	341	45	69
2016	10.062	2.533	682	105	8.756	457	403	64
Total	231.723	77.852	40.186	3.161	153.534	31.035	17.431	2.384
<b>Relação Liquidação / Empenho</b>								
Aplicação Direta União		Transferências a Municípios		Transferências a Estados/DF		Outros		
66%		40%		54%		75%		

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 3 – Modalidade de aplicação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento urbano – Empenho. Ano referência de valores: 2016



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

com a modalidade de aplicação: aplicações diretas realizadas pela União; transferências a estados e distrito federal; transferências a municípios (Tabela 1; Gráfico 3). No caso das aplicações diretas da União, a taxa de liquidação dos recursos empenhados em desenvolvimento urbano é de 66%. No caso das transferências realizadas a estados e ao distrito federal, essa taxa cai para 43% e, no caso das transferências para municípios, essa taxa é cerca de 40%.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005 não está associada a uma forte ampliação dos recursos fiscais destinados ao desenvolvimento urbano. Contudo, há uma relação temporal entre a construção de institucionalidades e a modalidade de aplicação dos recursos fiscais. No que se refere ao desenvolvimento urbano, entre 2003 e 2008 verifica-se esforço federal em descentralizar a execução dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União, em especial por meio de transferências a municípios. No ano de 2008, apenas 22% dos recursos empenhados em prol do desenvolvimento urbano seriam executados pela União, quase 50% pelos municípios e cerca de 30% pelos estados e Distrito Federal. Trata-se, em certa medida, do atendimento dos preceitos apresentados pela Constituição de 1988, que amplia as responsabilidades de esfera local.

O que parece ter ficado claro dessa experiência histórica são os desafios em torno da construção de capacidades subnacionais com relação às políticas urbanas e habitacionais. Sobre isso, a esfera federal desempenha papel central na formulação, regulação,

financiamento de políticas públicas no País, o que acaba por induzir a construção de capacidades subnacionais, orientada pela captação de recursos, e a execução descentralizada de políticas públicas nacionais (cf. CEM/Cebrap; Ministério das Cidades, 2012).

É corrente dedicar centralidade às fragilidades administrativas e financeiras de entes subnacionais diante do desempenho do SNHIS e FNHIS. A execução do Orçamento Geral da União demonstra, contudo, que há uma importante redução dos recursos destinados ou sob supervisão do FNHIS, mesmo antes do PMCMV. *É relevante entender que apenas a criação de um fundo de natureza contábil não garante a alocação de recursos orçamentários.* Mesmo em 2006, o total de recursos destinados ao FNHIS pouco superou a marca dos R\$2 bilhões de reais (Tabela 2; Gráfico 4).

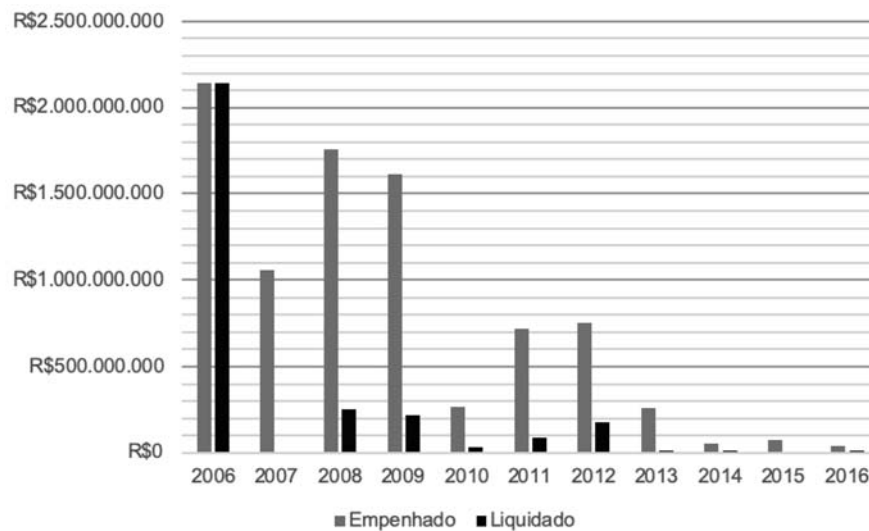
Articular as observações apresentadas permite a apresentação de uma hipótese que precisa ser aprofundada. *A associação entre o resgate de mecanismos de intervenção federal na economia, a construção de uma importância política e econômica dos investimentos na manutenção e dinamização do crescimento econômico com inclusão social, as dificuldades na liquidação de recursos a partir da cooperação entre entes federados, por exemplo, podem ter subsidiado a opção federal por centralizar a execução dos recursos fiscais ante a crise econômica de 2009.* Em 2008 cerca de 20% dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano seriam aplicados diretamente pela União, taxa que cresceu consistentemente entre 2008 e 2016, atingindo a marca de 80% em 2015. Observar a destinação de recursos orçamentários ao PMCMV ilustra esse debate (Tabela 3; Gráfico 5).

Tabela 2 – Recursos não onerosos federais destinados ou sob supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) entre 2006 e 2016 (Unidades orçamentárias 56902; 74911). Ano referência de valores: 2016. Valores em Milhões

Ano	Empenhado - R\$	Liquidado - R\$
2006	2.141,40	2.141,40
2007	1.057,12	0,67
2008	1.759,24	252,96
2009	1.610,71	215,64
2010	263,84	32,12
2011	716,42	84,26
2012	755,30	179,01
2013	261,13	14,51
2014	56,41	8,84
2015	73,62	2,57
2016	38,16	9,41
Total	8.733,35	2.941,39

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 4 – Recursos não onerosos federais destinados ou sob supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) entre 2006 e 2016 (Unidades orçamentárias 56902; 74911). Ano referência de valores: 2016



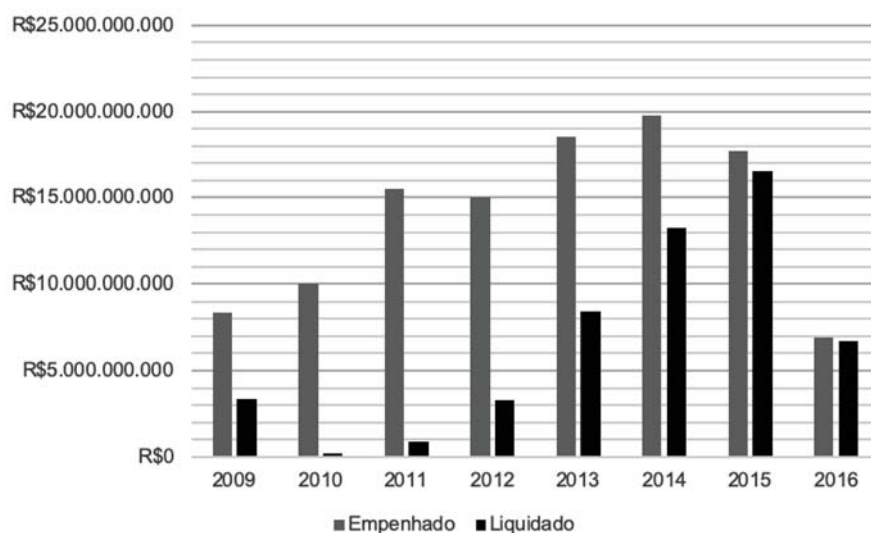
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Tabela 3 – Recursos não onerosos federais destinados às diferentes modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida, inclusive a Rural (Ações orçamentárias: 00AF; 00CW; 00CX; 00CY; 0E64). Ano referência de valores: 2016. Valores em Milhões

Ano	Empenhado - R\$	Liquidado - R\$
2009	8.339,57	3.365,56
2010	10.045,03	215,51
2011	15.482,85	844,56
2012	15.013,10	3.305,82
2013	18.530,92	8.406,27
2014	19.786,04	13.239,93
2015	17.713,33	16.523,52
2016	6.916,67	6.720,24
<b>Total</b>	<b>111.827,52</b>	<b>52.621,41</b>
<b>Relação Liquidação / Empenho</b>		<b>47%</b>

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 5 – Recursos não onerosos federais destinados às diferentes modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida, inclusive a Rural (Ações orçamentárias: 00AF; 00CW; 00CX; 00CY; 0E64). Ano referência de valores: 2016



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Se o FNHIS chega a liquidar R\$2,9 bilhões entre 2006 e 2016, o PMCMV liquida um total de R\$52,6 bilhões de recursos oriundos do Orçamento Geral da União. É preciso, no entanto, compreender regionalmente quais projetos financiados, as capacidades administrativas e a modalidade de aplicação dos recursos para compreender não apenas a efetividade desses programas, mas também a racionalidade (*rationale*) por trás dessa opção de política pública.

O SNHIS dedicou importância à operacionalização do financiamento de urbanizações de assentamentos precários (Cardoso, Jaenisch e Aragão, 2017), um tipo de intervenção urbana complexa, em termos econômicos, políticos ou sociais (Cardoso e Denaldi, 2018). Operacionalizar os recursos do Orçamento Geral da União, com destaque ao papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal (CEF), a partir da atuação de agentes privados do sub-setor produtivo imobiliário habitacional com vistas à produção de novas unidades habitacionais, implica parcialmente<sup>18</sup> excluir da equação as fragilidades administrativas e financeiras subnacionais, mas também escapar da complexidade dos assentamentos precários. Em termos de política pública, essa escolha apresenta ganhos e perdas, mas certamente os ganhos sociais estão relacionados ao subsídio à população de mais baixa renda no acesso à casa própria, sendo esse papel desempenhado pelos recursos orçamentários federais aplicados a “fundo perdido”.

O acirramento dos ajustes fiscais exerce influência sobre a operacionalização do PMCMV, uma vez que a destinação de recursos orçamentários esteve descompassada em relação à contratação de financiamento imobiliário

operacionalizada pela CEF, o que gera atraso ou inviabilização das obras de novas unidades habitacionais por todo o País desde 2015. Certamente as questões urbanas, econômicas, sociais e políticas do PMCMV não se resumem ao subsídio direto às famílias, debate que perpassa a compreensão de uma política habitacional enquanto atendimento das necessidades habitacionais, e não necessariamente à construção de novas unidades.

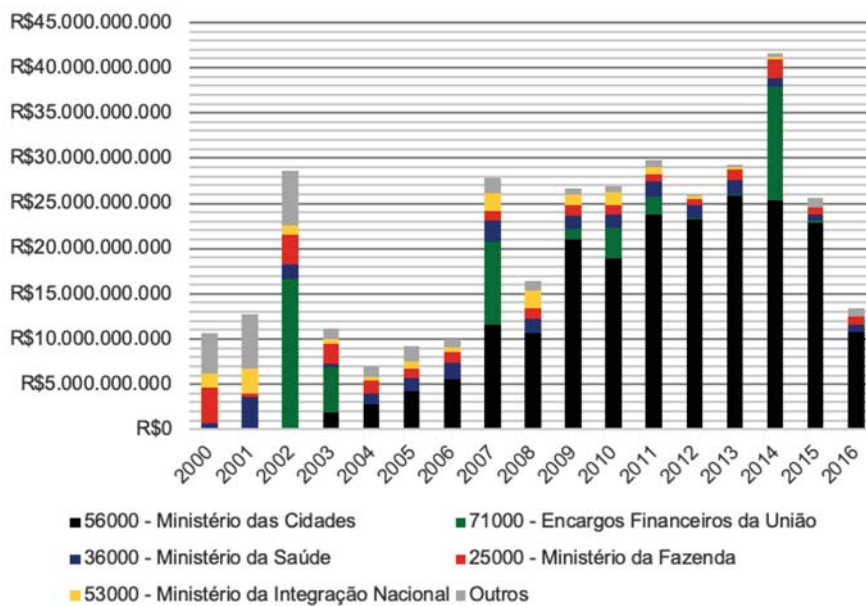
Por fim, cabe avaliar os órgãos federais responsáveis pelos recursos orçamentários (Tabela 4; Gráfico 6). A empiria demonstra que uma série de órgãos federais é responsável por articular recursos que, em algum momento, manifestam-se em prol do desenvolvimento urbano. Destes, quatro órgãos são centrais: Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda e Ministério da Integração Nacional, além de Encargos Financeiros da União, também entendido como órgão orçamentário.

O Ministério das Cidades demonstra crescente capacidade na articulação entre políticas e recursos financeiros, assumindo centralidade também no empenho de recursos orçamentários das políticas urbanas e habitacionais federais. Isso representa a importância desse ministério para a construção de institucionalidades relativas ao desenvolvimento urbano, mas também para realização de planos e estudos técnicos, a exemplo dos planos nacionais de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, por exemplo. Isso está em acordo com a criação do Ministério, proposto como um órgão de planejamento na esfera federal, central para a articulação federativa e a construção de capacidades governamentais, inclusive subnacionais, em torno das políticas urbanas e habitacionais.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento do Governo Federal versão 2016 (pp. 312-313),<sup>19</sup> os Encargos Financeiros da União podem: estar sob supervisão do Ministério da Fazenda; sob supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; destinados ao pagamento de sentenças judiciais; à remuneração de agentes financeiros e sob supervisão do Ministério da Fazenda; sob supervisão do Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento; sob supervisão do Ministério de Minas e Energia; destinados ao Fundo Contingente da extinta RFFSA e sob supervisão do Ministério da Fazenda; destinados ao Fundo Soberano do Brasil e sob supervisão do Ministério da Fazenda; e destinados ao Fundo Social. Os Encargos Financeiros da União relativos ao desenvolvimento urbano são especialmente expressivos nos anos de 2002, 2007 e 2014.

Gráfico 6 – Responsabilidade pelos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento urbano (Órgão orçamentário) – Empenho. Ano referência de valores: 2016



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Tabela 4 – Operação recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento urbano (Órgão orçamentário) – Empenho e Liquidação. Ano referência de valores: 2016. Valores em Milhões

Ano	Empenhado – R\$					
	56000 Ministério das Cidades	71000 Encargos Financeiros da União	36000 Ministério da Saúde	25000 Ministério da Fazenda	53000 Ministério da Integração Nacional	Outros
2000	–	–	702	3.924	1.601	4.461
2001	–	–	3.617	356	2.747	6.014
2002	–	16.733	1.554	3.234	1.096	6.019
2003	1.871	4.952	414	2.219	493	1.292
2004	2.767	–	1.166	1.438	373	1.289
2005	4.220	–	1.403	1.075	843	1.733
2006	5.579	–	1.804	1.201	531	892
2007	11.602	9.159	2.302	1.116	1.919	1.746
2008	10.698	–	1.540	1.190	1.899	1.052
2009	20.952	1.191	1.532	1.172	1.108	631
2010	18.923	3.445	1.365	1.071	1.391	737
2011	23.766	1.924	1.695	824	817	716
2012	23.236	107	1.459	682	388	171
2013	25.840	101	1.600	1.133	359	219
2014	25.360	12.590	853	2.077	329	330
2015	22.850	311	581	810	54	1.000
2016	10.803	–	829	839	59	852
<b>Total</b>	<b>208.469</b>	<b>50.515</b>	<b>24.414</b>	<b>24.362</b>	<b>16.007</b>	<b>29.154</b>
Ano	Liquidado – R\$					
2000	–	–	702	3.924	1.601	4.461
2001	–	–	3.617	356	2.747	6.014
2002	–	16.733	1.554	3.234	1.096	6.019
2003	1.871	4.952	414	2.219	493	1.292
2004	2.767	–	1.166	1.438	373	1.289
2005	4.220	–	1.403	1.075	843	1.733
2006	5.579	–	1.804	1.201	531	892
2007	2.304	9.159	122	308	374	941
2008	2.595	–	74	419	345	501
2009	7.209	–	80	535	267	365
2010	3.443	3.445	111	336	634	392
2011	2.837	–	326	285	418	423
2012	5.680	–	632	616	149	87
2013	10.103	–	227	940	216	131
2014	15.143	12.398	179	235	125	243
2015	17.955	107	149	681	9	838
2016	8.552	–	300	–	10	818
<b>Total</b>	<b>90.258</b>	<b>46.794</b>	<b>12.859</b>	<b>17.804</b>	<b>10.230</b>	<b>26.440</b>
Relação Liquidação/Empenho						
	43%	93%	53%	73%	64%	91%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

## Considerações finais

A atuação estatal é elemento de compreensão do desenvolvimento urbano. Os recursos oriundos do Orçamento Geral da União desempenharam um papel, seja em termos de articulação de investimentos, projetos e obras; seja em termos do apoio à política de crédito imobiliário habitacional em forma de subsídio direto à família como alternativa de acesso à casa própria pelos mais pobres; seja, ainda, em termos da ativação e construção de capacidades e institucionalidades em torno das políticas urbanas e habitacionais e por meio do sistema federativo brasileiro. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social estabelece regras para a articulação entre os entes federados. Para acessar os recursos do FNHIS, estados e municípios precisam de fundo, plano e conselho setorial específico, por exemplo.

Se a atuação estatal é relevante à compreensão do urbano, certamente há importância em pesquisar e compreender essa atuação também a partir do campo do planejamento urbano e regional. A partir de uma abordagem regulacionista (Boyer, 2009), a atuação estatal é tanto condição ao regime de acumulação, como é expressão social, também determinada pelas trajetórias econômicas, políticas e históricas. Isso implica reconhecer a complexidade de atuação estatal, relacionada às dinâmicas de regime de acumulação contemporâneo (ou flexível), assim como em acordo com instituições historicamente construídas.

Tratamos de iluminar a tensão entre o Estado articulador de investimentos e projetos, condutor de processos econômicos e sociais, em relação ao Estado garantidor da agência privada nacional e internacional, regulador,

organizado em torno da concessão da provisão de infraestruturas e serviços. Essa tensão está sempre presente, mas é evidenciada adiante da desaceleração econômica nacional e internacional, de tal modo que a continuidade do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano é diminuta, em especial se considerada a implementação de política de austeridade fiscal ainda mais restritiva a partir de 2016.

Os fenômenos macroeconômicos são fundamentais para a compreensão do desempenho das finanças públicas e do Orçamento Geral da União, especialmente em relação ao desenvolvimento urbano, que não possui nenhuma vinculação de recursos constitucional. Contudo, em parte devido à regulação do orçamento público e a essa discricionariedade dos recursos orçamentários destinados a programas e ações de desenvolvimento urbano, não se verifica forte correlação entre bom desempenho macroeconômico e ampliação em termos relativos do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano. Se, entre 2004 e 2010, nossa economia cresceu, não podemos dizer o mesmo, nas mesmas proporções ou ritmo, sobre os recursos orçamentários federais destinados ao desenvolvimento urbano. O inverso ocorre entre 2011 e 2014.

O volume de dados aqui apresentado, buscando uma visualização conjunta de ações de habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública, reforça a necessidade de um enfoque metodológico a partir dos recursos utilizados para a execução desses programas e ações, as características de sua execução, condicionantes e conflitos distributivos. Para além da simplificação de explicações baseadas em vontades políticas e categorias



totalizantes, é a partir dessa abordagem que é possível compreender constrangimentos e possibilidades para a universalização, de maneira integrada, dos serviços de habitação, de saneamento básico, de transporte e mobilidade urbana e de energia elétrica.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8911-1847>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto. São Paulo, SP/Brasil.

giusepefilocomo@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-0510-3346>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento Projeto. São Paulo, SP/Brasil.

luroyer@usp.br

## Nota de agradecimento

Artigo produto de pesquisa de mestrado financiada pela Capes. Artigo produto da pesquisa intitulada “Produção do espaço urbano e finanças contemporâneas: o papel do fundo público”, financiada pela Fapesp, Processo 2019/07415-8.

## Notas

- (1) A categoria é detalhada com atenção à execução do Orçamento Geral da União e classificações programáticas de Orçamento Geral da União (Filocomo, 2020).
- (2) Segundo a lei federal n. 4.320 de 1964: “Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. [...] Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”.
- (3) Core (2011, p. 8) apresenta reflexão convergente: “No tocante à despesa (pública), as classificações, basicamente, respondem às principais indagações que habitualmente surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação. Ou seja: quando a pergunta é “para que” serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática ou, mais adequadamente, de acordo com a portaria n. 42/1999, na estrutura programática; “em que” serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional; “o que” será adquirido ou “o que” será pago, na classificação por elemento de despesa; “quem” é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (órgão e unidade orçamentária); “qual o efeito econômico da realização da despesa”, na classificação por categoria econômica; e “qual a origem dos recursos”, na classificação por fonte de recursos”. Core (ibid.) também explicita os objetivos por trás das categorias de classificação da despesa pública, elementos da reforma gerencial do planejamento e orçamento no Brasil durante a década de 1990 e início da década de 2000.

- (4) Para o orçamento de 2006, o contingenciamento sobre os investimentos públicos é bastante expressivo, dos quais apenas 33% dos valores previstos foram empenhados. A relação pagamento/empenho para os grupos de natureza de despesa federal dá-se da seguinte maneira: investimentos (33%); inversões financeiras (74%); outras despesas correntes (95%); pessoal e encargos sociais (99%); juros e encargos da dívida (100%); amortização e refinanciamento da dívida (100%) (Mendes, 2008, p. 18). Garson (2018, p. 170) acrescenta que os empenhos não liquidados podem vir a ser cancelados.
- (5) Peres (2018) debate as disputas em torno das finanças públicas, com atenção à regulação de orçamento, à estrutura hierárquica da administração pública e à complexificação do processo orçamentário diante do incrementalismo e períodos de escassez de recursos financeiros, por exemplo. Com base nesse autor, é possível assumir que a política (ou agência), para além das estruturas econômicas e institucionais, confere relevo à administração dos recursos fiscais, o que implica novas camadas à compreensão das etapas de execução orçamentária.
- (6) Para o Parlamento em 2004, a relevância de atuação estatal para desenvolvimento nacional também está associada às assimetrias de informação e externalidades prejudiciais ao “bom desempenho de leis de mercado”. Segundo documento consultado, a atuação estatal seria fundamental para as atividades e os investimentos em áreas específicas, tal como energia (enquanto setor estratégico de economia) e mobilidade urbana (a exemplo de construção de metrô, considerada como “pouco atrativa ao setor privado”) (Congresso Nacional, 2004, p. 11). Interessante notar, em paralelo, que em 2004 é promulgada a lei n. 11.079, de 30 de dezembro, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
- (7) Para Serrano e Summa (2018), a economia brasileira cresceu entre 2004 e 2010. Carneiro (2017) apresenta avaliação convergente, mas para o período de 2003 a 2010.
- (8) Em outubro de 2007, o Brasil é apresentado como sede do Mundial de Futebol de 2014. Em junho de 2008, o Rio de Janeiro é finalista no processo de escolha da sede dos Jogos Olímpicos de 2016. O Rio de Janeiro é definido como sede olímpica em outubro de 2009.
- (9) O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é criado por meio do decreto n. 6.025 de 2007. Segundo o Congresso Nacional, o Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal deveria processar o cadastramento de empreendimentos, autorização de empenho, monitoramento de execução física, orçamentária e financeira de contratos e convênios promovidos pelo programa. Ainda, o projeto do PPA 2008-2011 determinou que as ações do PAC teriam tratamento diferenciado. A descrição das ações que integram o PAC deveria ser dotada de informações complementares aos projetos de leis orçamentárias e conforme definido em lei específica, contemplando a relação por órgão e unidade. À época, critica-se que o caráter prioritário conferido ao PAC no âmbito do PPA exigiria definição mais clara das ações que integram o programa (Congresso Nacional, 2007, p. 5). Mesmo a partir dos dados orçamentários, nosso objeto, é dificultosa a enumeração das iniciativas financiadas pelo PAC (Leitão, 2009; Cardoso e Denaldi, 2018; Petrarolli, 2013).

- (10) Diante de instabilidade econômica internacional, o ativismo fiscal e a manutenção de equilíbrio das contas públicas aparecem enquanto estratégias à manutenção de crescimento econômico, alinhamento que aponta para o debate sobre o custeio da administração pública. Os trechos adiante sintetizam esse debate:
- O projeto do PPA 2012-2015 adota como base a *tendência* de crescimento econômico com inclusão social, redução de vulnerabilidade externa e “estabelecimento de metas fiscais”. O plano propõe a melhoria da infraestrutura, fortalecimento de mercado interno, manutenção de ambiente macroeconômico estável, consolidação de financiamento de longo prazo, ampliação do investimento, aproveitamento das reservas naturais do pré-sal, dentre outros (Congresso Nacional, 2011, p. 2).
- A redução de apenas 0,5% para a previsão de crescimento real do PIB em 2012 se deve à *expectativa de reativação de atividade econômica nacional a partir de maior ativismo fiscal*, centrado no fortalecimento de investimentos – notadamente via PAC –, mas também pela desobstrução de crédito e redução de taxa de juros básica SELIC (Congresso Nacional, 2011, p. 10). “[...] entendemos que a nova política monetária de redução sustentada da taxa básica de juros Selic e de remoção dos entraves macroprudenciais à expansão do crédito, associados à retomada dos investimentos públicos, fazem com que o quadro econômico desenhado pelo PPA 2012-2015 seja factível de realização” (Congresso Nacional, 2011, p. 13).
- (11) É proposta distribuição dos recursos dos programas temáticos principalmente entre os programas Moradia Digna (R\$389,7 bi), Petróleo e Gás (R\$227,7 bi), Energia Elétrica (R\$177,2 bi), Combustíveis (R\$122,5 bi) e Transportes (R\$117,1 bi) (Congresso Nacional, 2011, p. 7). Relativo a isso e dentre os investimentos previstos por projeto de PPA 2012-2015, destacam-se a construção de 2 milhões de casas com o Minha Casa Minha Vida; inclusão de 495 mil domicílios rurais com energia elétrica pelo Luz para Todos; destinação de R\$18 bi a empreendimentos de mobilidade urbana nas grandes cidades e à requalificação de sistemas de mobilidade urbana pactuados para as cidades-sede da Copa do Mundo; regularização da oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios, com destaque para o projeto de integração do rio São Francisco (ibid., pp. 7-8).
- (12) Manifestações de junho de 2013, encerramento do julgamento do Mensalão e início da Operação Lava-Jato em 2014. Em 2015, há protestos contra o governo federal e acolhimento do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, finalizado em 2016, com a saída da presidente.
- (13) Para o ano de 2016 a previsão governamental para o crescimento real do PIB era de 0,2%; para 2017, 1,7%; 2018, 2%; e 2019, 2,5%. Essa previsão era superior àquela apresentada por mercado. O Boletim Focus de 20 de novembro previu queda real de 2,01% do PIB em 2016 (Congresso Nacional, 2015, pp. 15-16).

- (14) Segundo o projeto PPA 2016-2019: as políticas de infraestrutura concentram cerca de 21% dos recursos de programas temáticos. As políticas de infraestrutura organizam-se em Infraestrutura Urbana; Petróleo e Gás; Energia Elétrica; Transportes; Combustíveis; outros. Enquanto programas de infraestrutura urbana (de acordo com classificação de projeto de PPA 2016-2019), apresentam-se os programas Moradia Digna, Mobilidade Urbana e Trânsito, Saneamento Básico, Gestão de Riscos e Desastres e Planejamento Urbano, responsáveis por cerca de R\$750 bi e representando mais de 50% dos recursos destinados às políticas de infraestrutura. A respeito das metas de programas de infraestrutura urbana, destacam-se: (1) construção de 3 milhões de moradias por meio do programa Minha Casa, Minha Vida; (2) implantação e/ou requalificação de 1480 km de sistemas sobre pneus e de 320 km de sistemas sobre trilhos; (3) investimento de R\$2 bi em projetos urbanos estratégicos em territórios de especial interesse, em parceria com a iniciativa privada, para expansão e/ou reabilitação urbana; (4) ampliação de 54,8 para 57,8 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna; (5) ampliação de 46,8 para 49,6 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários (ibid., pp. 11-12).
- (15) Parlamento defende os investimentos enquanto estratégia ao crescimento econômico e “superação do esgotamento de um modelo de crescimento mais centrado no consumo” (Congresso Nacional, 2015, p. 16).
- (16) “Nem o PAC nem o PIL, com efeito, são estruturados na forma de programas constantes do PPA, [...] não são identificáveis tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, isto é, não se pode determinar, no plano plurianual, o que compõe tais programas e quais os seus valores financeiros projetados para o quadriênio 2016-2019” (Congresso Nacional, 2015, p. 16).
- (17) Devido a isso, os fundos assumem relevância na administração pública, podendo garantir os recursos orçamentários conquistados pelos setoriais (habitação, saneamento, transportes) para além do ano orçamentário. Deve ficar claro, contudo, que os fundos não significam *a priori* garantia de financiamento de políticas públicas. A respeito da associação entre vinculação de receitas e fundos, há disputa em torno da ampliação de vinculações, na tentativa de garantia de políticas públicas específicas, e de redução das vinculações, na tentativa de ampliar a discricionariedade sobre o orçamento.
- (18) A esfera local participou da operação do PMCMV, seja em termos de licenciamento dos empreendimentos imobiliários, seja em termos da regulação do mercado fundiário e do uso e ocupação do solo urbano, por exemplo.
- (19) Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto\\_2016\\_1aeducacao-200515.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto_2016_1aeducacao-200515.pdf). Acesso em: consultado em outubro de out 2019.

## Referências

- ARRETCHE, M. (1998). "Política Habitacional entre 1986 e 1994". In: ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. (orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundap/ Fapesp; Brasília, Ipea.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Unesp.
- BALL, M. (1981). The development of capitalism in housing provision. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 5, n. 2, pp. 145-177.
- BOLAFFI, G. (1975). "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema". *Ensaio de Opinião*. São Paulo, v. 2, n. 1, pp. 73-83
- BOYER, R. (2009). *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo, Estação Liberdade.
- \_\_\_\_\_. (2012). The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost keynesian legacy. *Journal of Economics*. Cambridge, v. 36, n. 1.
- CAMARGO, C. P. F. de; CARDOSO, F. H.; MAZZUCHELLI, F.; MOISÉS, J. Á; KOWARICK, L; ALMEIDA, M. H. T.; SINGER, P. I; BRANT, V. C. (1975). *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo, Edições Loyola.
- CANO, W. (2011). *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp.
- CARDOSO, A. L; ARAGÃO, T. A. (2013). "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil". In: CARDOSO, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (2017). 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (orgs.) (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARNEIRO, R. (2017). A economia política do ensaio desenvolvimentista. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, pp. 61-66.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CEM/CEBRAP – CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE; MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO (2012). *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. Disponível em: <[http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user\\_files/livros/arquivo/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/livros/arquivo/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf)>. Acesso em: fev 2020.
- CONGRESSO NACIONAL (2004). Parecer de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização "Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei no 30, de 2003-CN, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007".

- CONGRESSO NACIONAL (2007). Parecer de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização “Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei no 31/2007 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 – PPA 2008- 2011”.
- \_\_\_\_ (2011). Parecer de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização “Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei no 29/2011 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 – PPA 2012-2015”.
- \_\_\_\_ (2015). Parecer de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização “Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei no 06/2015 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 – PPA 2016-2019”.
- CORE, F. G. (2001). Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília, Enap.
- DE PAULA, L. F.; FRITZ, B; PRATES, D. M. (2017). Keynes at the periphery: currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, n. 2, pp. 183-202.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985a). *Politics against markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_ (1985b). Power and distributional regimes. *Politics and Society*, v. 14, n. 2, pp. 185-222.
- FAUSTINO, R. (2014). *Avanços e Limites das Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil (1988-2013)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- FILOCOMO, G. (2020). *Finanças públicas e o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano brasileiro entre 2000 e 2016*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FIORI, J. L. C. (1998). *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_ (2004). *O voo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, Record.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FIX, M; PAULANI, L. (2019). Considerações Teóricas sobre a Terra como Puro Ativo Financeiro e o Processo de Financeirização. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 2, pp. 183-202, DOI: 10.1080/01603477.2016.1252267.
- GARSON, S. (2018). *Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios*. Porto Alegre, Editora Fi.
- HARVEY, D. (1982 [1976]). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, n. 6, pp. 7-14.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009 [2005]). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, Ipea, v. 1.
- KOWARICK, L. (1993 [1979]). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- KUHN, F. (2018). *A política de saneamento básico na Federação Brasileira e as Desigualdades Regionais: uma análise dos municípios paulistas*. Dissertação de mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.

- LEITÃO, K. (2009). *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LOPREATO, F. L. C. (2013). *Caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo, Editora Unesp.
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Cidades e luta de classes no Brasil". In: MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARICATO, E.; ROYER, L. (2017). "A política urbana e de habitação". In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (orgs.). *Cinco mil dias*. São Paulo, Boitempo.
- MENDES, M. J. (2008). *Texto para discussão 39: Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94270/Texto%20p%20discuss%c3%a3o%2038.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: ago 2019.
- OLIVEIRA, F. de (1979). "Prefácio". In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega.
- \_\_\_\_\_. (1981 [1972]). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1988). O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22, pp. 8-28.
- \_\_\_\_\_. (1990). A Metamorfose da Arribaça. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 27, pp. 67-92.
- \_\_\_\_\_. (2018 [2006]). "O adeus do futuro ao país do futuro: uma biografia breve do Brasil". In: OLIVEIRA, F. *Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo, Boitempo.
- PAULANI, L. M. (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*. Brasília, n. 10, pp. 88-102.
- PERES, U. D. (2018). "Análise da governança do orçamento público". In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. (2018). "Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política". In: PIRES, V; SATHLER, A. R. (orgs.). *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- PETRAROLLI, J. (2013). *Execução de Obras em Favelas: entraves para viabilizar projetos de urbanização*. Dissertação de mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.
- PRATES, D. M.; FRITZ, B; DE PAULA, L. F. (2017). Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, n. 21.
- REZENDE, F. A. (2006). *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas.
- ROYER, L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- ROYER, L. O.; FILOCOMO, G. (2019). Conflitos e significados em torno da casa e da cidade durante os governos federais petistas. In: XVIII ENANPUR. *Anais....* Natal, EDUFRN.

- ROYER, L. O.; SANTOS, F. P.; FILOCOMO, G. (2018). O financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro: o papel da cooperação interfederativa no caso do município de São Paulo. In: XXXVI INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. *Anais...* Barcelona, Latin American Studies in a Globalized World.
- RUFINO, M. B. C. (2012). *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SCHÄFER, A.; STREECK, W. (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge, Polity Press.
- SCHICK, A. (1976). O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, pp. 65-84.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. (2018). Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, pp. 175-189.
- SHIMBO, L. Z. (2010). *Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOUZA, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, n. 24, pp. 105-122.
- STREECK, W. (2014). The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the state. *German Economic Review* v. 15, n. 1, pp. 143-165.
- TAVARES, M. C. A. (1999). “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2019). “Restaurar o Estado é preciso”. In: MELO, H. P. (org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

## Portais eletrônicos consultados

- <<http://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: nov 2018.
- <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: maio 2017.
- <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: ago 2019.
- <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: dez 2018.
- <<https://www.portal.tcu.gov.br/inicio/>>. Acesso em: out 2019.
- <<https://www.senado.leg.br/>>. Acesso em: dez 2018.
- <<https://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: jul 2019.
- <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: maio 2017.
- <<http://www.transparencia.gov.br/>>. Acesso em: maio 2017.

Texto recebido em 1º/mar/2020

Texto aprovado em 19/abr/2020



Quadro  
Anexo 1 – Indicadores econômicos nacionais  
Ano referência: 2016

Ano	Valores Executados OGU (Empenhado; Ano referência 2016) R\$	Valores Executados OGU (Liquidado; Ano referência 2016) R\$	Evolução Produto Interno Bruto Real (%)	Resultado primário setor público (% PIB)	Investimento público federal (% PIB) (desconsideradas as estaduais)
2000	1.756.701.646.555	1.756.690.169.537	-	-	-
2001	1.599.102.713.303	1.599.102.390.557	1,4	3,8	0,8
2002	1.613.128.065.532	1.613.078.135.100	3,1	3,9	0,8
2003	1.884.472.161.125	1.884.381.802.823	1,1	4,3	0,3
2004	1.825.443.825.310	1.825.437.315.742	5,8	4,6	0,5
2005	2.091.836.577.974	2.091.834.482.269	3,2	4,8	0,5
2006	2.178.029.114.736	2.178.028.589.436	4,0	3,2	0,6
2007	2.153.886.320.983	2.068.845.156.344	6,1	3,3	0,7
2008	2.089.695.760.910	2.003.095.682.604	5,1	3,4	0,9
2009	2.252.030.547.549	2.143.651.835.191	-0,1	2,0	1,0
2010	2.257.426.748.697	2.148.892.205.306	7,5	2,8	1,2
2011	2.364.332.170.998	2.243.200.639.345	4,0	3,1	1,0
2012	2.465.326.196.093	2.319.830.946.538	1,9	2,4	1,0
2013	2.432.307.652.295	2.278.653.688.346	3,0	1,7	0,9
2014	2.746.919.234.630	2.615.193.665.788	0,5	-0,6	1,0
2015	2.548.785.550.475	2.465.542.279.524	-3,5	-2,0	0,7
2016	2.661.473.992.131	2.589.501.783.428	-3,5	-2,5	0,8

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal; Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda do Governo Federal; Banco Central do Brasil; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração nossa.



# Metropolização e planejamento territorial como perspectiva de desenvolvimento em Angola

Metropolization and territorial planning as a development perspective in Angola

José Caléia Castro [I]  
Paulo Romano Reschilian [II]

## Resumo

O processo de metropolização e crescimento econômico de Angola desde o pós-guerra (2002) motivou a elaboração do planejamento territorial como estratégia para o desenvolvimento urbano/regional. Este trabalho analisa as ações de planejamento e desenvolvimento das realidades do Sul global, a partir do estudo dos processos de metropolização de Luanda, num contexto em que se intensificam o crescimento demográfico e a urbanização informal. Embora seja uma das maiores expressões das assimetrias e precariedades socioespaciais contemporâneas, Luanda convive com as aspirações do desenvolvimento urbano pós-moderno e neoliberal trazidas pelas pressões da globalização. Por meio da aplicação de uma metodologia mista, constatou-se que o pensamento tecnocrata neoliberal aplicado ao planejamento dessas realidades debate-se com a predominância estrutural da informalidade e configura um espaço híbrido.

**Palavras-chave:** Angola-Luanda; desenvolvimento regional; metropolização; planejamento urbano; planejamento híbrido.

## Abstract

*The process of metropolization and economic growth in Angola since the post-war period (2002) has motivated the creation of territorial planning as a strategy for urban/regional development. This work analyses the planning and development actions of the Global South realities, based on the study of Luanda's metropolization processes, in a context where demographic growth and informal urbanization have increased. Although it is one of the greatest expressions of socio-spatial asymmetries and precariousness, Luanda coexists with the aspirations of postmodern and neoliberal urban development brought about by the pressures of globalization. Through the application of a mixed methodology, it was found that neoliberal technocratic thinking applied to the planning of these realities struggles with the structural predominance of informality and configures a hybrid space.*

**Keywords:** Angola-Luanda; regional development; metropolization; urban planning; hybrid planning.



## Introdução

A atual conformação socioespacial de Angola é resultado do seu processo histórico baseado nos impactos do período colonial (1482-1975), marcado principalmente pelo planejamento excludente e as guerras de libertação nacional (1961-1975), mas, também, das cerca de três décadas de guerra civil (1975-2002)<sup>1</sup> que (des)arranjaram as dinâmicas urbano/regionais, políticas, socioeconômicas e culturais. Este trabalho analisa as dinâmicas urbano/regionais e as ações de planejamento e desenvolvimento em Luanda, Angola, e demonstra como o processo de metropolização se constitui no elemento crucial para o estudo socioespacial e o desenvolvimento dessa realidade.

Nos últimos 16 anos do pós-guerra civil, a ideia de planejamento e desenvolvimento urbano/regional de Angola respaldou-se no cenário econômico impulsionado pelos ganhos da exploração do petróleo verificado, principalmente, no período de 2002-2014. Parece evidente ser esse o fator econômico mais importante do pós-guerra que, quando analisado, é capaz de revelar as potencialidades e/ou debilidades estruturais que determinaram o desenvolvimento e a conformação do espaço urbano/regional.

Além de aspectos como a colonização portuguesa e a prolongada guerra civil, fatores como: o êxodo rural; a intensa migração interna em direção a Luanda; o crescimento polarizado da economia; o modelo de gestão territorial baseado no sistema de poder centralizado de partido único, ideologicamente fundamentado no modelo do socialismo marxista leninista; “bem como a natureza da política econômica seguida até meados dos

anos 1990” (Rocha, 2010 p. 18) são fundamentais para a compreensão do atual cenário socioespacial marcado pela informalidade e precariedade.

Mas se, por um lado, a guerra e o “comportamento político ostensivamente cego perante os problemas do interior do país” (Rocha, 2010 p. 18) foram cruciais para o agravamento e a permanência da precariedade e dos desequilíbrios territoriais, por outro, o fator econômico adaptado às necessidades do capitalismo neoliberal contemporâneo, acolhido pela necessidade ou pela cobiça do crescimento e da prosperidade no pós-guerra, produziram uma utopia de desenvolvimento marcado pela instabilidade socioeconômica e por incongruências no desenvolvimento urbano. Cenário que, segundo Bresser-Pereira (2004), são próprios dos países da periferia do capital, devido aos problemas estruturais e da dependência a que estão submetidos.

Em Angola, o discurso do planejamento territorial como estratégia para o desenvolvimento equalizado, apresentado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 (Angola, 2012) ganhou força, principalmente, para Luanda, que se configura não apenas como principal polo econômico, mas, também, como centro do planejamento territorial que assume uma característica semelhante ao que Perroux (1950, p. 93) chamou de “área relativa à execução de um plano, campo de forças e estrutura com características próprias”. Ou seja, Luanda passou a ser a principal e talvez a única subunidade de planejamento de Angola. Uma condição que se consolidou com o advento da paz (2002), período em que o Estado passou a desfrutar de condições político-administrativas para avaliar e apresentar estratégias de contraposição aos crescentes desequilíbrios

urbano/regionais. Porém o que ocorre na prática é a intensificação e a perpetuação da polarização de Luanda, transformando-a em centro hegemônico do poder em todos os níveis (Oliveira, 2015); uma Cidade-Estado contemporânea. Luanda é, nesse contexto, um verdadeiro caso de macrocefalia urbano/regional.

Por seu turno, o processo de metropolização de Luanda é resultante de um acelerado processo de urbanização intensificado pelo crescimento demográfico, as conurbações, a intensificação das trocas socioeconômicas, as complexidades dos sistemas de mobilidade baseados nos modos de circulação e transporte informal (Castro, Reschilian e Zanetti, 2018). E a complexidade da divisão social do trabalho, diante das nuances das lógicas globais contemporâneas de planejamento e gestão do território, produz, para as realidades periféricas do Sul global, como Luanda, uma metrópole precária e informal (Amaral, 2005; Davis, 2006).

Assim, apesar de seu impacto e importância, as perspectivas de planejamento e desenvolvimento apresentadas pelos instrumentos de regulação da produção do espaço urbano/regional, tais como: o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 2013-2017 (Angola, 2012), ou o Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda (PDGML) de 2015-2030 (Luanda, 2015), não são, na prática, os responsáveis pelo processo de metropolização que ocorre em Luanda. Mas sim, as influências do contexto histórico, das relações socioculturais, político/econômicas e as dinâmicas urbanas quotidianas sustentadas na informalidade. E, embora considerem-se as seguintes tentativas de planejamento engendradas ao longo da história desde 1940, fato é que costumeiramente tais planos se configuraram mais em modelos segregacionistas e incapazes de acomodar

o crescimento contínuo da população e suas nuances socioespaciais (Development Workshop, 2005).

É, nesse ínterim, que se propõe discutir e analisar o planejamento e o desenvolvimento territorial de Angola, a partir da busca do entendimento de como o processo de metropolização de Luanda, baseado na informalidade, constitui-se em fator fundamental para o planejamento e desenvolvimento urbano/regional de Angola e as metrópoles periféricas do Sul global. Questão que, por outro lado, sugere os seguintes objetivos específicos:

- (a) abordar a regionalização e a metropolização no contexto do Sul global;
- (b) analisar a conformação urbana de Luanda como produto das dinâmicas endógenas e das nuances globais;
- (c) analisar o planejamento metropolitano como perspectiva de desenvolvimento.

Por fim, as considerações finais remetem à reflexão sobre os assuntos abordados com enfoque para o planejamento do processo de metropolização como fundamentais para o desenvolvimento urbano e regional.

## Metodologia

Para este estudo, foi utilizada a metodologia mista, que consistiu no trabalho empírico realizado por meio das relações e vivências na área de estudo em junho de 2015, maio de 2016 e setembro de 2019; estudo bibliográfico/documental; entrevistas semiestruturadas dirigidas aos agentes governamentais e da sociedade civil organizada, tais como: Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Territorial, Direção Nacional dos Transportes Rodoviários, Direção Nacional do Comércio, Development

Quadro 1 – Instituições colaboradoras na pesquisa de campo

Instituição/Agente/local	Atividade
Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários – INTR, Luanda	Entrevista/conversa – Diretora nacional dos transportes de Luanda
Direção Nacional do Comércio	Entrevista/conversa e passeio pelos pontos “nodais” da cidade – Diretor nacional do comércio interno
Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial	Entrevista/conversa – Diretor setorial
Development Workshop (DW-Angola)	Entrevista/conversa, debates, aquisição de dados geoespaciais – Diretor nacional da DW
Ceic-Ucan   Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola	Instituição coparticipante: entrevista/conversa com os professores da área de economia, política, sociologia e antropologia. Aquisição de dados bibliográficos

Fonte: elaboração própria, em 2019.

Workshop (DW-Angola), Centro de Investigação Científica da Universidade Católica de Angola (Ceic/Ucan) (Quadro 1).

Fez-se o uso das ferramentas do SIG (Sistema de Informações Geográficas) para análise, elaboração, quantificação e qualificação de dados geoespaciais. Considerou-se o método misto como base para a sistematização do estudo, por ser um procedimento que, de acordo com Christensen et al. (2011), permite o uso de múltiplas aplicações, técnicas e esforços interdisciplinares e combinados para uma compreensão mais alargada e efetiva.

## Regionalização e metropolização

Os países do Sul global apresentam um grande desafio quanto à conceituação dos fenômenos socioespaciais *contemporâneos*, devido ao intenso, complexo e difuso processo de urbanização influenciado pela “des-ruralização

*contemporânea* e a incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais” (Ribeiro e Santos Júnior, 2010, p. 21; grifos meus). Processos que vinham durante muito tempo sendo excluídos das discussões globais de urbanização, mas que passaram a ser reconsiderados devido não apenas ao impacto das rápidas transformações impostas ao atual modelo de urbanização global (Jaglin, Didier, Dubresson, 2018) caracterizada, nessas realidades, pela controvérsia da predominância da urbanização informal (Roy, 2005) com as ideias do planejamento futurista contemporâneo (Watson, 2014).

Nos países da África tropical, do qual Angola faz parte, o debate de regionalização começa a ter repercussão “a partir de 1960, quando se inicia a onda de independências desses países” (Rochefort, 2003, p. 115), que passam a experimentar, nesse período, grandes mudanças estruturais, políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, o desafio é entender não apenas as dinâmicas e implicações das múltiplas interpretações, mas a ressignificação das relações das identidades dos sujeitos

materiais e imateriais desses espaços com a região que sujeita esse conceito a uma variabilidade histórica, cultural e geográfica (Souza, 2013). Segundo o autor, o entendimento da questão da região não se limita à compreensão do fator geográfico ou da escala em si, mas também de outros aspectos socioespaciais, econômicos e de domínio técnico-científico. Para Freitas (2009, p. 45), a “região refere-se a uma área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de um determinado aspecto, seja ele natural ou construído, econômico ou político”. Por essa ótica, a região ganha maior amplitude e, ao mesmo tempo, preserva suas peculiaridades.

Algumas dessas peculiaridades, apesar de muito difusas (Caldeira, 2017), tornam as cidades do Sul global, como Luanda, uma região particular e ao mesmo tempo comum, que partilham características que vão além da sua periferização global ou endógena, como por exemplo o fator demográfico (Davis, 2006). Regiões que são consideradas ora como “metrópoles, megacidades ou megalópoles” – quando a dinâmica populacional prevalece sobre a dinâmica dos espaços urbanizados (Haeringer, 1998) – e ora como megacidades – quando constroem, por meio de suas características partilhadas, um espaço demarcado. Tais caracterizações são, por si só, uma ação de regionalização, pois configuram espaços globais que partilham elementos e características comuns e complexas em uma mesma categorização (Jaglin, Didier, Dubresson, 2018).

É preciso compreender que, na conjuntura contemporânea das realidades periféricas do Sul global, o conceito de regionalização demarca-se, invariavelmente, pela sua associação com a produção do espaço informal,

precário e desigual (Watson, 2014; Myers, 2011; Roy, 2005; Cain, 2014; Piertese, 2011), que contrasta com as ideias ou utopias de desenvolvimento trazidas pela lógica do capitalismo neoliberal global.

De acordo com Ribeiro e Santos Júnior (2010), a organização dos territórios do Sul global enfrenta um distanciamento do desenvolvimento do progresso material e do bem-estar social cada vez maior, por debaterem-se com problemas de ordem estrutural. Tal distanciamento deixa atrelada a questão da regionalização a uma crise conceitual marcada pelo que os autores (ibid., p. 21) classificaram de “disjunção entre economia, sociedade e território”. Segundo Costa (2013, p. 327), “toda região deveria pressupor uma intenção de intervenção e de gestão, estabelecendo elementos de controle e limites”. Essas percepções desvendam um estado de ambiguidades entre o progresso material, demográfico e dos fluxos econômicos que dificulta o consenso conceitual de regionalização em suas diferentes escalas e processos.

Pode-se, então, dizer que a regionalização está ou deveria estar atrelada a um esforço criativo de conceber e reproduzir condições para a coordenação de macropolíticas para a gestão e o financiamento dos espaços principalmente metropolitanos, como as funções essencialmente urbanas (habitação, saneamento, mobilidade e transporte). E, dessa forma, o próprio conceito de metropolização passa a ser também objeto de reanálise, uma vez que o desenvolvimento de estruturas conceituais e perspectivas críticas devem levar em conta a diversidade das trajetórias urbanas na globalização.

A metropolização é um processo que altera e demarca ou regionaliza o território. Enquanto dinâmica urbana, está ligada à

conjuntura da produção social do espaço, tais como: o crescimento demográfico, a intensa urbanização, a intensificação do enredo e debilidades da mobilidade urbana, os conflitos espaciais, a complexidade da divisão técnica e social do trabalho, segundo Singer (1998), atrelados aos fatores socioeconômicos de agentes com diferentes graus de capital, de tecnologia e de organização (Silveira, 2015).

A metropolização também é considerada “uma metamorfose do processo de urbanização” (Lencioni, 2006, p. 72); quando origina uma ação de regionalização. Uma metamorfose que, segundo a autora, retira do espaço características anteriores, “arcaicas ou tradicionais” e incorpora e desenvolve outras (com novas relações entre capital-sociedade, objeto-espaço). De alguma forma, essa colocação, do modo como entendida, não se constata nas realidades desfavorecidas, precárias e superpopulosas das metrópoles do Sul global. No entanto, Lencioni (2015) sugere que a metropolização é um fenômeno hegemônico que sobrepõe a relação capital-metropolização numa racionalidade semelhante à lógica anterior do capital industrial relacionada com o processo de urbanização. Nesse caso e considerando o papel fundamental dos agentes estruturadores e as dinâmicas da produção do espaço urbano, compreende-se que não se trata da substituição do arcaico pelo novo na sua essência, mas pela incorporação de outras características (anteriores ou posteriores) e o desenvolvimento de outras (Ferreira et al., 2015).

A metrópole contemporânea apresenta como “uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização” (Lencioni, 2006, p. 72). Assim, não há dúvidas de que o processo de metropolização esteja

ligado à intensidade de fluxos demográficos, financeiros e mercadorias, bem como ao crescimento dos serviços, do trabalho de administração e gestão; e, cada vez mais, ao domínio das tecnologias da informação, o modo do consumo entre outros (ibid.). Segundo Moura (2009), a metropolização reflete uma fase mais evoluída da urbanização, manifestando uma pós-urbanização que evidencia uma nova época. Observa-se na colocação desse autor uma semelhança quanto ao conceito de metamorfose de Lencioni (2006). Somente que para Moura (2009), a ênfase está na “fase evoluída da urbanização” que, para Lencioni (2006), não é necessariamente um processo que traz o novo, mas apenas uma mudança de estado do espaço.

A questão do “pós-urbanização” (Moura, 2009) pressupõe uma evolução urbana no sentido estrutural do espaço. Porém, é preciso certa cautela na compreensão dessa abordagem, principalmente quando se fala de metropolização de países periféricos que mais se assemelham a um cenário de involução urbana – em que, por um lado, se busca o desenvolvimento de um espaço sob a racionalidade global e moderna, mas que, por outro, é fundamentado nas lógicas de estruturas arcaicas, precárias e informais que dominam a produção, a administração, o desenvolvimento e a exploração desses territórios (Watson, 2014; Myers, 2011).

A metropolização é um processo espacial que acontece no território e que altera as relações sociais, econômicas e culturais enquanto dinâmica urbana. Mas pode ser, também, apenas uma concepção institucional e meramente administrativa ou de interesse econômico que não converge para a transformação real das condições socioespaciais



(Moura e Firkowski, 2001). Isto é, uma metropolização *ex-post* (Klink, 2013) em que se impõe, de maneira vertical, um planejamento autocrata e tecnocrata, apresentando as regiões metropolitanas como polos de desenvolvimento para integração da economia. Mas, para Klink (*ibid.*), a institucionalização da Região Metropolitana deveria estar ligada aos processos espaciais caracterizados pela intensa urbanização dos municípios ou aglomerados urbanos em que, dentro das articulações político-institucionais dos agentes e atores estruturadores do espaço, se constroem as condições para a governança metropolitana que, no caso do Brasil, dá origem às chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) entre os municípios que compõem uma Região Metropolitana (RM).

As colocações de Klink (*ibid.*) corroboram, em certa medida, Braga e Carvalho (2004, p. 8) que definem uma região metropolitana como “um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua”. Isso se considerarmos essa continuidade como objeto da convergência entre as dinâmicas do processo de metropolização com as disposições legais/administrativas. Porém, nos países periféricos do Sul global, a governação e a administração metropolitana talvez sejam algumas das suas maiores dificuldades na organização e no desenvolvimento do território. Seja por não valorizarem ou por não amadurecerem o entendimento dos processos, políticas e relações urbanas que compõem esse fenômeno que vai além da mera definição legal (Santos, 1998), ou pelas suas próprias debilidades estruturais. Por esse motivo, tais realidades se debatem cada

vez mais, com a dualidade construída entre as dinâmicas urbano/regionais e as estratégias político/administrativas do território.

Diante de tantos conceitos distintos, entende-se que, apesar de existirem elementos centrais a serem considerados na abordagem dos autores, a questão da regionalização e da metropolização ainda permanece complexa, principalmente quando se trata das realidades periféricas. De toda forma, entende-se a metrópole como um produto dos processos de metropolização ligados às forças de produção e aos fatores que interferem nas dinâmicas e estruturação do espaço enquanto unidade contraditória e desigual da urbanização contemporânea, ao mesmo tempo que se configura como “uma esfera pública de disputa política da produção do espaço” (Barbosa, 2015, p. 171). Dessa forma, pode-se então afirmar que a regionalização não está desassociada da metropolização que, por sua vez, é amparada pelo espaço territorial delimitado, aqui entendido como metrópole. O que constitui, dessa forma, um plano tridimensional de relações espaciais complexas.

## Contexto histórico/espacial de Angola

Embora a guerra seja o fator fundamental mais apontado como estruturante do espaço de Angola, sua atual caracterização pode ser abordada a partir dos seguintes fatores: o crescimento econômico verificado no período de 2002-2014, as desigualdades socioespaciais, a intensa urbanização de Luanda e a reconstrução nacional iniciada após os acordos de paz em abril de 2002. A esses

fatores, soma-se ainda um quinto elemento importante para a compreensão das atuais dinâmicas políticas, socioeconômicas e espaciais: a inserção da China como principal parceiro econômico e a mais importante linha de crédito no processo de reconstrução de Angola (Rocha, 2010).

Angola possuía uma população estimada em cerca de 25 milhões de habitantes em 2015, contra os 5,6 milhões em 1970 (INE, 2014). Dessa população, 63% vivia em área urbana até 2016, apesar de se registrar, atualmente, uma regressão nesse crescimento no nível das províncias (61% no período de 2016-2017 de acordo com INE, 2016), enquanto Luanda apresenta apenas 2,56% de população rural e aponta para uma contínua progressão do crescimento da população urbana. Fato que não deve nos levar a concluir que a população de Angola seja majoritariamente rural, pois o total da população de Luanda, que é majoritariamente urbana, soma mais de 30% da população total do território nacional, atualmente com cerca de mais de 30 milhões de pessoas, segundo o Banco Mundial (2020). Tais percentuais agregados ao restante da população urbana das outras províncias resultarão na prevalência da população urbana.

O país está constituído por 18 províncias subdivididas, ao todo, em 162 municípios e 559 comunas (Figura 1), divididas em localidades urbanas e rurais. Foi subdividido em 70.287 Secções Censitárias (Censo Demográfico de 2014), segundo a divisão político-administrativa.

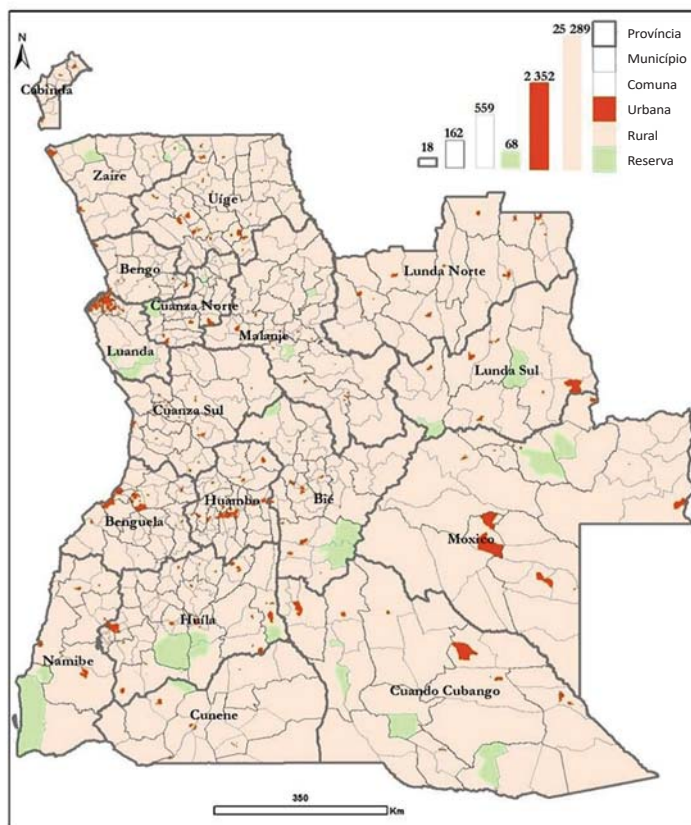
Os governos provinciais que são, em termos hierárquicos, a segunda maior dimensão na administração pública e territorial engendram, acima de tudo, os anseios político-partidários do Governo, antes mesmo

de atender às principais necessidades da população amparadas pelo Estado. O governador provincial assume, costumeiramente, um papel duplo: como primeiro secretário do partido no poder e como governador da província<sup>2</sup> (Kaliengue, 2016). Esse fato se estende para outras esferas institucionais,<sup>3</sup> comprometendo, assim, a governabilidade e a gestão do território.

Em Angola, há um excesso de interferência e controle do governo nas dinâmicas da produção do espaço, que é resultante da lógica de uma administração vertical de estilo monárquico a que o país esteve submetido desde a independência (1975). Por um lado, entende-se como uma herança do modelo colonialista português; por outro, da própria cultura nacional; e, por fim, da influência do sistema socialista e monopartidário que dominou entre 1975 e 1991. É sob essa lógica de organização e administração do território que se desenvolveu o planejamento que Pereira (2013) chamou de planejamento de cima para baixo; em que “a realização de mudanças ignora a opinião dos beneficiários, [tais mudanças] são artificiais e mais propensas ao fracasso” (ibid., p. 249). Um ponto comum aos países africanos e crucial para discutir o planejamento e desenvolvimento socioespacial dessas realidades.

Apesar de sua inserção na economia global, devido ao setor diamantífero e petrolífero do qual é totalmente dependente, Angola tem sofrido com uma crise socioeconômica crônica desde 2014, deixando de ser o país que tão recentemente (2002-2013) vivenciou uma “era de ouro” devido aos rendimentos do alto preço do petróleo nesse período. No entanto, não foi capaz de efetuar mudanças estruturais, diversificar a economia, diminuir significativamente a pobreza e a precariedade

Figura 1 – Cartograma de municípios, comunas e localidades por província – 2014



Fonte: INE – Instituto Nacional de Estatística (2014).

urbano/social; ainda que, de alguma forma, tenha-se reconfigurado o mapa da pobreza extrema com a influência da informalidade e o advento da livre circulação de pessoas e bens (Castro, 2015), Angola ainda faz parte dos países com pior índice de desenvolvimento urbano ou socioeconômico. Uma condição refletida na flexibilidade e precarização do trabalho, nos índices de pobreza social de 36,6% (segundo

o Ilep, 2008-2009), com 60% da população vivendo com menos de dois dólares por dia (Rocha, 2017), numa realidade cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,526 desde 2013 (PNUD, 2014). A diferença entre o IDH e o PIB por habitante foi de USD 6.532,5 em 2014 (Rocha, 2014), e a taxa média anual foi de 12,5%, entre 2004 e 2008, e de 3,4% entre 2009 e 2014 (Rocha, 2015).

Segundo Furtado (2002, p. 32), “as economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e *per capita*, sem reduzir o grau de dependência externa e a heterogeneidade estrutural interna, que são suas características essenciais”. Exemplo dessa dependência que, por um certo olhar, pode ser considerada deletéria e, ao mesmo tempo, benéfica são as atuais e complexas relações de trocas financeiras/econômicas mantidas entre a China e Angola, permeadas por obscuridade e desequilíbrio no protagonismo das relações. Apesar de ser o favorecedor das oportunidades de exploração, Angola não consegue preservar sua soberania e integridade equânime nas negociações de modo a preservar sua integridade socioespacial e econômica diante de uma China que se apresenta como a égide do tão almejado desenvolvimento. O desequilíbrio dessas relações refletem-se nas diversas dimensões do espaço urbano, em que atores privados e governamentais procuram unir-se aos interesses chineses para engendrar ações de acumulação de recursos por meio da exploração do próprio território, gerando, assim, riquezas que não se reverterem em desenvolvimento do país, mas que o mantêm refém de

um processo de acumulação primitiva de capital que criou uma classe minoritária de ricos e afortunados que escolhem investir fora do país (Portugal de preferência), em vez de injectarem os milhares de milhões de dólares na diversificação das exportações de Angola. (Rocha, 2015, p. 4)

Ao investirem e acumularem recursos e finanças fora do país, em vez de proporcionarem um reinvestimento que vise ao desenvolvimento nacional, os agentes do poder

econômico, financeiro e político acabam por debilitar a economia do país e o estado social da população mais vulnerável que carece de acesso aos direitos sociais básicos, gerando

uma situação de privação de algumas dimensões do bem-estar de um indivíduo, como acesso limitado a serviços de saúde, baixo capital humano, habitação inadequada, má nutrição, falta de determinados bens e serviços, falta de capacidade para expressar pontos de vista políticos ou professar credos religiosos, etc. (INE, 2011, p. 165)

A desigualdade social agravada pela corrupção e pelo tráfico de influência, somada à incapacidade de converter os rendimentos econômicos e financeiros em políticas redistributivas para a melhoria do bem-estar das populações é, segundo Rocha (2015), resultado de um governo pouco comprometido de fato com o desenvolvimento regional equilibrado que tanto paira em seus discursos políticos de planejamento. O autor aponta, ainda, o reflexo do apego a atitudes paternalistas principalmente de uma elite minoritária ligada ao poder político e explica que: “já se criou a cultura de dependência do Estado, no sentido de que tudo tem de ser de sua responsabilidade” (ibid., p. 217). E, embora essa realidade esteja no enfoque de mudanças do atual governo liderado por João Lourenço (2017 - atual), a questão é que essa racionalidade é estrutural e comum entre os empresários que dependem ou valem-se do aparelho do Estado para engendrar seus anseios particulares. Todo esse contexto desafia e contrasta com as pretensões de desenvolvimento urbano/regional moderno, proposto pelos planos: PDGML 2015-2030 e o PND 2012-2017.

## Conformação urbano/metropolitana de Luanda

Luanda, capital de Angola, está constituída por 7 municípios (Quadro 2): Belas, Cacuaco, Cazenga, Icolo, Bengo, Quissama, Luanda e Viana. Destes, os mais populosos são os municípios (sede) de Luanda e de Viana, que se configura um subcentro no contexto metropolitano.

Localizada na região litorânea do país (Figura 2) “a província de Luanda é a mais populosa, com 6.945,386 pessoas em 2014, representando pouco mais de um quarto da população do país nesse período (27%)” (INE, 2014, p. 32). Dessa população, 70,9% encontrava-se a viver em habitação construída com material não apropriado (Cain, 2013; INE, 2014). Um quadro que se agrava cada vez mais, não apenas devido ao aumento da população nacional projetada para 29.250,009 em 2018 (INE, 2018) e para cerca de 12 milhões, em 2030, para Luanda (IPGUL, 2015), mas, principalmente, devido à atual conjuntura social e político-econômica do país, embrenhada

de sucessivos episódios e revelações de esquemas de corrupção sistêmica que contribuem para a piora da vida social da população.

Paradoxos amplamente evidenciados na vida quotidiana de Luanda. Apesar do esforço do Estado em apresentar uma nova imagem da cidade por meio de elementos da modernidade, como grandes e novos edifícios sofisticados, condomínios residenciais de alto padrão, a presença de automóveis supermodernos na malha viária, bem como o novo *habitus* consumista e imediatista (Schubert, 2016) de uma pequena parcela da população mais abastada, é na informalidade que se evidencia a racionalidade da produção do espaço urbano.

Existe, no entanto, outro fator com o qual Luanda se debate: o desequilíbrio da distribuição populacional. De acordo com a (Figura 3), Luanda possui “368 habitantes por quilômetro quadrado. Cerca de 18 vezes superior à média do país” (INE, 2014 p. 35).

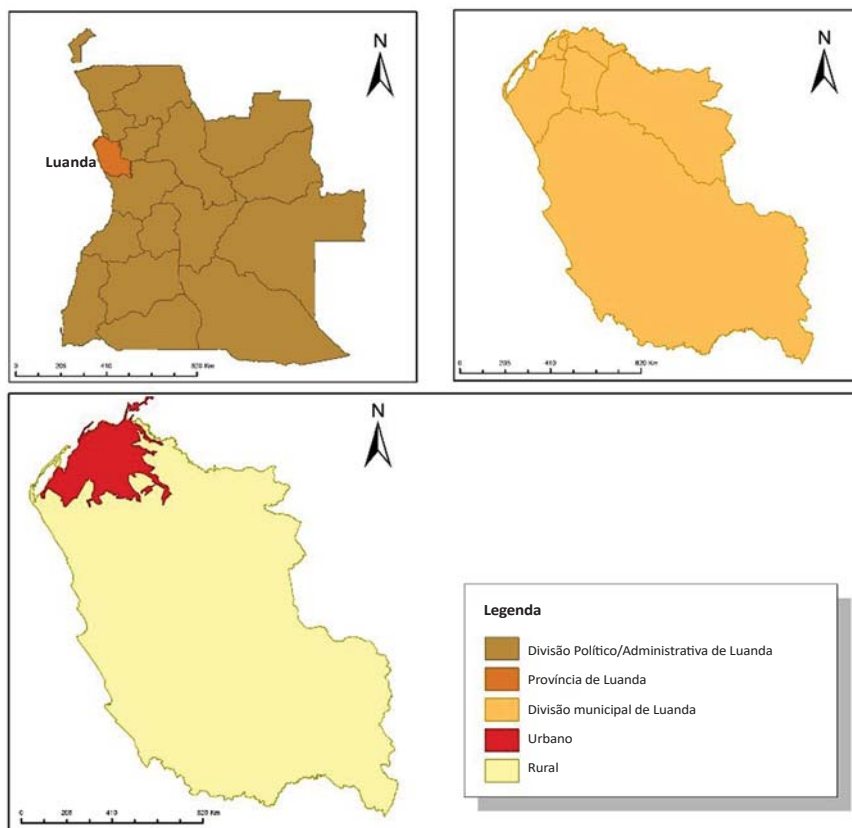
A distribuição populacional é um fator importante para o planejamento e o desenvolvimento regional, uma vez que influencia nas demandas dos fluxos socioeconômicos.

Quadro 2– Número de municípios, comunas e localidades de Luanda, 2014

Municípios	Comunas	Localidades		
		Urbanas	Rural	Total
7	32	292	296	588

Fonte: RGPH (INE, 2014). Elaboração própria, em 2016.

Figura 2 – Localização de Luanda no contexto territorial de Angola – 2016



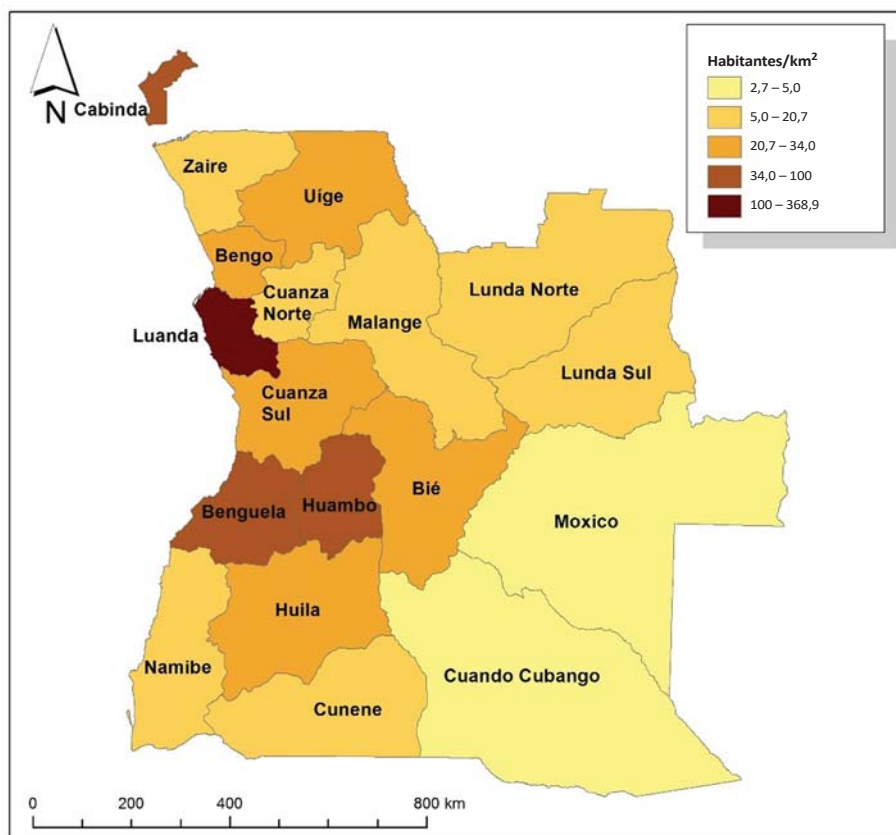
Fonte: elaboração própria, em 2016.

No entanto, o quadro apresentado por Luanda revela a presença de uma macrocefalia urbana que compromete as potencialidades do desenvolvimento.

A constituição da região metropolitana de Luanda como unidade administrativa autônoma convive com limitações de instrumentos

legais e conceituais que clarifiquem as funções dos atores e as relações entre as cidades que compõem a RM. Embora se possa verificar a ocorrência efetiva do fenômeno de metropolização, segundo os princípios conceituais abordados, seu respaldo nos planos (PDGML 2015-2030 e PND 2013-2017) carece

Figura 3 – Densidade demográfica por província, 2014



Fonte: elaboração própria, em 2016, com base no Censo Demográfico de 2014.

de estudos e debates aprofundados capazes de definir o tipo e as peculiaridades dessa metrópole. Essa definição é importante para que se estabeleça como fator catalisante do desenvolvimento equânime.

Assim, verifica-se, diante dos processos e variantes que constituem o espaço de Luanda, um processo dialético-diacrônico,

ainda que este não seja único aos países periféricos, ao mesmo tempo que não se pode dizer que tais processos sejam uma norma para as realidades periféricas do Sul global, uma vez que a própria globalização é um processo com “positividades” e “negatividades”, assim como a cidade é um espaço de antagonismos e diferenças.

## Planejamento e desenvolvimento urbano e regional

Quando se trata das cidades do Sul global, é comum observar em argumentos acadêmicos e discursos políticos, assim como no senso comum, a ideia de falta de planejamento na estruturação do espaço, criando uma narrativa de “desorganização” ou “desestruturação” urbana. Porém, sabe-se que a organização do espaço envolve “atividades e decisões complexas a respeito do uso e da ocupação do solo, mas também das dinâmicas da produção socioespacial. Os instrumentos reguladores do uso e ocupação do solo são produzidos por códigos e leis que definem a conformação urbana desejada ou permitida (Vasconcellos, 2012, p. 216) dentro de um contexto histórico, político, socioeconômico e cultural; aspectos fundamentais na produção e conformação do espaço urbano.

Houve, no caso de Luanda, ao longo do seu processo de urbanização, várias tentativas e ações de planejamento. Apesar de segregacionistas, os planos da época colonial foram dos poucos que maior impacto tiveram na definição da conformação urbana de Luanda. Havia, já na década de 1940, um plano urbano que ficou rapidamente ultrapassado e foi seguido por cinco versões até 1963, não tendo qualquer um deles conseguido regular o crescimento urbano (Development Workshop, 2005). Os “musseques”<sup>4</sup> (favelas), bairros periféricos precários, são, em parte, resultado da política adotada nos planos segregacionistas coloniais que se agravaram posteriormente

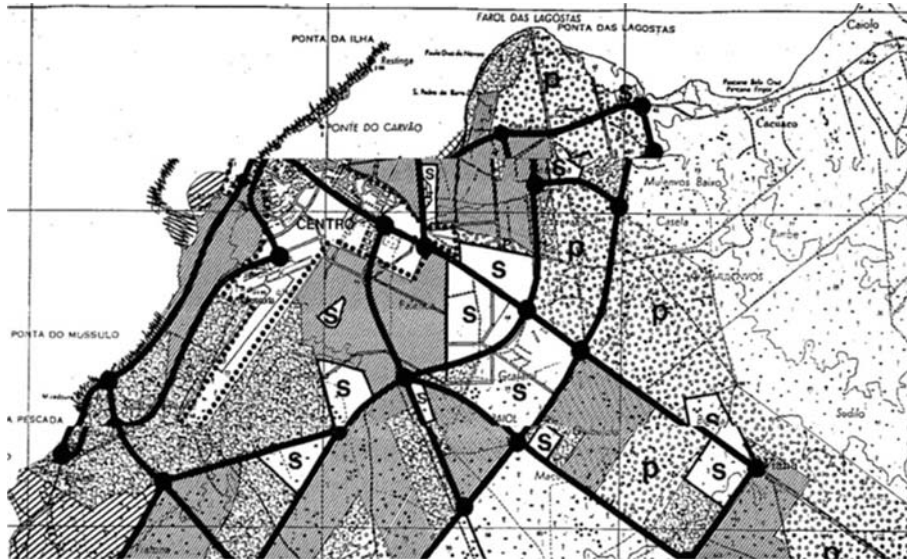
com os efeitos da guerra e o modelo de gestão territorial, como já abordado. Embora o plano de 1973 reconhecesse, pela primeira vez, a necessidade de melhorar e não de deslocar os musseques, contrariamente ao que era geralmente feito nos planos anteriores, isso também nunca foi aplicado.

Esta análise demonstra que, em países subdesenvolvidos, a produção do espaço urbano nem sempre tem a ver com a elaboração de planos, mas principalmente com as dinâmicas e os processos socioespaciais ora espontâneos, ora imbuídos na lógica capitalista global de exploração dos territórios (Santos, 2000). Os planos de desenvolvimento urbano elaborados após a independência (1975) não surtiram os efeitos desejados, tampouco tiveram aplicabilidade integral (Development Workshop, 2005; Betencourt, 2011) mesmo com a situação de guerra que o país vivenciou durante 27 anos, Luanda conheceu, em 1979 e 1980, outros planos que visavam à reorganização do território (Figuras 4 e 5). Segundo a Development Workshop (2005, p. 73) “no ano de 2000 (dois anos antes do término dos conflitos civis bélicos), o Conselho de ministros aprovou um Plano de Gestão do Crescimento Urbano de Luanda, que viria a constituir a base para a elaboração de um novo plano piloto”.<sup>5</sup>

A seguir, apresenta-se uma cronologia histórica (Quadro 3) que comprova a ocorrência de ações de planejamento que visavam ao desenvolvimento urbano de Luanda e que desconstrói o argumento da “falta de planejamento” como justificativa para o estado de precariedade, pobreza e informalidade do espaço urbano de Luanda.



Figura 4 – Luanda – Plano Diretor de 1979



Fonte: [www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)

Figura 5 – Luanda – Plano Diretor de 1980



Fonte: [www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)

Quadro 3 – Resumo dos planos de intervenção urbana da cidade de Luanda

Data	Tipo de plano	Elaboração
1943	Plano de Urbanização	- Etienne Grover e David Moreira da Silva - Aprovado pela Câmara Municipal de Luanda
1973	Plano Diretor para a Cidade de Luanda	Empresa francesa, a O.T.A.M. (Omnium Technique d'Aménagement)
1979	Plano Diretor para Luanda	Diretório Nacional de Planeamento Físico
1982	Lei da Autoconstrução	Estado
1987	Projeto de Melhoramento do Sambizanga	Development Workshop (DW) Departamento Nacional do Urbanismo
1995/1997	Plano de Gestão do Crescimento Urbano da Cidade de Luanda	Ministério do Plano, um projeto do Banco Mundial para o Governo Provincial de Luanda (GPL), desenvolvido pela Dar al-Handasah
1995/1997	Plano de Gestão do Crescimento Urbano da Cidade de Luanda	Governo de Luanda
Início 2001	Plano de Drenagem de Estradas e de Águas Pluviais para um Musseque Piloto	Ministério do Urbanismo e Habitação e programa de autoconstrução dirigida
2002	Plano Estratégico do Solo e de Reabilitação de Luanda	Gabinete de Obras Especiais (GOE)
2003	Estudo de desenvolvimento urbano do município do Cazenga	DAR al-Handasah
2006	Nova Cidade de Luanda	China International Fund Ltd
2007	Diretrizes e estratégias para o Plano de Desenvolvimento 2009/2013, para Luanda e Bengo	Dar al-Handasah
2008/2009	Plano de Gestão do Crescimento Urbano da Cidade de Luanda	Dar al-Handasah Ministério do Ambiente e Urbanismo
2008	Projeto de Construção de Um Milhão de Casas até o ano 2012 "Meu Sonho, Minha Casa"	Programa Nacional de Urbanismo e Habitação
2012	Plano Nacional de Desenvolvimento	Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial de Angola
2015	Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda	Governo de Angola, Governo Provincial de Luanda, Instituto do Planeamento e Gestão Urbana de Luanda, Urbinvest

Fonte: Development Workshop (2005), Betencourt (2011) e Luanda (2015). Elaboração própria (2018).

A razão de se depositar, nos planos, meios cruciais para o desenvolvimento, num espaço em que ainda lhe são alheias questões como democracia, participação popular, liberdade humana e outros, construiu a ideia de que a mera existência de planos representa a ordem e a solução dos problemas urbano/regionais e que a sua ausência se constitui na desordem socioespacial.

Sabe-se, porém, que a ordem estrutural do espaço de Angola é dada pelo modelo governativo centralizado, repleto de incongruências (Oliveira, 2015) e que se vale da condição despolarizada da cidade e do capitalismo tardio, para engendrar um planejamento imposto por uma governamentalidade de orientação ideológica esquizofrênica – ora de essência capitalista neoliberal, mas arcaica e centralizada nas suas formas de controle, redistribuição e acumulação; ora socialista, mas neoliberal em suas práticas – que substituiu o debate, o desacordo e o dissenso por uma série de tecnologias de governar, geralmente compradas de fora: uma gestão tecnocrática. Por assim ser, a elaboração e aprovação do PDGML 2015-2030 – que se enquadra perfeitamente nesse retrato e que foi euforicamente comentado e ovacionado, não apenas pela classe política envolvida, mas por leigos, administração pública e, principalmente, pelos principais atores econômicos e imobiliários nacionais e internacionais, que viam, neste, uma oportunidade de realização de seus anseios – incorre em um fracasso determinado como instrumento de reestruturação e desenvolvimento.

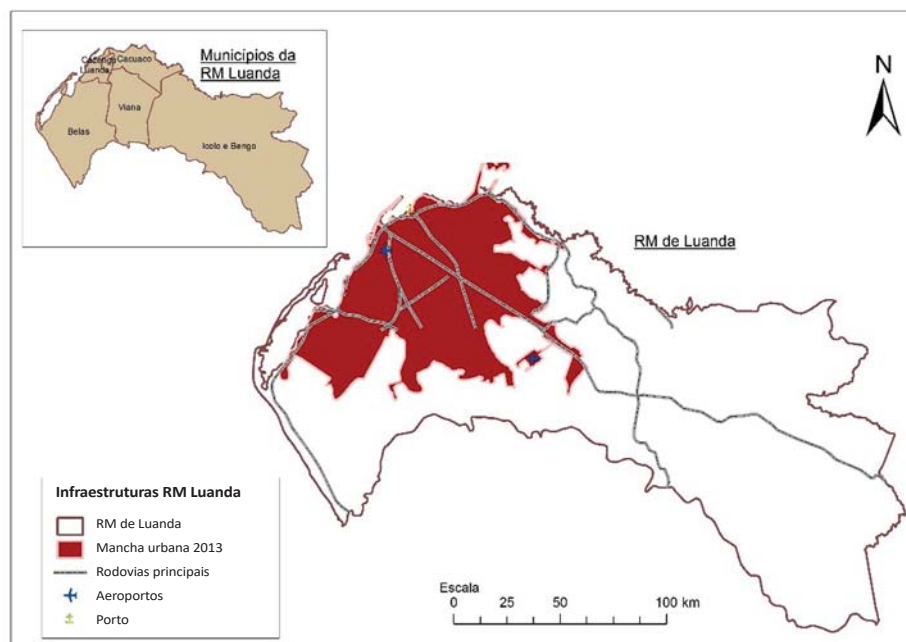
Além disso, a grande questão para Angola é que as ações do Estado se confundem com os interesses de agentes privados que, na maioria dos casos, também são os próprios

agentes do Estado. Esse fato pode ser notado ao analisar os objetivos do Plano Diretor Metropolitano de Luanda que, além de intencionar a acomodação dos 12,9 milhões de pessoas, previstos para 2030, tem o objetivo de criar condições para “apresentar a capital como uma oportunidade para atrair novos investimentos internacionais” (Luanda, 2015, p. 32). Ou seja, existe uma preocupação maior em apresentar a cidade como um cardápio urbano, mais do que resolver os problemas sociais e urbanos da população mais vulnerável. O que leva a questionar os interesses de um planejamento que apenas prioriza os interesses do capital global

Pode-se dizer que o Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda 2015-2030 (Luanda, 2015) é o primeiro documento mais importante e completo da instituição da região metropolitana, até então, lançado pelo Ministro de Estado e chefe da casa civil e que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 2015. O plano fundamenta-se sobre três pilares: “cidade habitável”, “nossa cidade bonita” e “cidade internacional”. Propõe-se, nesse plano, a organização do espaço urbano por meio de novas estruturas e padrões de uso e ocupação do solo, motivada pelo crescimento populacional e pela expansão urbana para além dos limites territoriais da província (Figura 6).

A intenção de organizar espaços precários, que já estão para além dos limites normais do território urbano, pressupõe a ocorrência de processos e dinâmicas inerentes à metropolização, independentes do planejamento metropolitano. Ou seja, nesse caso, o plano caracteriza-se mais como um instrumento remediador que nunca alcança, de fato, seus princípios. Nesse cenário, é preciso compreender que esses processos

Figura 6 – Região metropolitana de Luanda e expansão urbana em 2013



Fonte: www.mapmaker.com e Development Workshop (2013). Elaboração própria.

metropolitanos não acontecem de modo ensimesmados ou espontâneos, mas são influenciados pela própria lógica governativa dentro de interesses bem dirigidos.

É quase um consenso nacional a ideia de que o período pós-guerra seguido de um copioso crescimento econômico deveria proporcionar um grande desenvolvimento. Além disso, o fascínio das elites angolanas e até de boa parte da população quanto às mudanças urbanas e socioeconômicas foi encorajado pelo discurso do poder executivo sob a fala do ex-presidente da República (José Eduardo dos Santos), quando dizia:

Os angolanos são especiais. Apesar da dimensão e da complexidade da tarefa de reconstrução nacional, agora que estamos em paz havemos de encontrar o caminho, de maneira que nos próximos dez, quinze, vinte ou trinta anos possamos mudar radicalmente a situação em Angola e garantir a cada angolano uma vida melhor. (Abrantes, 2009, p. 99)

Passaram-se mais de 17 anos, e a única “vida melhor” garantida é o crescimento do status social e financeiro de pequena e seleta parcela da população ligada ao poder político/militar (Oliveira, 2015), que exhibe, dentro ou

fora do país, sua glamurosa vida urbana, atípica daquela a que originalmente pertencem, na qual controversamente se convive com o atraso e a pobreza, a precariedade e a informalidade do espaço e das atividades e serviços socioeconômicos. Verificam-se, aqui, uma utopia perpétua e a falta de coerência no discurso que contribui para a cooptação da identidade sociocultural. Segundo Hobsbawm (1995, p. 199), essa contradição é típica dos “países atrasados que procuram ascender à modernidade e são caracterizados, de maneira geral, pela falta de originalidade das suas ideias, embora nas suas práticas não sejam necessariamente assim”.

De toda forma, esta análise não tem o objetivo de atrapalhar ou ofuscar os esforços do Estado na tentativa de melhorar as condições urbanas e sociais de Angola e Luanda em particular. E não é, igualmente, nosso interesse contrariar a ideia de elaboração de planos diretores como instrumento de fomento do desenvolvimento. Compreende-se que, para o contexto de Luanda e Angola em geral, o planejamento constitui um instrumento necessário e fundamental para a reestruturação urbana e para o desenvolvimento metropolitano. No entanto, é preciso uma coragem extra, para perceber, explorar e assumir novos paradigmas de planejamento para além daquele, preso às regras do planejamento convencional e *top-down*. E, embora Luanda tenha todas as características que a permitem ser classificada como região metropolitana, existem peculiaridades e especificidades que devem ser tomadas em conta para o desenvolvimento de um espaço urbano equânime, democrático e resiliente, dentro das reais necessidades e condições culturais, econômicas e sociais do lugar.

Segundo Vasconcellos (2012), o planejamento do desenvolvimento urbano é determinado por fatores como: processos migratórios, sistema político e econômico, setor financeiro, indústria, comércio e serviços, valor e uso da terra urbana, interesse e necessidades das pessoas, construção civil, políticas de estado, sistema existente de transporte e trânsito. Aspectos que em Luanda, como já abordado, são em grande medida dominados pela informalidade estrutural que desenha o espaço urbano/metropolitano e engendra, por meio de suas múltiplas funções sociocognitivas, um sistema híbrido que configura a identidade da paisagem, das relações sociais e de um “terceiro espaço” (Bhabha, 1990) que é o ponto de confluência que impulsiona as dinâmicas quotidianas dessa metrópole. Sob esse raciocínio, entende-se que essa conformação híbrida se constitui então, para nós, na abordagem que costura a ideia – força central para o planejamento e desenvolvimento das metrópoles do Sul global. Uma ideia baseada na combinação dos modos e lógicas informais da produção do espaço, com a racionalidade do planejamento formal.

Assim, o planejamento híbrido aqui proposto como instrumento de desenvolvimento urbano/regional, constitui-se como um vetor de inclusão nos mais variados níveis e escalas espaciais, capaz de promover as mudanças reais do espaço. E torna-se em um instrumento de compreensão dos processos de apropriação do espaço e das complexas relações que impulsionam as transformações dos modos de vida. A hibridação com base na combinação entre os sistemas urbanos formais e informais, em detrimento do planejamento *top-down*, passa a ser um fator de contribuição para um novo olhar e compreensão do espaço

das metrópoles periféricas do Sul global, na medida em que é entendida além das lógicas inerentes às estratégias de sobrevivência. Ou seja: a inclusão dos modos, formas e lógicas da informalidade que estruturam o espaço precisam ser abordadas e valorizadas em um mesmo nível do planejamento formal.

Uma das formas práticas de aplicação desse conceito de planejamento é, no caso de Angola, por meio das autarquias – um modelo de organização e gestão administrativa do território que tem sido alvo de debates por diversos estudiosos. Previstas (ainda que de forma incompleta) pela Lei Constitucional de 1992 e pela Constituição de 2010 (Orre, 2014), esse modelo foca na premissa da descentralização e governança compartilhada<sup>6</sup> como o caminho mais adequado para o desenvolvimento urbano/regional equânime e democrático. No entanto, até o presente momento, esse processo ainda não teve início, estando previstas as primeiras eleições autárquicas para 2020, em meio a uma série de incoerências e desconhecimento dos elementos técnico/legais que vão amparar tal modelo e permitir compreender a relação entre os aspectos institucionais com os fenômenos e dinâmicas urbanas.

Diversos estudiosos afirmam ser difícil um desenvolvimento equânime sem uma descentralização do poder administrativo (Cain, 2015; Orre, 2014; Rocha, 2010), uma vez que o modelo centralizado e autocrático não permite um planejamento participativo e democrático. E, ao tomar as decisões de cima para baixo, o poder governativo influi-se em um cenário “em que a realização de mudanças ignora a opinião dos beneficiários, são artificiais e mais propensas ao fracasso” (Pereira, 2013, p. 249).

Segundo Orre (2014), o termo desconcentração a que se refere a constituição

resvala do verdadeiro propósito da autarquiização. A Constituição de 2010 prevê, nas suas normas transitórias, a introdução do modelo gradualista que se tornou a pauta central do debate político além das discussões da desconcentração e descentralização. Segundo Orre (ibid.), a desconcentração limita-se a criar alguma autonomia administrativa dentro da hierarquia estatal e não tem, como objetivo, criar maior autonomia política local, como seria a descentralização democrática, que permite maior governança compartilhada e participativa. A governança compartilhada e participativa é a chave para a organização especial baseada na combinação entre os modos formais e informais, dentro de um sistema que precisa aceitar as peculiaridades e especificidades do espaço como produtos do próprio espaço e fundamentais para o fortalecimento do sistema metropolitano.

No entanto, a dificuldade consiste no pouco debate e incompletudes que existem quanto à própria questão das autarquias, tais como:

Qual o desenho institucional? Qual o sistema eleitoral? Quais atribuições, prerrogativas e competências iriam ter uma autarquia? Quais fontes de rendimento iriam ser concedidas às autarquias? Como iria conviver e dividir tarefas e autoridade com os representantes dos órgãos locais do Estado? (Ibid., p. 7)

Além disso, apesar de ainda estar em construção, o princípio das autarquias e o conceito do planejamento híbrido se apresentam como uma potencial resposta e uma oportunidade capaz de atingir um novo paradigma de planejamento e desenvolvimento para as metrópoles periféricas do Sul global, valorizando as forças e vontades comunitárias de cada

autarquia ou comunidade, dando voz e sentido de pertencimento aos sujeitos marginalizados da informalidade que, na prática, estruturam o espaço urbano/metropolitano (Castro, 2019). Desta forma, é possível fortalecer as abordagens que emergem das forças e peculiaridades endógenas e constituir um nível multiescalar de diálogo entre a ordem formal institucional e a ordem do *habitus* sociocultural, entendendo que a criação de autarquias pode responder à necessidade de reestruturar instituições de governação mais democráticas, capazes de garantir direitos e serviços públicos com um mínimo de autonomia, capacidade e sofisticação.

## Considerações finais

Este artigo procurou compreender e demonstrar as ações de planejamento que ocorrem em Angola como estratégias de desenvolvimento territorial, bem como analisar os processos e dinâmicas socioespaciais que deram origem à metropolização de Luanda, fundamentada sobre as diretrizes do PND (2012-2017) e as disposições do PDGML (2015-2030). Nesse sentido, considerou-se, antes, a compreensão das complexidades do enredo político, cultural e socioeconômico que caracterizam a área de estudo, como fundamentais para a compreensão da atual conformação territorial de Angola.

A fundamentação teórico/bibliográfica evidenciou tendências globais e contemporâneas nos atributos e estilo de vida adotados no espaço urbano de Angola – característica comum aos países periféricos do Sul global, que se debatem com profundos desequilíbrios nas dimensões do território, da sociedade,

da economia, da política e de mobilidade. Para o caso de Angola, foi possível identificar esse conjunto no estudo da região metropolitana de Luanda, que concluímos ser a maior representação dos desequilíbrios e assimetrias regionais que o plano de desenvolvimento tenta equalizar no território. Além desse fato, Luanda apresenta-se como objeto principal do planejamento urbano e regional de Angola.

Os desequilíbrios regionais de Angola vêm sendo constantemente explicados por vários estudiosos a partir do argumento da guerra como a causa da atual condição socioespacial. Mas verificou-se que, embora a guerra seja um dos fatores mais marcantes e fundamentais para se estudar a estruturação do espaço urbano e regional de Luanda e o desenvolvimento territorial de Angola, ela não explica toda a complexidade da conjuntura socioespacial contemporânea. Apontam-se, aqui, as ações e os comportamentos do poder governativo, principalmente a partir do pós-guerra, como responsáveis da atual condição de subdesenvolvimento, desigualdades, informalidade e precarização do espaço urbano.

Apontaram-se as incoerências das políticas e dos modelos de desenvolvimento adotados na administração do território, bem como a inação ou descompromisso do Estado com o bem-estar social, como alguns dos fatores de perpetuação da desestruturação e dos desequilíbrios de um espaço cada vez mais excludente, apesar dos grandes ganhos verificados no país, por meio do processo da reconstrução nacional, proporcionado pela passada glória das receitas do petróleo. Ademais, a racionalidade de exploração dos territórios pelo capitalismo neoliberal contemporâneo global, com o qual Angola vem se associando, as especificidades histórico-culturais ligadas ao

modo de acumulação primitiva das elites angolanas, baseadas na centralização, corrupção sistêmica e nepotismo na gestão das estruturas e dos recursos e potencialidades socioeconômicas do país são, no nosso entender, elementos centrais para a continuidade da precarização urbano/regional do pós-guerra.

Nesse interregno, e de acordo com os dados estudados, afirma-se que as assimetrias do desenvolvimento territorial e as crises urbano/regionais ao que o PND muito se refere são estruturais e históricas. E se perpetuam, caso se continue adotando um pensamento tecnocrata e neoliberal que não valoriza outros modos de produção de um espaço desigual, com índices socioeconômicos seriamente comprometidos. Ainda mais no atual momento em que se assiste a uma baixa no preço global do petróleo, do qual Angola é completamente dependente.

Quanto ao planejamento urbano/regional de Luanda, nosso foco incidiu na análise de dois aspectos principais.

A primeira refere-se à desconstrução do discurso da desestruturação e precariedade urbana como resultado da falta de planejamento e a falta de capacidade técnica. Verificou-se que o planejamento para o desenvolvimento urbano esteve sempre presente nas ações e agendas do Estado. Porém, na maioria das vezes, as condições em que esses planos eram elaborados e aplicados não eram tão favoráveis. Quanto à falta de capacidade técnica muito anunciada por vários estudiosos, não se sustenta mais para o atual momento do pós-guerra; dado que Angola está inserida numa lógica de trocas socioeconômicas global, em que o meio técnico científico se impõe pela grande mobilidade internacional existente. Ou seja, depois da guerra, a falta

de capacidade técnica é um aspecto questionável, uma vez que Angola passou a recorrer a um sem-número de técnicos e tecnologias expatriadas. O grande exemplo é a elaboração do PDGML que não foi elaborado em Luanda nem por técnicos angolanos; o processo de reconstrução é outro exemplo clássico, que traz os chineses como principais atores não só do financiamento, mas principalmente da mão de obra. As instituições do Estado estão ou estiveram cheias de consultores formadores e profissionais estrangeiros. Como exemplo, temos o caso de um grande número de consultores e administradores estrangeiros que operou no ex-conselho de administração da Sonangol (maior empresa petrolífera estatal de Angola) liderada por Isabel dos Santos, filha do ex-presidente (José Eduardo dos Santos) entre 2016 e 2017, tendo sido exonerada pelo atual presidente, João Lourenço.

A segunda análise quanto ao planejamento metropolitano de Luanda se conecta ao processo da instituição da região metropolitana de Luanda por meio do PND (Angola, 2012) e principalmente do PDGML (Luanda, 2015). Embora nossa intenção não tenha sido a de esgotar os detalhamentos da análise, concluiu-se que o estudo do planejamento do espaço metropolitano de Luanda é uma abordagem necessária por ser um processo atual, peculiar e, ao mesmo tempo, global. Uma nova conformação espacial constitui-se, como resultado das dinâmicas e processos endógenos, espontâneos ou não, que permitem, no espaço, a estruturação de novos sujeitos sociais e econômicos. Verificou-se que existem muitos aspectos a serem analisados quanto ao uso da terra e à ocupação urbana que configuram Luanda como um verdadeiro caso de macrocefalia urbana, não obstante as intenções do PDGML 2015-2030.



Em análise, o PDGML (Luanda, 2015) pouco considera, em sua essência, a importância da presença das atuais formas de produção do espaço urbano e representações sociais peculiares, baseadas na informalidade, como é o caso dos transportes, dos serviços e atividades comerciais informais largamente presentes e estruturantes do espaço e ponto de partida para um desenvolvimento urbano equânime. Esse plano se caracteriza mais pela preocupação da venda de uma urbanidade utópica de cidade em desenvolvimento, com grandes potencialidades para trocas internacionais, do que com o verdadeiro desenvolvimento de sua população, cuja maioria vive em condições desumanas.

Por fim, conclui-se que os modelos propostos pelo plano diretor de Luanda, se aplicados, podem, por um lado, causar a coexistência de distintas instâncias de socialização das classes e novos valores de referências. E, por outro, podem simplesmente representar uma

reprodução da ordem socioespacial neoliberal e global caracterizada pela desigualdade social, desestruturação e exploração precária do território, dada a debilidade das estruturas legais do Estado. Assim, o processo de planejamento metropolitano de Luanda deve ser, também, um processo social e político dotado de ampla participação popular, no qual o planejamento não seja de cima para baixo, mas um encontro entre as duas ordens que formam o espaço (formal e informal) e constroem o que chamamos de espaço híbrido – uma lógica socioespacial que já faz parte da dinâmica cotidiana de produção e estruturação da cidade de Luanda. É, a partir dessa lógica híbrida e informal (não planejada), que se sugere pensar as metrópoles do Sul global de modo inclusivo e democrático. Pois o desenvolvimento só é possível quando há plena liberdade, acessibilidade e ausência da condição vitimizante da população, além da redistribuição equilibrada dos recursos e oportunidades do espaço.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-0176-9017>**

Universidade do Vale do Paraíba, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
jccaleia2@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8477-1739>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
pauloromano@univap.br

## Notas

- (1) Verificar Castro (2015).
- (2) Geralmente, os governadores provinciais desempenham também a função de primeiros secretários provinciais do partido no poder. Ou seja, são os líderes e representantes políticos máximos das províncias. O que compromete, de acordo com especialistas, a dedicação às funções do Estado para às quais foram designados (Kaliengue, 2016).
- (3) As instituições são dotadas de uma racionalidade segundo a qual, para qualquer cidadão qualificado alcançar algum cargo público com o mínimo de prestígio, na maioria das vezes, é necessário que esteja afiliado ao partido no poder ou que tenha algum grau de influência político-partidária. Embora seja a regra conhecida na arena social e política, esse princípio nem sempre é falado abertamente.
- (4) O termo “musseques” é usualmente aplicado às zonas suburbanas, ocupadas pelas populações economicamente desfavoráveis. É aplicado, ainda, para formas de urbanização improvisada, precária e em permanente expansão (Development Workshop, 2005). E, embora o termo tenha origem na geologia das terras arenosas e vermelhas nas periferias de Luanda, é equivalente a favelas (Brasil) ou *slums* (no termo Inglês).
- (5) Resolução n. 27/2000 de 24 de novembro, *Diário da República*, I Série - n. 50. Development Workshop (2005, p. 73).
- (6) “Mesmo a Constituição de 2010 dando resposta a uma boa parte das perguntas supracolocadas e isto com apenas um debate público mínimo sobre o assunto, ela determina um modelo específico, fechando a porta para o que deveria constituir uma discussão pública significativa” (Orre, 2014, p. 7).

## Referências

- ABRANTES, J. M. (2009). *Jose Eduardo dos Santos e os desafios do seu tempo. Palavras de um estadista, 1979-2009*. Luanda, Maianga.
- ALONSO, S. (2011). Macrocefalia urbana. *Brasil Escola*. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/macrocefalia-urbana.htm>>. Acesso em: 6 out 2016.
- AMARAL, I. do (2005). Importância do setor informal da economia urbana em países da África subsariana. *Finisterra*, XL, 79, pp. 53-72. Lisboa.
- BANCO MUNDIAL (2020). *Indicadores do Desenvolvimento Mundial*. Disponível em: <[https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9\\_&met\\_y=sp\\_pop\\_totl&idim=country:AGO:MOZ:DZA&hl=pt&dl=pt](https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_pop_totl&idim=country:AGO:MOZ:DZA&hl=pt&dl=pt)>. Acesso em: 3 maio 2020.
- BARBOSA, J. L. (2015). “A mobilidade urbana no processo de metropolização: um ensaio crítico sobre as condições da produção social do espaço urbano no contemporâneo”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.

- BETTENCOURT, A. C. de A. (2011). *Requalificação e reabilitação de áreas urbanas críticas - os musseques de Luanda*. Dissertação de mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- BHABHA, H. (1990). *Terceiro espaço*. Londres, Lawrence & Wishart.
- BIBLIOTECATERRA. Planos diretor de Luanda DW. Disponível em: <[www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)>. Acesso em: 7 dez 2014.
- BRAGA, R.; CARVALHO, P. (2004). "Cidade: espaço da cidadania". In: GIOMETTI, A. B. R.; BRAGA, R. (orgs.). *Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia*. São Paulo, Unesp-Propp, Disponível em: <http://redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/cidade%20espa%C3%A7o%20da%20cidadania%20braga11.pdf>. Acesso em: 27 nov 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004). O conceito de desenvolvimento do ISEB discutido. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 49-84. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000100002&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000100002&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 6 dez 2016.
- CAIN, A. (2011). Em Luanda: alto para os pobres e baixo para ricos – preço da água. *Novo Jornal*, edição de 19 de agosto. Disponível em: [https://www.angonet.org/dw/sites/default/files/online\\_lib\\_files/Director%20de%20DW%20Entrevista%20sobre%20agua%20e%20justica%20-%20NovoJornal%2019%20Agosto%202011.pdf](https://www.angonet.org/dw/sites/default/files/online_lib_files/Director%20de%20DW%20Entrevista%20sobre%20agua%20e%20justica%20-%20NovoJornal%2019%20Agosto%202011.pdf). Acesso em: 24 abr 2016.
- \_\_\_\_\_ (2013). Mercados de terra urbana e microfinanças para habitação em Angola. *Development Workshop e Faculdade de Economia da universidade Agostinho Neto*. Disponível em: <http://novafrica.org/wp-content/uploads/2015/02/Allan-Cain-PP.pdf>. Acesso em: 24 abr 2016.
- \_\_\_\_\_ (2014). African urban fantasies: past lessons and emerging realities. *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 1, pp. 561-567. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/273193414\\_African\\_urban\\_fantasies\\_Past\\_lessons\\_and\\_emerging\\_realities](https://www.researchgate.net/publication/273193414_African_urban_fantasies_Past_lessons_and_emerging_realities). Acesso em: 26 abr 2016.
- \_\_\_\_\_ (2015). Allan Cain sobre ambiente urbano e saneamento em Luanda. *DW Angola*. Disponível em: <<https://www.dw.angonet.org/forumitem/allan-cain-sobre-ambiente-urbano-e-saneamento-em-luanda>>. Acesso em: 28 maio 2017.
- CALDEIRA, T. P. (2017). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20.
- CARMO, S. de C. B. do (2004). *Baixada santista: câmara e agenda 21*. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001c7.htm>. Acesso em: 21 set 2016.
- CASTRO, J. C. (2015). *Configuração socioespacial como expressão de conflitos: expansão urbana de Luanda e o planejamento territorial de Angola*. Dissertação de mestrado. São José dos Campos, Universidade do Vale do Paraíba.
- \_\_\_\_\_ (2019). *O papel do transporte informal na (re)estruturação dos sistemas de mobilidade metropolitana em cidades do sul global/estudo de caso: Luanda, Angola*. Tese de doutorado. São José dos Campos, Universidade do Vale do Paraíba.
- CASTRO, J. C.; RESCHILIAN, P. R.; ZANETTI, V. (2018). Os candongueiros e a "desordem" urbana de Luanda: uma análise sobre a representação social dos transportes informais. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 1, pp. 7-21.
- CEIC – UCAN (Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola) (2013). *Relatório económico anual de Angola*. Luanda, Texto editores. Disponível em: [http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio\\_Economico\\_Angola\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio_Economico_Angola_2013_FINAL.pdf). Acesso em: 20 mar 2014.

- CHRISTENSEN, P. et al. (2011). Children, mobility, and space: using GPS and mobile phone technologies in ethnographic research. *Journal of Mixed Methods Research*, v. 5, n. 3, pp. 227-246. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1558689811406121>>. Acesso em: 29 dez 2017.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA (1992). Lei Constitucional de 1992. Angola. Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). Assembleia Constituinte. Disponível em: [http://imgs.sapo.pt/jornaldeangola/content/pdf/CONSTITUICAO-APROVADA\\_4.2.2010-RUI-FINALISSIMA.pdf](http://imgs.sapo.pt/jornaldeangola/content/pdf/CONSTITUICAO-APROVADA_4.2.2010-RUI-FINALISSIMA.pdf). Acesso em: 13 nov 2016.
- COSTA, M. A (2013). “Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório”. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). *40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- DAVIS, M. (2006). *Planeta favela*. São Paulo, Boitempo.
- DEVELOPMENT WORKSHOP (2005). Terra: reforma sobre a terra urbana em Angola no período pós-guerra. Pesquisa, advocacia e políticas de desenvolvimento. Luanda.
- FURTADO, C. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra.
- FREITAS, R. (2009). Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v. 1, n. 3, pp. 44-53.
- HAERINGER, P. (1998). “La mégapolisation: un autre monde, un nouvel apprentissage”. In : BURDÈSE J. C.; ROUSSEL M. J.; SPECTOR, T.; THEYS, J. (eds.). *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au 21ème siècle?* França. IRD. Disponível em: <[http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_55-56/010021362.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_55-56/010021362.pdf)>. Acesso em: 14 dez 2016.
- HOBBSAWM, E. (1995). *Era dos extremos. O breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2011). *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População*. Luanda, INE.
- \_\_\_\_\_. (2014). Censo – resultados preliminares, recenseamento geral da população e habitação. Luanda, INE.
- \_\_\_\_\_. (2016). Recenseamento Geral da População e Habitação – Resultados definitivos do Censo. Luanda, INE
- \_\_\_\_\_. (2018). *Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Relatório de Indicadores de Linha de Base Agenda 2030*. Luanda, INE. Disponível em: <[file:///C:/Users/JoseCaleia/Desktop/UNDP\\_AO\\_Relat%C3%B3rio%20ODS\\_IND\\_BASE\\_FINAL%202018.pdf](file:///C:/Users/JoseCaleia/Desktop/UNDP_AO_Relat%C3%B3rio%20ODS_IND_BASE_FINAL%202018.pdf)>. Acesso em: 12 dez 2018.
- IPGUL – Instituto de Planeamento e Gestão Urbana de Luanda (2015). *PDGML – Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda 2015-2030*. Luanda, IPGUL.
- JACCOUD, L. (2001). *Experiências Internacionais em Política Regional: o caso da França*. Brasília, Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão; Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- JAGLIN, S.; DIDIER, S.; DUBRESSON, A. (2018). Métropolisations en Afrique subsaharienne: au menu ou à la carte? Métropoles. *ENTPE*, Hors Série 2018 - 10 ans: Numero anniversaire.
- KALIENGUE, I. (2016). MPLA mantém equipa para eleições em 2017. Angonoticias. Disponível em: <<http://www.angonoticias.com/Artigos/item/50948/mpla-mantem-equipa-para-eleicoes-em-2017>>. Acesso em: 6 dez 2016.

- KLINK, J. (2013). "Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos". In: FURTADO, A. F.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Brasília, Ipea.
- LEI CONSTITUCIONAL DE 1992. Angola. Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- LENCIONI, S. (2006). "Da cidade e sua região à cidade-região". In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (orgs.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LOPES, C. M. (2011). *Candongueiros e Kupapatas: Acumulação, risco e sobrevivência na economia informal em Angola*. Cascais, Principia.
- LUKOMBO, J. B. (2011). Crescimento da População em Angola: Um olhar sobre a situação e dinâmica populacional da cidade de Luanda. *Revista de Estudos Demográficos*, n. 49, pp. 53-67. Lisboa, INE.
- MAP MAKER. The Pier, Carradale, Kintyre, PA28 6SQ, UK. Disponível em: [www.mapmaker.com](http://www.mapmaker.com). Acesso em: 20 out 2014.
- MYERS, G. (2011). *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice*. Zed Books Ltda.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- MOURA, R; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2001). Metrôpoles e Regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 5, pp. 105-114.
- OLIVEIRA, R. S. de (2015). *Magnífica e miserável: Angola desde a Guerra Civil*. Lisboa, Tinta-da-China.
- ORRE, A. (2014). *Autarquias em Angola: Qual o problema do "Gradualismo"*. Michelsen Institute. Disponível em: <<http://www.cmi.no/publications/file/4930-autarquias-em-angola.pdf>>. Acesso em: 10 nov 2014.
- PEREIRA, E. M. (2013). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó, Argos.
- PERROUX, F. (1950). Espaço econômico: teoria e aplicações. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 64, edição 1, pp. 89-104. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1881960>>. Acesso em: 12 fev 2014.
- \_\_\_\_\_. (1967). "Teoria dos polos de desenvolvimento". In: SCHWARTZMAN, J. (org.) *Economia Regional*. Belo Horizonte, Cedeplar.
- PIETERSE, E. (2011). Grasping the unknowable: coming to grips with African urbanisms. *Social Dynamics*, v. 37, n. 1, pp. 5-23. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02533952.2011.569994>>. Acesso em: 19 mar 2017.
- PNUD (1999). Relatório do Desenvolvimento Humano. Lisboa, Trinova.
- PNUD – RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (2014). Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Nova York.
- REPÚBLICA DE ANGOLA (2011). Lei n. 29/11, de 1º de Setembro – Lei de Alteração da Divisão Político-administrativa das províncias de Luanda e Bengo. Luanda, Ministério do Urbanismo e Habitação.
- \_\_\_\_\_. (2012). Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017. Luanda, Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento.

- RIBEIRO, L. C. de Q; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2007). *As metrópoles e a questão social Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, Fase.
- \_\_\_\_\_ (2010). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, Fase.
- ROCHA, M. J. A. da (2004). Opiniões e Reflexões. Colectâneas de artigos, Conferências e Palestras Sobre Angola, África e o Mundo. Luanda, UCAN, Centro de Estudo e Investigação Científica.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Desigualdades e assimetrias regionais em angola – Os factores de competitividade territorial*. Luanda, Ceic-Ucan.
- \_\_\_\_\_ (2014). As perspectivas de crescimento económico de Angola até 2020. CEIC. *Working Paper* n. 2. Luanda, Ceic-Ucan.
- \_\_\_\_\_ (2015). China/Sonangol/Crescimento Económico: 3 assuntos da máxima actualidade. CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica – Universidade Católica de Angola. Disponível em: <https://studylibpt.com/doc/5053558/china-sonangol-crescimento-econ%C3%B3mico--3-assuntos---ceic>. Acesso em: 12 nov 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017). *A economia angolana em 2015, 2016 e 2017*. Luanda, Universidade Católica de Angola.
- ROCHFORT, M (2003). *Regionalização e rede urbana*. Curitiba, UFPR.
- ROY, A. (2005). Urban Informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, pp. 147-158. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944360508976689>>. Acesso em: 20 mar 2018.
- SANTOS, M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo, Record.
- SCHUBERT J. (2016). A culture of immediatism: co-optation and complicity in post-war Angola, *Ethnos*, v. 83, n. 1, pp. 1-19. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00141844.2015.1133687>>. Acesso em: 17 abr 2018.
- SILVEIRA, M. L. (2015). “Metropolização e circuitos da economia urbana”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- SINGER, P. (1998). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Contexto.
- SOUZA. M. L. de (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VASCONCELOS, E. A. de (2005). *A cidade, o transporte e o trânsito*. São Paulo, Prolivros.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Mobilidade urbana e cidadania*. Rio de Janeiro, Senac Nacional.
- VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, USP.
- WATSON, V. (2014). African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 1, pp. 215-231. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247813513705>>. Acesso em: 22 set 2016.

Texto recebido em 31/out/2018

Texto aprovado em 24/jan/2019

# Metropolization and territorial planning as a development perspective in Angola

Metropolização e planejamento territorial como perspectiva de desenvolvimento em Angola

José Caléia Castro [I]  
Paulo Romano Reschilian [II]

## Abstract

The process of metropolization and economic growth in Angola since the post-war period (2002) has motivated the creation of territorial planning as a strategy for urban/regional development. This work analyses the planning and development actions of the Global South realities, based on the study of Luanda's metropolization processes, in a context where demographic growth and informal urbanization have increased. Although it is one of the greatest expressions of socio-spatial asymmetries and precariousness, Luanda coexists with the aspirations of postmodern and neoliberal urban development brought about by the pressures of globalization. Through the application of a mixed methodology, it was found that neoliberal technocratic thinking applied to the planning of these realities struggles with the structural predominance of informality and configures a hybrid space.

**Keywords:** Angola-Luanda; regional development; metropolization; urban planning; hybrid planning.

## Resumo

*O processo de metropolização e crescimento econômico de Angola desde o pós-guerra (2002) motivou a elaboração do planejamento territorial como estratégia para o desenvolvimento urbano/regional. Este trabalho analisa as ações de planejamento e desenvolvimento das realidades do Sul global, a partir do estudo dos processos de metropolização de Luanda, num contexto em que se intensificam o crescimento demográfico e a urbanização informal. Embora seja uma das maiores expressões das assimetrias e precariedades socioespaciais contemporâneas, Luanda convive com as aspirações do desenvolvimento urbano pós-moderno e neoliberal trazidas pelas pressões da globalização. Por meio da aplicação de uma metodologia mista, constatou-se que o pensamento tecnocrata neoliberal aplicado ao planejamento dessas realidades debate-se com a predominância estrutural da informalidade e configura um espaço híbrido.*

**Palavras-chave:** Angola-Luanda; desenvolvimento regional; metropolização; planejamento urbano; planejamento híbrido.

## Introduction

Angola's current socio-spatial conformation is the result of its historical process based not only on the impacts of the colonial period (1482-1975), marked mainly by exclusionary planning and the wars of national liberation (1961-1975), but also, by the nearly three decades of civil war (1975-2002)<sup>1</sup> that (dis)arranged the urban/regional, political, socioeconomic and cultural dynamics. This work analyzes urban/regional dynamics and planning and development actions in Luanda, Angola, and demonstrates how the process of metropolization constitutes in the crucial element for the socio-spatial study and the development of this reality.

In the last 16 years of the post-civil war, the idea of urban/regional planning and development in Angola was supported by the economic scenario driven by the verified gains from oil exploration, mainly, in the period of 2002-2014. It seems evident that this is the most important economic factor in the post-war period, which can reveal the structural strengths and/or weaknesses that determined the development and conformation of the urban/regional space when analyzed.

In addition to aspects such as Portuguese colonization and the prolonged civil war, factors such as: the rural exodus; the intense internal migration towards Luanda; the polarized growth of the economy; the territorial management model based on the centralized one-party power system, ideologically based on the Leninist Marxist socialism model; "As well as the nature of the economic policy followed until the mid-1990s"

(Rocha, 2010, p. 18) are fundamental to understand the current socio-spatial scenario which is informal and precarious.

But if, on the one hand, war and "political behavior ostensibly blind to the problems of the countryside" (Rocha, 2010, p. 18) were crucial for the worsening and the permanence of precariousness and territorial imbalances, on the other hand, the economic factor adapted to the needs of contemporary neoliberal capitalism, welcomed by the need or the greed for growth and prosperity in the post-war period, produced a utopia development marked by socioeconomic instability and incongruities in urban development. Scenario that, according to Bresser-Pereira (2004), is typical of countries on the periphery of capital, due to the structural problems and the dependency to which they are subjected.

In Angola, the discourse of territorial planning as a strategy for equalized development, presented by the National Development Plan 2013-2017 (Angola, 2012) gained strength, mainly, in Luanda, which is configured not only as the main economic pole, but also, as the center of territorial planning that assumes a characteristic similar to what Perroux (1950, p. 93) called "an area related to the execution of a plan, field of forces and structure with its own characteristics". In other words, Luanda became the main and perhaps the only planning subunit in Angola. A condition that was consolidated with the advent of peace (2002), a period in which the State started to enjoy political and administrative conditions to evaluate and present strategies to counter the growing urban/regional imbalances. However, what happens in practice is the



intensification and perpetuation of the polarization of Luanda, transforming it into a hegemonic center of power at all levels (Oliveira, 2015), a contemporary City-State. In this context, Luanda is a true case of urban/regional macrocephaly.

In turn, the process of metropolization in Luanda is the result of an accelerated urbanization process intensified by demographic growth, conurbations, the intensification of socioeconomic exchanges, the complexities of mobility systems based on modes of circulation and informal transport (Castro, Reschilian and Zanetti, 2018). The complexity of the social division of labor, given the nuances of contemporary global logics of planning and management of the territory, produces a precarious and informal metropolis for the peripheral realities of the global South, such as Luanda (Amaral, 2005; Davis, 2006).

Thus, despite its impact and importance, the planning and development perspectives presented by the instruments to regulate the production of urban/regional space, such as the National Development Plan (PND), 2013–2017 (Angola, 2012), or the Luanda Metropolitan General Master Plan (PDGML) 2015–2030 (Luanda 2015), are not responsible for the metropolization process that takes place in Luanda. However, the influences of the historical and socio-cultural context, political/economic relations and the daily urban dynamics sustained in informality are. And, although considering the sequential planning attempts engendered throughout history since 1940, the fact is that such plans are usually configured in models which are segregationist and unable to accommodate the continuous growth of the population

and its socio-spatial nuances (Development Workshop, 2005).

Meanwhile, it is proposed to discuss and analyze the planning and territorial development of Angola, trying to understand how the process of metropolization in Luanda, based on informality, constitutes a fundamental factor for the urban/regional planning and development of Angola and the peripheral metropolises of the global South.

Matters which suggest the following specific objectives:

- (a) addressing regionalization and metropolization in the context of the global South;
- (b) analyzing the urban conformation of Luanda as a product of endogenous dynamics and global nuances;
- (c) analyzing metropolitan planning as a development perspective.

Finally, the final considerations refer to the reflection on the issues focused on the planning of the metropolization process which is fundamental for urban and regional development.

## Methodology

For this study, it was used the mixed methodology, which consisted of the empirical work carried out through relationships and experiences in the study area in June 2015, May 2016 and September 2019; bibliographic/documentary study; semi-structured interviews directed to government agents and organized civil society, such as: Ministry of Planning and Territorial Development, National Directorate of Road Transport, National

Directorate of Commerce, Development Workshop (DW-Angola), Scientific Research Center of the Catholic University of Angola (Ceic / Ucan) (Chart 1).

The tools of the GIS (Geographic Information System) were used for the analysis, elaboration, quantification, and qualification of geospatial data. The mixed method was considered the basis to systematize the study, as it is a procedure that, according to Christensen et al. (2011), allows the use of multiple applications, techniques and interdisciplinary and combined efforts for a broader and more effective understanding.

### Regionalization and metropolization

The countries of the global South present a great challenge regarding the conceptualization of contemporary socio-spatial phenomena, due to the intense,

complex and diffuse urbanization process influenced by “contemporary de-ruralization and the incorporation of the countryside to the expansion of world borders” (Ribeiro and Santos Jr., 2010, p. 21). Processes that had been excluded from global urbanization discussions for a long time, but which have been reconsidered because of the impact of the rapid changes imposed on the current model of global urbanization (Jaglin, Didier and Dubresson, 2018) characterized, in these realities, by the controversy over the predominance of informal urbanization (Roy, 2005) with the ideas of contemporary futuristic planning (Watson, 2014).

In the countries of tropical Africa, which Angola is a part of, the regionalization debate begins to have repercussions “from 1960, when the wave of independence of these countries begins” (Rochefort, 2003, p. 115), experiencing during this period, major structural, political, economic and social changes. Thus, the

Chart 1 – Collaborating institutions in the research field

Institution/Agent/local	Activity
National Institute of Road Transport - NIRT, Luanda	Interview/conversation – National director of transport in Luanda
National Directorate of Trade	Interview/conversation and discussion about the “nodal” points of the city – National Director of Internal Trade
Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial	Interview/conversation – Sector director
Development Workshop (DW-Angola)	Interview/conversation, debates, acquisition of geospatial data – National Director of DW
Ceic-Ucan   Center of Studies and Scientific Research of the Catholic University of Angola	Co-participant institution: interview/conversation with professors in the fields of economics, politics, sociology and anthropology. Acquisition of bibliographic data

Source: self-made, in 2019.

challenge is to understand not only the dynamics and implications of multiple interpretations, but also the resignification of the relationships between the identities of the material and immaterial subjects of these spaces with the region that subjects this concept to historical, cultural and geographical variability (Souza, 2013). According to the author, understanding the issue of the region is not limited to understanding the geographic factor or the scale itself, but also other socio-spatial, economic and technical-scientific aspects. For Freitas (2009, p. 45), “the region refers to a continuous area with characteristics of homogeneity related to the mastery of a given aspect, be it natural or built, economic or political”. From this perspective, the region gains greater amplitude and, at the same time, preserves its peculiarities.

Although they are very diffuse (Caldeira, 2017), some of these peculiarities make cities in the global South, such as Luanda, a particular and at the same time common region, which shares characteristics that go beyond their global or endogenous periphery, such as the demographic factor (Davis, 2006). Such characterizations are themselves, a regionalization action, as they configure global spaces that share common and complex elements and characteristics in the same categorization (Jaglin, Didier and Dubresson, 2018).

It is necessary to understand that, in the contemporary conjuncture of the peripheral realities of the global South, the concept of regionalization is invariably marked by its association with the production of informal, precarious and uneven space (Watson, 2014; Myers, 2011; Roy, 2005; Cain, 2014; Piertese,

2011), which contrasts with the ideas or utopias of development brought about by the logic of global neoliberal capitalism.

According to Ribeiro and Santos Jr. (2010), the organization of the territories of the global South faces an increasing distance from the development of material progress and social welfare, as they struggle with structural problems. Such a distance leaves the issue of regionalization linked to a conceptual crisis marked by what Ribeiro (*ibid.*, p. 21) classified as “disjunction from economy, society and territory”. According to Costa (2013, p. 327), “every region should presuppose an intention of intervention and management, establishing elements of limit control”. These perceptions reveal a state of ambiguity among material, demographic progress and economic flows that hampers the conceptual consensus on regionalization in its different scales and processes.

It can be said, that regionalization is or should be linked to a creative effort to conceive and reproduce conditions for the coordination of macro-policies for the management and financing of mainly metropolitan spaces, such as essentially urban functions (housing, sanitation, mobility and transport). Thus, the concept of metropolization itself is also subject to reanalysis since the development of conceptual structures and critical perspectives must consider the diversity of urban trajectories in globalization.

Metropolization is a process that alters and demarcates or regionalizes the territory. As an urban dynamic, it is linked to the conjuncture of the social production of space, such as: demographic growth, intense urbanization, the intensification and

weaknesses of urban mobility, spatial conflicts, the complexity of the technical and social division of work, according to Singer (1998), linked to the socioeconomic factors of agents with different degrees of capital, technology and organization (Silveira, 2015).

Metropolization is also considered “a metamorphosis of the urbanization process” (Lencioni, 2006, p. 72); when it originates a regionalization action. A metamorphosis that, according to the author, removes previous characteristics, “archaic or traditional” and incorporates and develops others (with new relations between capital-society, object-space). Somehow, this position, as understood, is not seen in the disadvantaged, precarious and overpopulated realities of the metropolises of the global South. However, Lencioni (2015) suggests that metropolization is a hegemonic phenomenon that overlaps the capital-metropolization relationship in a rationality like the previous logic of industrial capital related to the urbanization process. In this case and considering the fundamental role of the structuring agents and the dynamics of the production of the urban space, it is understood that it is not a question of replacing the archaic by the new in its essence, but by incorporating other characteristics (earlier or later) and the development of others (Ferreira et al., 2015).

The contemporary metropolis presents “a kind of urban translation of the socio-spatial manifestation of globalization” (Lencioni, 2006, p. 72). Thus, there is no doubt that the metropolization process is linked to the intensity of demographic, financial and merchandise flows, as well as to the growth of services, and management work; also,

the domain of information technologies, the mode of consumption among others (ibid). According to Moura (2009), metropolization reflects a more evolved phase of urbanization, manifesting a post-urbanization that highlights a new era. There is a similarity in this author's position regarding the concept of metamorphosis by Lencioni (2006). Only for Moura (2009), the emphasis is on the “evolved phase of urbanization” which, for Lencioni (2006), is not necessarily a process that brings the new, but only a change in the state of space.

The issue of “post-urbanization” (Moura, 2009) presupposes an urban evolution in the structural sense of space. However, some caution is needed to understand this approach, especially when it comes to the metropolization of peripheral countries that most resemble a scenario of urban involution – in which, on the one hand, it is sought the development of a space under global and modern rationality, but on the other hand, it is based on the logics of archaic, precarious and informal structures that dominate the production, administration, development and exploration of these territories (Watson, 2014; Myers, 2011).

Metropolization is a spatial process that takes place in the territory and that changes social, economic, and cultural relations as urban dynamics. But it can also be just an institutional conception and merely administrative or of economic interest that does not converge to the real transformation of socio-spatial conditions (Moura and Firkowski, 2001). That is, an ex-post metropolization (Klink, 2013) in which autocratic and technocratic planning is

imposed in a vertical manner, presenting the metropolitan regions as development poles for the integration of the economy. However, for Klink (*ibid.*), the institutionalization of the Metropolitan Region should be linked to the spatial processes characterized by the intense urbanization of the municipalities or urban agglomerations in which, within the political-institutional articulations of the agents and actors structuring the space, conditions are built for metropolitan governance which, in the case of Brazil, gives rise to the so-called Public Functions of Common Interest (FPIC) among the municipalities that make up a Metropolitan Region (RM)

Klink's (*ibid.*) statements corroborate, to a certain extent, Braga and Carvalho (2004, p. 8) who define a metropolitan region as “an urban agglomeration composed of several administratively autonomous municipalities, but physically and functionally integrated, forming a practically continuous urban mesh”, if we consider this continuity as the object of convergence between the dynamics of the metropolization process and the legal/administrative provisions. However, in the peripheral countries of the global South, governance and metropolitan administration are perhaps some of their greatest difficulties in the organization and development of the territory, either for not valuing or for not maturing the understanding of the processes, policies and urban relations that compose this phenomenon that goes beyond the mere legal definition (Santos, 1998), or for its own structural weaknesses. For this reason, such issues are increasingly debated, with the duality built between the urban/regional dynamics and the political/administrative strategies of the territory.

Regarding so many different concepts, it is understood that, although there are central elements to be considered in the authors' approach, the issue of regionalization and metropolization still remains complex, especially when it comes to peripheral realities. In any case, the metropolis is understood as a product of the metropolization processes linked to the forces of production and to the factors that interfere in the dynamics and structuring of space as a contradictory and unequal unit of contemporary urbanization, at the same time that it is configured as “a public sphere of political dispute over the production of space” (Barbosa, 2015 p. 171). Thus, it can be said that regionalization is not dissociated from metropolization, which, in turn, is supported by the bounded territorial space, here understood as a metropolis, which constitutes, a three-dimensional plane of complex spatial relations.

### Historical/spatial context of Angola

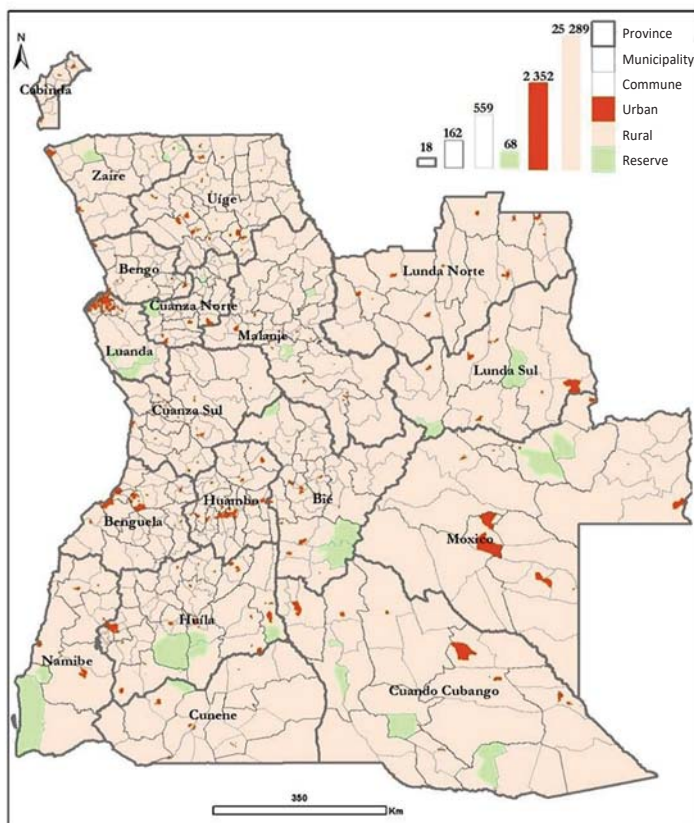
Although war is the most important structural factor in structuring the space in Angola, its current characterization can be approached from the following factors: the economic growth verified in the period from 2002 to 2014, the socio-spatial inequalities, the intense urbanization of Luanda and the national reconstruction started after the peace agreements in April 2002. In addition to these factors, there is also a fifth important element to understand the current political, socioeconomic and spatial dynamics: the insertion of China as the main economic partner and the most important line of credit in the reconstruction process of Angola (Rocha, 2010) .

Angola had an estimated population of around 25 million in 2015, compared to 5.6 million in 1970 (INE, 2014). 63% of this population lived in an urban area until 2016, despite currently registering a regression in this growth at its provinces (61% in the period 2016-2017 according to INE, 2016), while Luanda has only 56% of rural population and points to a continuous progression of urban population growth. A fact that should not lead us to conclude that the population of Angola is mostly rural, since the total population of Luanda, which is mostly urban, adds up to

more than 30% of the total population of the national territory, currently with more than 30 million according to the World Bank (2020). Such percentages added to the rest of the urban population in other provinces will result in the prevalence of the urban population.

The country has 18 provinces subdivided into 162 municipalities and 559 communes (Figure 1), divided into urban and rural locations. It was subdivided into 70,287 Census Sections (Demographic Census of 2014), according to its political-administrative division.

Figure 1 – Cartogram of municipalities, communes, and localities by province – 2014



Source: INE - National Statistics Institute (2014).

The government of the provinces, which are, in hierarchical terms, the second largest dimension in public and territorial administration, engender, above all, the political and partisan wishes of the Government, even before meeting the main needs of the population supported by the State. The provincial governor usually takes on a dual role: as first secretary of the ruling party and as governor of the province<sup>2</sup> (Kaliengue, 2016).

This fact extends to other institutional spheres,<sup>3</sup> thus compromising the governance and management of the territory. In Angola, there is an excess of interference and government control in the dynamics of the production of space, which is the result of the logic of a vertical administration of monarchical style to which the country has been subjected since its independence (1975). On one hand, it is understood as a legacy of the Portuguese colonialist model; on the other, the national culture itself; and, finally, the influence of the socialist and monoparty system that dominated it between 1975 and 1991. It is under this logic of organization and management of the territory that the planning, which Pereira (2013) called top-down planning, was developed; in which "making changes ignores the opinion of the beneficiaries, [such changes] are artificial and more prone to failure" (ibid., p. 249). A common point to African countries is crucial to discuss the socio-spatial planning and development of these realities.

Despite its insertion in the global economy, due to the diamond and oil sector on which it is totally dependent, Angola has suffered from a chronic socioeconomic crisis since 2014, although the country

recently (2002-2013) experienced a "golden age" due to the high oil price yields in that period. However, it was not able to make structural changes, diversify its economy, significantly reduce poverty and urban/social precariousness; although, the extreme poverty map has been reconfigured with the influence of informality and the advent of free movement of people and goods (Castro, 2015), Angola is still part of the countries with the worst urban or socioeconomic development index. A condition reflected in the flexibility and precariousness of work, in the rates of social poverty of 36.6% (according to Ibep, 2008-2009), with 60% of the population living on less than two dollars a day (Rocha, 2017), in a reality whose Human Development Index (HDI) has been 0.526 since 2013 (PNUD, 2014). The difference between the HDI and GDP per capita was USD 6,532.5 in 2014 (Rocha, 2014), and the average annual rate was 12.5%, between 2004 and 2008, and 3.4% between 2009 and 2014 (Rocha, 2015).

According to Furtado (2002, p. 32), "underdeveloped economies may experience long phases of growth in their global and per capita product, without reducing the degree of external dependence and internal structural heterogeneity, which are their essential characteristics". An example of this dependence, which, from a certain point of view, can be considered harmful and, at the same time, beneficial are the current and complex financial/economic exchange relations maintained between China and Angola, permeated by obscurity and imbalance in the protagonism of the relations. Despite favoring exploration opportunities, Angola is unable to preserve its sovereignty and equitable integrity in the negotiations in order

to preserve its socio-spatial and economic integrity in the face of China that presents itself as the aegis of such desired development. The imbalance of these relationships is reflected in the various dimensions of urban space, in which private and governmental actors try to unite with Chinese interests to engender actions to accumulate resources through the exploitation of their own territory, thus generating wealth that is not reverted to the country's development, but that keeps it a hostage of :

a process of primitive capital accumulation that created a minority class of wealthy and fortunate people who choose to invest outside the country (Portugal preferably), rather than injecting billions of dollars in diversifying Angola's exports. (Rocha, 2015, p. 4)

By investing and accumulating resources and finances outside the country, instead of providing reinvestment aimed at national development, agents of economic, financial and political power end up weakening the country's economy and the social status of the most vulnerable population that needs access to basic social rights, generating

a situation of deprivation of some dimensions of an individual's well-being, such as limited access to health services, low human capital, inadequate housing, malnutrition, lack of certain goods and services, lack of ability to express political views or professing religious creeds, etc. (INE, 2011, p. 165)

According to Rocha (2015), social inequality aggravated by corruption and influence peddling, coupled with the inability to convert economic and financial income into redistributive policies for improving the well-being of populations, is the result of a government that is not really committed with the balanced regional development that so much hovers in their political planning speeches. The author also points out the reflection of the attachment to paternalistic attitudes mainly of a minority elite linked to the political power and explains that: "the culture of dependence on the State has already been created, in the sense that everything has to be its responsibility" (ibid., p. 217). Although this reality is in the focus of changes in the current government led by João Lourenço (2017 – current), the question is that this rationality is structural and common among the entrepreneurs who depend on or use the state apparatus to generate their private desires. This whole context challenges and contrasts with the pretension of modern urban/regional development, proposed by the plans: PDGML 2015-2030 and PND 2012-2017.

## Urban/metropolitan conformation of Luanda

Luanda, capital of Angola, consists of 7 municipalities (Chart 2): Belas, Cacuaco, Cazenga, Icolo, Bengo, Quissama, Luanda and Viana. The most populous of them are: the municipalities (headquarters) of Luanda and Viana, which are configured as a sub-center in the metropolitan context.

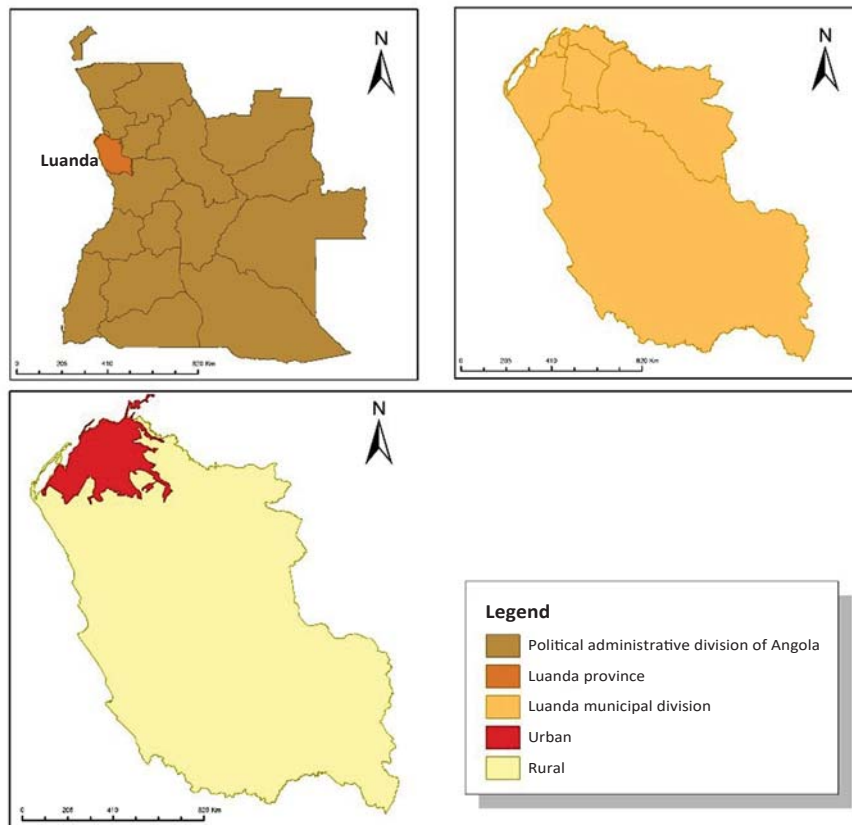


Chart 2– Number of cities, communes and localities of Luanda, 2014

Cities	Communes	Localities		
		Urban	Rural	Total
7	32	292	296	588

Source: RGPH (INE, 2014). Self-made, in 2016.

Figure 2 – Location of Luanda in the territorial context of Angola – 2016



Source: self-made, in 2016.

Located in the country's coastal region (Figure 2) "the province of Luanda is the most populous one, with 6,945,386 inhabitants in 2014, representing 'just over a quarter of the country's population in this period (27%)'" (INE, 2014 p. 32). Of this population, 70.9% were living in houses built with inappropriate material (Cain, 2013 and INE, 2014). A situation that is getting worse, not only due to the increase in the national population projected from 29,250.009 in 2018 (INE, 2018) to around 12 million in 2030 for Luanda (IPGUL, 2015), but mainly, due to the current social and political-economic conjuncture of the country, involved in successive episodes and the discovery of systemic corruption schemes that contribute to the worsening of the population's social life.

Paradoxes widely evident in everyday life in Luanda. Despite the State's effort to present a new image of the city through elements of modernity, such as new and sophisticated skyscrapers, luxurious residential condominiums, expensive modern cars on the road, as well as a new consumerist and immediate habitus ( Schubert, 2016) of a small portion of the more affluent population. It is in the informality that the rationality of the production of urban space becomes evident.

However, there is another factor which Luanda has been struggling with: the imbalance of population distribution. According to (Figure 3), Luanda has "368 inhabitants per square kilometer. About 18

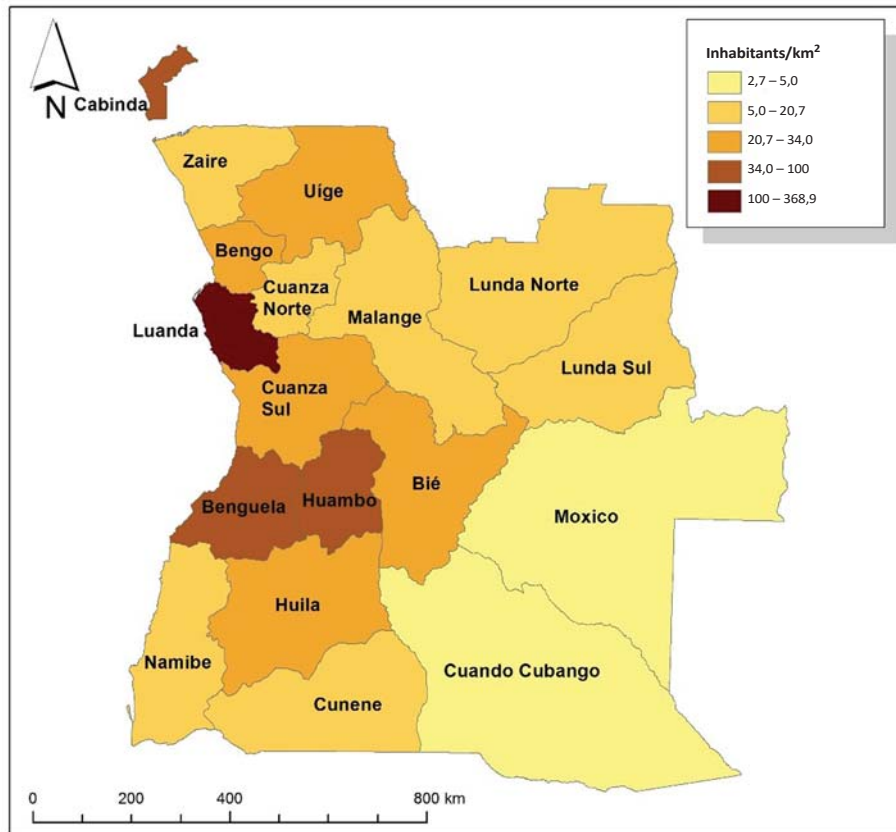
times higher than the country's average"(INE, 2014 p. 35).

Population distribution is an important factor for regional planning and development, as it influences the demands of socioeconomic flows. However, the picture presented by Luanda reveals the presence of an urban macrocephaly that compromises the potential of development

The constitution of the metropolitan region of Luanda as an autonomous administrative unit deals with limitations of legal and conceptual instruments that clarify the roles of the actors and the relationships between the cities that make up the RM. Although it is possible to verify the current occurrence of the phenomenon of metropolization, according to the conceptual principles addressed, its support in the plans (PDGML 2015-2030 and PND 2013-2017) lacks in-depth studies and debates capable of defining the type and peculiarities of this metropolis. This definition is important to establish itself as a catalyst for equitable development.

Thus, a dialectical-diachronic process can be noticed in the face of the processes and variants that constitute the space in Luanda, although this is not the only one in peripheral countries, at the same time, it cannot be said that such processes are a norm for peripheral realities of the global South, since globalization itself is a process with "positivite" and "negativite" sides, just as the city is a space of antagonisms and differences.

Figure 3 – Demographic density by province, 2014



Source: self-made, in 2016, based on the 2014 Demographic Census.

## Urban and regional planning and development

Regarding the cities in the global South, it is common to observe in academic arguments and political discourses, as well as in common sense, the idea of lack of planning in the structuring of space, creating a narrative of urban “disorganization”. However, it is known that the organization of space involves

not only “complex activities and decisions regarding land use and occupation, but also the dynamics of socio-spatial production. The regulatory instruments for land use and occupation are produced by codes and laws that define the desired or permitted urban conformation (Vasconcellos, 2012, p. 216) within a historical, political, socioeconomic and cultural context; fundamental aspects in the production and conformation of the urban space.

In the case of Luanda, there were several attempts and planning actions throughout its urbanization process. Despite being segregated, the plans of the colonial era were among the few that had the greatest impact on the definition of Luanda's urban conformation. There was, already in the 1940s, an urban plan that was quickly outdated and was followed by five versions until 1963, neither of which managed to regulate urban growth (Development Workshop, 2005). The "musseques"<sup>4</sup> (slums), precarious peripheral neighborhoods which are the result of the policy adopted in the colonial segregationist plans that were further aggravated by the effects of the war and the territorial management model, as already discussed. Although the 1973 plan recognized, for the first time, the need to improve and not to move the musseques, contrary to what was generally done in previous plans, it was never applied either.

This analysis demonstrates that, in underdeveloped countries, the production of urban space does not always have to do with the elaboration of plans, but mainly with the dynamics and socio-spatial processes, either spontaneous, or embedded in the global capitalist logic of exploitation of territories (Santos, 2000).

The urban development plans developed after independence (1975) did not have the desired effects, nor did they have full applicability (Development Workshop, 2005; Betencourt, 2011). Even with the war situation that the country experienced for 27 years, in 1979 and 1980, Luanda experienced other plans that aimed at reorganizing its territory (Figures 4 and 5). According to the Development Workshop (2005, p. 73) "in the

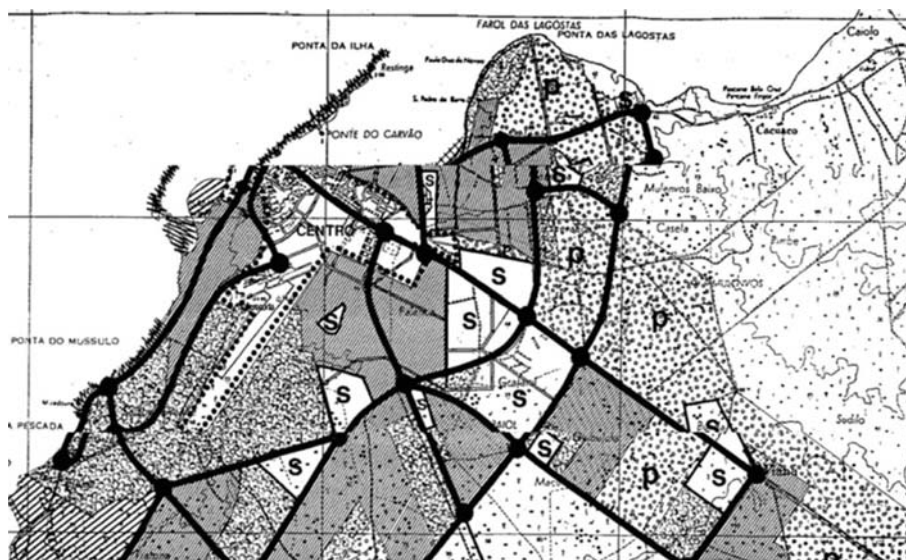
year 2000 (two years before the end of the civil war conflicts), the Council of Ministers approved Urban Growth Master Plan for Luanda, which would become the basis for the elaboration of a new pilot plan".<sup>5</sup>

It can be seen a historical chronology (Chart 3) that proves the occurrence of planning actions aimed at urban development in Luanda and that deconstructs the "lack of planning" argument as a justification for the state of precariousness, poverty and informality of the urban space of Luanda.

The reason for depositing, in the plans, crucial means for development, in a space where issues such as democracy, popular participation, human freedom and others are still alien to him, built the idea that the mere existence of plans represents order and solution for urban/regional problems and that its absence constitutes socio-spatial disorder.

However it is known that the structural order of Angola's space is given by the centralized government model, full of incongruities (Oliveira, 2015) and that it uses the depoliticized condition of the city and late capitalism to engender a planning imposed by a governmentality of schizophrenic ideological orientation – of a neoliberal capitalist essence, but archaic and centralized in its forms of control, redistribution and accumulation; socialist, but neoliberal in its practices – which replaced the debate, disagreement and dissent with a series of technologies to govern, usually bought from the outside: technocratic management. Therefore, the elaboration and approval of the PDGML 2015-2030 incurs a determined failure as an instrument of restructuring and development, although it fits perfectly in this scenario and which was euphorically commented and applauded, not

Figure 4 – Luanda – urban master plan 1979



Source: [www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)

Figure 5 – Luanda – urban master plan 1980



Source: [www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)

Chart 3 – Summary of urban intervention plans in the city of Luanda

Date	Type of plan	Elaboration
1943	Urban Plan	- Etienne Grover and David Moreira da Silva - Approved by the Luanda City Council
1973	Master Plan for Luanda	French enterprise, O.T.A.M. (Omnium Technique d'Aménagement)
1979	Master Plan for Luanda	National Directory of Physical Planning
1982	Self-Construction Law	State
1987	Sambizanga improvement project	Development Workshop (DW) Urban National Department
1995/1997	Luanda City's Urban Growth Management Plan	Ministry of Plan, a World Bank project for the Provincial Government of Luanda (GPL), developed by Dar al-Handasah
1995/1997	Luanda City's Urban Growth Management Plan	Government of Luanda
Beginnin 2001	Road and Stormwater Drainage Plan for a Pilot Musseque	Ministry of Urbanism and Housing and self-built program
2002	Strategic Soil Plan and Rehabilitation for Luanda	Special Works Office (GOE)
2003	Urban development study of the municipality of Cazenga	DAR al-Handasah
2006	New Luanda city	China International Fund Ltd.
2007	Guidelines and strategies for the 2009/2013 Development Plan, for Luanda and Bengo	Dar al-Handasah
2008/2009	Luanda City's Urban Growth Management Plan	Dar al-Handasah Ministry of Environment and Urbanism
2008	Construction Project for One Million Houses by 2012 "Meu Sonho, Minha Casa"	National Urbanism and Housing Program
2012	National Development Plan	Ministry of Planning and Territorial Development of Angola
2015	Luanda Metropolitan Master Plan	Government of Angola, Provincial Government of Luanda, Institute of Urban Planning and Management of Luanda, Urbinvest

Fonte: Development Workshop (2005), Betencourt (2011) e Luanda (2015). Elaboração própria (2018).

only by the political class involved in it , but by laymen, public administration and, mainly, by the main economic and social actors, national and international real estate , who saw in it an opportunity to fulfill their desires .

In addition, the big issue for Angola is that the State's actions are confused with the interests of private agents who, in most cases,

are also the State's own agents. This fact can be seen when analyzing the objectives of the Luanda Metropolitan Master Plan, which, in addition to its intention to accommodate the 12.9 million people, scheduled for 2030, aims to create conditions to "present the capital as an opportunity to attract new international investments "(Luanda, 2015, p. 32). In other

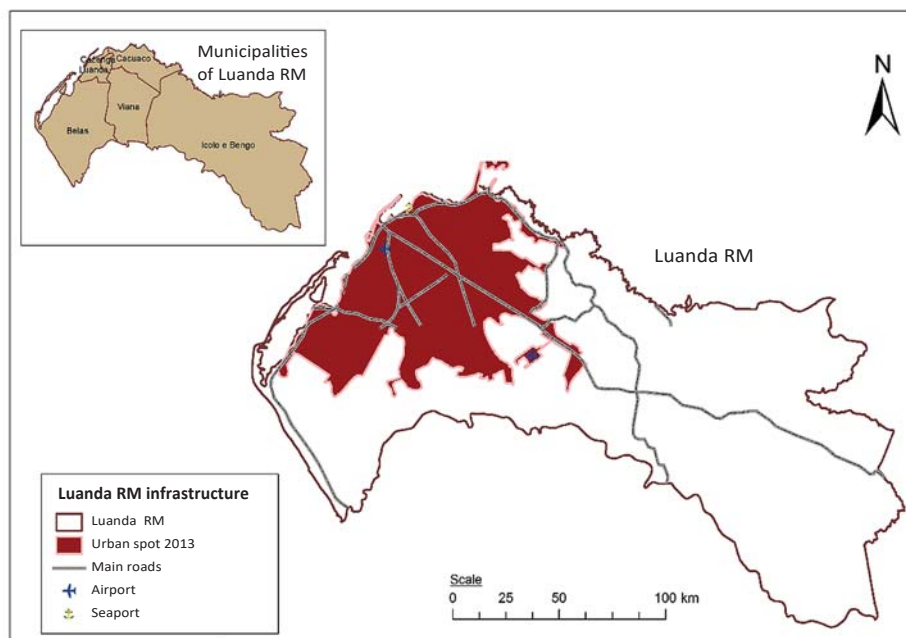
words, there is a greater concern with presenting the city as an urban menu, rather than solving its social and urban problems of the most vulnerable population, which leads us to question the interests of a planning that only prioritizes the interests of global capital.

It can be said that the Metropolitan General Master Plan of Luanda 2015-2030 (Luanda, 2015) is the first most important and complete document of the institution of the metropolitan region, until then, launched by the Minister of State and the head of the civil house and that was approved by the Council of Ministers in 2015. This plan proposes the organization of urban space through new structures and patterns of land use and

occupation, motivated by population growth and urban expansion beyond the territorial limits of the province (Figure 6).

The intention of organizing precarious spaces, which are already beyond the normal limits of urban territory, presupposes the occurrence of processes and dynamics inherent to metropolization, independent on metropolitan planning. In other words, in this case, the plan is characterized more as a remedial instrument that never really reaches its principles. In this scenario, it is necessary to understand that these metropolitan processes do not happen in a self-absorbed or spontaneous way but are influenced by the governmental logic within well-directed interests.

Figure 6 – Luanda metropolitan region and urban expansion in 2013



Fonte: [www.mapmaker.com](http://www.mapmaker.com) and Development Workshop (2013). Self-made

It is almost a national consensus that the post-war period followed by a copious economic growth should provide a great development. Moreover, the fascination of Angolan elites and even a large part of the population with urban and socioeconomic changes was encouraged by the speech of the executive power under the speech of the former president of the Republic (José Eduardo dos Santos), when he said:

Angolans are special. Despite the size and complexity of the task of national reconstruction, now that we are in peace we will find a way so that in the next ten, fifteen, twenty or thirty years we can radically change the situation in Angola and guarantee every Angolan a better life. (Abrantes, 2009, p. 99)

More than 17 years have passed, and the only "better life" guaranteed is the growth of the social and financial status of a small and select portion of the population linked to the political/military power (Oliveira, 2015), which displays, inside or outside the country, its glamorous urban life, atypical of that to which they originally belonged, in which they controversially live with backwardness and poverty, precariousness and the informality of space and socioeconomic activities and services. It is clear here a perpetual utopia and a lack of coherence in the discourse that contributes to the co-optation of socio-cultural identity. According to Hobsbawm (1995, p. 199), this contradiction is typical of "backward countries that seek to ascend to modernity and are characterized, in general, by the lack of originality of their ideas, although in their practices they are not necessarily so".

In any case, this analysis is not intended to hinder or overshadow state efforts to improve urban and social conditions particularly in Angola and Luanda. It is understood that, for the context of Luanda and Angola in general, planning is a necessary and fundamental instrument for urban restructuring and metropolitan development. However, it takes extra courage to perceive, explore and take on new planning paradigms beyond that, tied to the rules of conventional and top-down planning. And although Luanda has all the characteristics that allow it to be classified as a metropolitan region, there are peculiarities and specificities that must be taken into account for the development of a fair, democratic and resilient urban space, within the real cultural, economic and social needs and conditions of the place.

According to Vasconcellos (2012), urban development planning is determined by factors such as: migration processes, political and economic system, financial sector, industry, commerce and services, value and use of urban land, interest and needs of people, civil construction, state policies, existing transport and transit system. Aspects that in Luanda, as already discussed, are largely dominated by the structural informality that draws the urban/metropolitan space and engenders, through its multiple socio-connective functions, a hybrid system that shapes the identity of the landscape, social relations and a "third space" (Bhabha, 1990) that is the point of confluence that drives the daily dynamics of this metropolis. Under this reasoning, it is understood that this hybrid conformation is then, for us, the approach that links the idea – a central force for the planning and development of the metropolises



of the global South. An idea based on the combination of informal modes and logics of space production, with the rationality of formal planning.

Thus, the hybrid planning proposed here as an instrument of urban/regional development, constitutes a vector of inclusion at the most varied levels and spatial scales, capable of promoting the real changes in space. It becomes an instrument to understand the processes of space appropriation and the complex relationships that drive the transformation of lifestyles. Hybridization based on the combination of formal and informal urban systems, to the detriment of top-down planning, becomes a contributing factor to a new look and understanding of the space of the peripheral metropolises of the global South, as it is understood beyond the logics inherent to survival strategies, that is; the inclusion of the modes, forms and logics of informality that structure the space need to be addressed and valued at the same level of formal planning.

One of the practical ways of applying this planning concept is, in the case of Angola, through the municipalities – a model of organization and administrative management of the territory that has been the subject of debates by various scholars. Foreseen (albeit incompletely) by the 1992 Constitutional Law and the 2010 Constitution (Orre, 2014), this model focuses on the premise of decentralization and shared governance<sup>6</sup> as the most appropriate way for equitable and democratic urban/regional development. However, this process has not begun yet, with the first local elections scheduled for 2020, amid a series of inconsistencies and ignorance

of the technical/legal elements who will support such a model and make it possible to understand the relationship between institutional aspects and urban phenomena and dynamics.

Several scholars claim that an equitable development is difficult without the decentralization of administrative power (Cain, 2015; Orre, 2014; Rocha, 2010), since the centralized and autocratic model does not allow a participatory and democratic planning. By taking decisions from the top to down, the governing power influences itself in a scenario "in which the realization of changes ignores the opinion of the beneficiaries, are artificial and more prone to failure" (Pereira, 2013, p. 249).

According to Orre (2014), the term deconcentration referred to in the constitution falls on the real purpose of autarquisation. The Constitution of 2010 provides, in its transitional rules, the introduction of the gradualist model that became the central agenda of political debate beyond the discussions of deconcentration and decentralisation. According to Orre (ibid.), deconcentration is limited to creating some administrative autonomy within the state hierarchy and does not aim to create greater local political autonomy, as it would be the democratic decentralization, which allows a governance better shared and more participatory. Shared and participatory governance is the key to special organization based on the combination of formal and informal modes, within a system that needs to accept the peculiarities and specificities of space as products of the space itself which are fundamental to strengthen the metropolitan system.

However, the problem is that there is little debate and incompleteness on the issue of municipalities themselves, such as:

What's the institutional design? What is the electoral system? What attributions, prerogatives and competences would a municipality have? What sources of income would be granted to the municipalities? How would it co-exist and share tasks and authority with representatives of local state bodies? (Ibid., p. 7)

In addition, although they are still under construction, the principle of autarchies and the concept of hybrid planning present themselves as a potential response and an opportunity capable of achieving a new planning and development paradigm for the peripheral metropolises of the Global South, valuing the community strengths and wills of each municipality or community, giving voice and a sense of belonging to the marginalised subjects of informality that, in practice, structure the urban/metropolitan space (Castro, 2019).

Therefore, it is possible to strengthen the approaches that emerge from endogenous forces and peculiarities and constitute a multi-stage level of dialogue between the formal institutional order and the socio-cultural habitus order, understanding that the creation of municipalities can respond to the need of restructuring more democratic institutions of governance, capable of guaranteeing public rights and services with a minimum of autonomy, capacity and sophistication

## Final remarks

This article aims to understand and demonstrate the planning actions that occur in Angola as territorial development strategies, as well as to analyze the socio-spatial processes and dynamics that gave rise to the metropolization of Luanda, based on the guidelines of the NDP (2012-2017) and the provisions of the PDGML (2015-2030). In this sense, the understanding of the complexities of the political, cultural and socioeconomic plot that characterize the area of study was previously considered as fundamental for the understanding of the current territorial conformation of Angola.

The theoretical/bibliographical basis showed global and contemporary trends in the attributes and lifestyle adopted in the urban space of Angola – a characteristic common to the peripheral countries of the global South, which struggles with profound imbalances in the dimensions of its territory, society, economy, politics and mobility. In the case of Angola, it was possible to identify this set in the study of the metropolitan region of Luanda, which was found to be the largest representation of regional imbalances and asymmetries that the development plan tries to equalize in the territory. Besides this fact, Luanda presents itself as the main object of urban and regional planning in Angola.

The regional imbalances of Angola have been constantly explained by several scholars from the argument of war as the cause of the current socio-spatial condition. But it was

found that, although war is one of the most striking and fundamental factor for studying the structuring of Luanda's urban and regional space and the territorial development of Angola, it does not explain all the complexity of the contemporary socio-spatial conjuncture. It is pointed here, the actions and behaviors of the government power, mainly from the post-war period, as responsible for the current condition of underdevelopment, inequality, informality, and precarious urban space.

The inconsistencies of the policies and development models adopted in the administration of the territory were pointed out, as well as the inaction or disengagement of the State with social welfare, as some of the factors perpetuating the disruption and imbalances of an increasingly exclusive space, despite the great gains in the country, through the process of national reconstruction, provided by the past glory of oil revenues. Moreover, the rationality of the exploitation of territories by contemporary global neo-liberal capitalism, with which Angola has been associated to, the historical-cultural specificities linked to the primitive mode of accumulation of Angolan elites, based on centralization, systemic corruption and nepotism in the management of structures and resources and socio-economic potentialities of the country are, in our view, central elements for the continuity of urban/regional post-war precariousness.

In this interval, and according to the data studied, it is stated that the territorial development asymmetries and the urban/regional crises to which the END refers to are structural and historical. And they will perpetuate, if it is still adopted a technocratic and neoliberal thinking that does not value

other ways of production in an unequal space, with seriously compromised socioeconomic indexes. Specially at that moment when there is a fall in the global price of oil, on which Angola is completely dependent.

As for Luanda's urban/regional planning, our focus was the analysis of two main aspects.

The first one refers to the deconstruction of the discourse of urban disruption and precariousness as a result of lack of planning and lack of technical capacity. It was verified that planning for urban development was always present in the actions and agendas of the State. However, most of the time, the conditions under which these plans were prepared and implemented were not so favorable. As for the lack of technical capacity much heralded by various scholars, it is no longer sustainable for the current post-war moment; given that Angola is inserted in a logic of global socioeconomic exchange, in which the scientific technical environment is imposed by the great existing international mobility. In other words, after the war, the lack of technical capacity is a questionable aspect, since Angola started to use countless expatriate technicians and Technologies. The great example is the elaboration of the PDGML that was not elaborated in Luanda by Angolan technicians; the reconstruction process is another classic example, which brings the Chinese as main actors not only of the financing, but also of the workforce. The state institutions are or have been full of foreign training consultants and professionals. As an example, there is the case of a large number of foreign consultants and administrators who operated on the former board of directors of Sonangol (Angola's largest state oil company) led by Isabel dos Santos, daughter of the former president

(José Eduardo dos Santos) between 2016 and 2017, having been exonerated by the current president, João Lourenço.

The second analysis regarding the Luanda metropolitan planning is connected to the process of the institution of the Luanda metropolitan region through the PND (Angola, 2012) and mainly the PDGML (Luanda, 2015). Although our intention was not to exhaust the details of the analysis, it was concluded that the study of the planning of the metropolitan space of Luanda is a necessary approach because it is a current, peculiar and, at the same time, global process. A new spatial conformation is constituted, because of the endogenous dynamics and processes, spontaneous or not, that allow, in space, the structuring of new social and economic subjects. It was found that there are many aspects to be analyzed regarding land use and urban occupation that make Luanda a true case of urban macrocephaly, despite the intentions of the PDGML 2015-2030.

In analysis, the PDGML (Luanda, 2015) considers, in its essence, the importance of the presence of the current forms of production of urban space and peculiar social representations, based on informality, as is the case of transport, services and informal commercial activities widely present which structure space and are the starting point for an equitable urban development. This plan is characterized more by the concern of selling

a utopian urbanity in a developing city, with great potential for international trade, than with the real development of its population, most of whom live in inhuman conditions.

Finally, it is concluded that the models proposed by the Luanda master plan, if applied, may, on the one hand, cause the coexistence of different instances of socialization of classes and new reference values. And, on the other hand, they can simply represent a reproduction of the neoliberal and global socio-spatial order characterized by social inequality, disruption, and precarious exploitation of the territory, given the weakness of the legal structures of the State. Thus, the Luanda metropolitan planning process must also be a social and political process with broad popular participation, in which planning is not top-down, but a summit between the two orders that form the space (formal and informal) and build what we call a hybrid space – a socio-spatial logic that is already part of the daily dynamics of production and structuring of the city of Luanda. Based on this hybrid and informal (unplanned) logic, it is necessary to think about the metropolises of the global South in an inclusive and democratic way. For development is only possible when there is full freedom, accessibility, and absence of the victimizing condition of the population, in addition to the balanced redistribution of resources and opportunities in space.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-0176-9017>**

University of Vale do Paraíba, Research and Development Institute, Graduate Program in Urban and Regional Planning. São José dos Campos, SP/Brazil.

jccaleia2@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8477-1739>**

University of Vale do Paraíba, Faculty of Engineering, Architecture and Urbanism, Postgraduate Program in Urban and Regional Planning. São José dos Campos, SP/Brazil.

pauloromano@univap.br

**Translation:** this article was translated by Margarita Cristina Mohamed Abrão.

## Notes

- (1) Verify Castro (2015).
- (2) Generally, provincial governors also serve as the first provincial secretaries of the ruling party. That is, they are the leaders and maximum political representatives of the provinces, which compromises, according to experts, the dedication to the functions of the State to which they were assigned (Kaliengue, 2016).
- (3) The institutions are endowed with a rationality according to which, for any qualified citizen to reach some public office with the minimum of prestige, in most cases, it is necessary that he is affiliated with the ruling party or that he has some degree of political-party influence. Although this rule is known in the social and political arena, this principle is not always spoken openly.
- (4) The term “musseques” is usually applied to suburban areas, occupied by poor populations. It is also applied to forms of improvised, precarious, and constantly expanding urbanization (Development Workshop, 2005). And, although the term originates from the geology of sandy and red lands on the outskirts of Luanda, it is equivalent to favelas (Brazil) or slums (in the English term).
- (5) Resolution n. 27/2000 of November 24, Diário da República, Series I – n. 50. Development Workshop (2005, p. 73).
- (6) “Even though the 2010 Constitution answered a good part of the above questions and this with only a minimal public debate on the subject, it determines a specific model, closing the door to what it should be a meaningful public discussion” (Orre, 2014, p. 7).

## References

- ABRANTES, J. M. (2009). *Jose Eduardo dos Santos e os desafios do seu tempo. Palavras de um estadista, 1979-2009*. Luanda, Maianga.
- ALONSO, S. (2011). Macrocefalia urbana. *Brasil Escola*. Available at: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/macrocefalia-urbana.htm>>. Accessed: October 6, 2016.
- AMARAL, I. do (2005). Importância do setor informal da economia urbana em países da África subsariana. *Finisterra*, XL, 79, pp. 53-72. Lisboa.
- BANCO MUNDIAL (2020). *Indicadores do Desenvolvimento Mundial*. Available at: <[https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9\\_&met\\_y=sp\\_pop\\_totl&idim=country:AGO:MOZ:DZA&hl=pt&dl=pt](https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_pop_totl&idim=country:AGO:MOZ:DZA&hl=pt&dl=pt)>. Accessed: May 3, 2020.
- BARBOSA, J. L. (2015). “A mobilidade urbana no processo de metropolização: um ensaio crítico sobre as condições da produção social do espaço urbano no contemporâneo”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- BETTENCOURT, A. C. de A. (2011). *Requalificação e reabilitação de áreas urbanas críticas - os musseques de Luanda*. Masters dissertation. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- BHABHA, H. (1990). *Terceiro espaço*. Londres, Lawrence & Wishart.
- BIBLIOTECATERRA. Planos diretor de Luanda DW. Available at: <[www.bibliotecaterra.angonet.org](http://www.bibliotecaterra.angonet.org)>. Accessed: December 7, 2014.
- BRAGA, R.; CARVALHO, P. (2004). “Cidade: espaço da cidadania”. In: GIOMETTI, A. B. R.; BRAGA, R. (orgs.). *Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia*. São Paulo, Unesp-Propp, Available at: <http://redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/cidade%20espa%C3%A7o%20da%20cidadania%20braga11.pdf>. Accessed: November 27, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004). O conceito de desenvolvimento do ISEB discutido. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 49-84. Available at: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000100002&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000100002&lng=pt&tlng=pt)>. Accessed: December 6, 2016.
- CAIN, A. (2011). Em Luanda: alto para os pobres e baixo para ricos – preço da água. *Novo Jornal*, edição de 19 de agosto. Available at: [https://www.angonet.org/dw/sites/default/files/online\\_lib\\_files/Director%20de%20DW%20Entrevista%20sobre%20agua%20e%20justica%20-%20NovoJornal%2019%20Agosto%202011.pdf](https://www.angonet.org/dw/sites/default/files/online_lib_files/Director%20de%20DW%20Entrevista%20sobre%20agua%20e%20justica%20-%20NovoJornal%2019%20Agosto%202011.pdf). Accessed: April 24, 2016.
- \_\_\_\_\_ (2013). Mercados de terra urbana e microfinanças para habitação em Angola. *Development Workshop e Faculdade de Economia da universidade Agostinho Neto*. Available at: <http://novafriica.org/wp-content/uploads/2015/02/Allan-Cain-PP.pdf>. Accessed: April 24, 2016.
- \_\_\_\_\_ (2014). African urban fantasies: past lessons and emerging realities. *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 1, pp. 561-567. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/273193414\\_African\\_urban\\_fantasies\\_Past\\_lessons\\_and\\_emerging\\_realities](https://www.researchgate.net/publication/273193414_African_urban_fantasies_Past_lessons_and_emerging_realities). Accessed: April 26, 2016.
- \_\_\_\_\_ (2015). Allan Cain sobre ambiente urbano e saneamento em Luanda. *DW Angola*. Available at: <<https://www.dw.angonet.org/forumitem/allan-cain-sobre-ambiente-urbano-e-saneamento-em-luanda>>. Accessed: May 28, 2017.
- CALDEIRA, T. P. (2017). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20.

- CARMO, S. de C. B. do (2004). *Baixada santista: câmara e agenda 21*. Available at: <http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001c7.htm>. Accessed: September 21, 2016.
- CASTRO, J. C. (2015). *Configuração socioespacial como expressão de conflitos: expansão urbana de Luanda e o planejamento territorial de Angola*. Masters dissertation. São José dos Campos, Universidade do Vale do Paraíba.
- \_\_\_\_\_. (2019). *O papel do transporte informal na (re)estruturação dos sistemas de mobilidade metropolitana em cidades do sul global/estudo de caso: Luanda, Angola*. Doctoral thesis. São José dos Campos, Universidade do Vale do Paraíba.
- CASTRO, J. C.; RESCHILIAN, P. R.; ZANETTI, V. (2018). Os candongueiros e a “desordem” urbana de Luanda: uma análise sobre a representação social dos transportes informais. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 1, pp. 7-21.
- CEIC – UCAN (Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola) (2013). *Relatório económico anual de Angola*. Luanda, Texto editores. Available at: [http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio\\_Economico\\_Angola\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio_Economico_Angola_2013_FINAL.pdf). Accessed: March 20, 2014.
- CHRISTENSEN, P. et al. (2011). Children, mobility, and space: using GPS and mobile phone technologies in ethnographic research. *Journal of Mixed Methods Research*, v. 5, n. 3, pp. 227-246. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1558689811406121>. Accessed: December 29, 2017.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA (1992). Lei Constitucional de 1992. Angola. Available at: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>. Accessed: November 17, 2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). Assembleia Constituinte. Available at: [http://imgs.sapo.pt/jornaldeangola/content/pdf/CONSTITUICAO-APROVADA\\_4.2.2010-RUI-FINALISSIMA.pdf](http://imgs.sapo.pt/jornaldeangola/content/pdf/CONSTITUICAO-APROVADA_4.2.2010-RUI-FINALISSIMA.pdf). Accessed: November 13, 2016.
- COSTA, M. A (2013). “Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório”. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). *40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- DAVIS, M. (2006). *Planeta favela*. São Paulo, Boitempo.
- DEVELOPMENT WORKSHOP (2005). Terra: reforma sobre a terra urbana em Angola no período pós-guerra. Pesquisa, advocacia e políticas de desenvolvimento. Luanda.
- FURTADO, C. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra.
- FREITAS, R. (2009). Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v. 1, n. 3, pp. 44-53.
- HAERINGER, P. (1998). “La mégapolisation: un autre monde, un nouvel apprentissage”. In : BURDÈSE J. C.; ROUSSEL M. J.; SPECTOR, T.; THEYS, J. (eds.). *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au 21ème siècle?* França. IRD. Available at: [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_55-56/010021362.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_55-56/010021362.pdf). Accessed: December 14, 2016.
- HOBSBAWM, E. (1995). *Era dos extremos. O breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2011). *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População*. Luanda, INE.
- \_\_\_\_\_. (2014). Censo – resultados preliminares, recenseamento geral da população e habitação. Luanda, INE.

- INE – Instituto Nacional de Estatística (2016). Recenseamento Geral da População e Habitação – Resultados definitivos do Censo. Luanda, INE
- \_\_\_\_\_. (2018). *Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Relatório de Indicadores de Linha de Base Agenda 2030*. Luanda, INE. Available at: <file:///C:/Users/JoseCaleia/Desktop/UNDP\_AO\_Relat%C3%B3rio%20ODS\_IND\_BASE\_FINAL%202018.pdf>. Accessed: December 12, 2018.
- IPGUL – Instituto de Planeamento e Gestão Urbana de Luanda (2015). *PDGML – Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda 2015-2030*. Luanda, IPGUL.
- JACCOUD, L. (2001). *Experiências Internacionais em Política Regional: o caso da França*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- JAGLIN, S.; DIDIER, S.; DUBRESSON, A. (2018). Métropolisations en Afrique subsaharienne: au menu ou à la carte? Métropoles. *ENTPE*, Hors Série 2018 - 10 ans: Numero anniversaire.
- KALIENGUE, I. (2016). MPLA mantém equipa para eleições em 2017. Angonoticias. Available at: <http://www.angonoticias.com/Artigos/item/50948/mpla-mantem-equipa-para-eleicoes-em-2017>. Accessed: December 6, 2016.
- KLINK, J. (2013). “Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos”. In: FURTADO, A. F.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Brasília, Ipea.
- LEI CONSTITUCIONAL DE 1992. Angola. Available at: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>. Accessed: November 17, 2017.
- LENCIONI, S. (2006). “Da cidade e sua região à cidade-região”. In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (orgs.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2015). “Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LOPES, C. M. (2011). *Candongueiros e Kupapatas: acumulação, risco e sobrevivência na economia informal em Angola*. Cascais, Principia.
- LUKOMBO, J. B. (2011). Crescimento da População em Angola: Um olhar sobre a situação e dinâmica populacional da cidade de Luanda. *Revista de Estudos Demográficos*, n. 49, pp. 53-67. Lisboa, INE.
- MAP MAKER. The Pier, Carradale, Kintyre, PA28 6SQ, UK. Available at: www.mapmaker.com. Accessed: October 20, 2014.
- MYERS, G. (2011). *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice*. Zed Books Ltda.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Doctoral thesis. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- MOURA, R; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2001). Metrôpoles e Regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 5, pp. 105-114.
- OLIVEIRA, R. S. de (2015). *Magnífica e miserável: Angola desde a Guerra Civil*. Lisboa, Tinta-da-China.
- ORRE, A. (2014). *Autarquias em Angola: Qual o problema do “Gradualismo”*. Michelsen Institute. Available at: <http://www.cmi.no/publications/file/4930-autarquias-em-angola.pdf>. Accessed: November 10, 2014.



- PEREIRA, E. M. (2013). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó, Argos.
- PERROUX, F. (1950). Espaço econômico: teoria e aplicações. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 64, edição 1, pp. 89-104. Available at: <<https://doi.org/10.2307/1881960>>. Accessed: February 12, 2014.
- \_\_\_\_\_. (1967). "Teoria dos polos de desenvolvimento". In: SCHWARTZMAN, J. (org.) *Economia Regional*. Belo Horizonte, Cedeplar.
- PIETERSE, E. (2011). Grasping the unknowable: coming to grips with African urbanisms. *Social Dynamics*, v. 37, n. 1, pp. 5-23. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02533952.2011.569994>>. Accessed: March 19, 2017.
- PNUD (1999). Relatório do Desenvolvimento Humano. Lisboa, Trinova.
- PNUD – RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (2014). Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. New York.
- REPÚBLICA DE ANGOLA (2011). Lei n. 29/11, de 1º de Setembro – Lei de Alteração da Divisão Político-administrativa das províncias de Luanda e Bengo. Luanda, Ministério do Urbanismo e Habitação.
- \_\_\_\_\_. (2012). Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017. Luanda, Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento.
- RIBEIRO, L. C. de Q; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2007). *As metrópoles e a questão social Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, Fase.
- \_\_\_\_\_. (2010). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, Fase.
- ROCHA, M. J. A. da (2004). Opiniões e Reflexões. Colectâneas de artigos, Conferências e Palestras Sobre Angola, África e o Mundo. Luanda, UCAN, Centro de Estudo e Investigação Científica.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Desigualdades e assimetrias regionais em angola – Os factores de competitividade territorial*. Luanda, Ceic-Ucan.
- \_\_\_\_\_. (2014). As perspectivas de crescimento económico de Angola até 2020. CEIC. *Working Paper* n. 2. Luanda, Ceic-Ucan.
- \_\_\_\_\_. (2015). China/Sonangol/Crescimento Económico: 3 assuntos da máxima actualidade. CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica – Universidade Católica de Angola. Available at: <https://studylibpt.com/doc/5053558/china-sonangol-crescimento-econ%C3%B3mico--3-assuntos---ceic>. Accessed: November 12, 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017). *A economia angolana em 2015, 2016 e 2017*. Luanda, Universidade Católica de Angola.
- ROCHFORD, M (2003). *Regionalização e rede urbana*. Curitiba, UFPR.
- ROY, A. (2005). Urban Informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, pp. 147-158. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944360508976689>>. Accessed: March 20, 2018.
- SANTOS, M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo, Record.

- SCHUBERT J. (2016). A culture of immediatism: co-optation and complicity in post-war Angola, *Ethnos*, v. 83, n. 1, pp. 1-19. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00141844.2015.1133687>>. Accessed: April 17, 2018.
- SILVEIRA, M. L. (2015). "Metropolização e circuitos da economia urbana". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- SINGER, P. (1998). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Contexto.
- SOUZA, M. L. de (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VASCONCELOS, E. A. de (2005). *A cidade, o transporte e o trânsito*. São Paulo, Prolivros.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Mobilidade urbana e cidadania*. Rio de Janeiro, Senac Nacional.
- VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, USP.
- WATSON, V. (2014). African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 1, pp. 215-231. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247813513705>>. Accessed: September 22, 2016.

Received: June 16, 2019  
Approved: August 24, 2019

# Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo

Free trade zones and their importance in current times: the examples of Manaus and Tierra del Fuego

Nara Shirley de Sousa Costa [1]

## Resumo

No contexto em que se discute, no plano da política econômica nacional, a extinção da Zona Franca de Manaus – ZFM sob o pretexto dos seus custos fiscais, o presente estudo mostra a existência de várias zonas francas existentes pelo mundo. Tal compreensão permite verificar como uma forma específica de articulação entre diversos agentes sociais contribui na constituição de lugares-chave para a transnacionalização do capital. A ZFM e a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo – AAE/TDF mostram que cumpriram seus objetivos primordiais referentes à ocupação e à modernização com impactos de várias ordens. Contudo a interrogação que se faz é qual o sentido da existência desses mecanismos no contexto contemporâneo.

**Palavras-chave:** Zona Franca de Manaus; Área Aduaneira da Terra do Fogo; investimentos externos diretos; zona econômica de exportação; China.

## Abstract

*The extinction of the Manaus Free Trade Zone (MFTZ) on the pretext of its tax costs has been discussed in the sphere of Brazil's national economic policy. In this context, our study presents several free trade zones that exist across the world. Such understanding allows to verify how a specific form of articulation between different social agents contributes to the constitution of key places for the transnationalization of capital. The MFTZ and the Tierra del Fuego Special Customs Area (TDF/SCA) show they have fulfilled their primary objectives regarding occupation and modernization, with impacts of various types. However, the question arises as to the meaning of the existence of these mechanisms, as they play a fundamental role in their regions.*

**Keywords:** *Manaus Free Trade Zone; Tierra del Fuego special customs area; foreign direct investment; export processing zone; China.*



## Introdução

O olhar sobre as zonas francas permite verificar como uma forma específica de articulação entre diversos agentes sociais colabora na constituição de lugares-chave para a transnacionalização do capital. A compreensão paira nas definições, práticas e interesses ligados por modalidades econômicas e políticas adaptadas nas diversas fases ou configurações do capitalismo. O texto destaca a Zona Franca de Manaus – ZFM e a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo – AAE/TDF, na Argentina.

Para entender o processo, é necessário ater-se às mudanças ou à reorganização do sistema mundial, provocado por novas formas de regulação em que vários agentes exercem papel fundamental para a arquitetura da economia mundial e que podem ser vistas, conforme Michalet (2003), em resumo, nas três configurações do desenvolvimento do capitalismo: 1) Internacional, 2) Multinacional e 3) Global.

A primeira configuração do capitalismo é a internacional; ela se refere às trocas comerciais, ou seja, da especialização internacional e perdurou até os anos de 1960, centralizada no poder do Estado-Nação. A segunda é a multinacional, das décadas de 1960-1980, e move-se na lógica da competitividade, do aumento dos fluxos materiais e financeiros, da regulação mista entre o Estado e as empresas, da propagação dos Investimentos Diretos Externos – IDE e da mobilidade da produção dos bens e serviços, em que as empresas multinacionais são atores predominantes. A terceira é a global, da dimensão financeira, das aplicações das empresas no mercado financeiro, cujos atores principais são instituições financeiras privadas, companhias de seguro, fundos de pensão, entre outros (ibid.).

Em cada configuração, ocorreram formas de regulação específicas, e as consequências são observadas na dinâmica econômica no que tange à reestruturação produtiva, como nas infraestruturas espaciais, e permitiram que os fluxos de capital fluissem deliberadamente em várias interações (ibid.).

Várias questões prescindem das zonas francas e exigem pesquisas que combinem elementos de ordem qualitativa e quantitativa. Na constituição deste artigo, a pesquisa documental e bibliográfica foi fundamental. Assim, dos trabalhos que compõem o aporte teórico deste texto se destacam Khanna (2016 e 2019), Sassen (1998 e 2010), Sklair (1989 e 1995), Freitas Pinto (1987); Seráfico e Seráfico (2005); e Seráfico (2009). Os dados quantitativos e as estatísticas oficiais se compõem como fontes secundárias de relatórios de organizações internacionais, os quais apresentam a identificação das condições estabelecidas por meio das interações de diretrizes globais na promoção e uso das zonas francas.

A Complexidade Econômica concerne no aporte qualitativo de apoio para este estudo. Essa abordagem sustenta que a economia não está necessariamente no equilíbrio; embora a matemática seja útil para economia, não se trata de algo dado e existente, mas se forma a partir de um fluxo constante, desenvolvido no conjunto de instituições, arranjos e inovações tecnológicas. Logo, os agentes econômicos ajustam continuamente seu comportamento, o que pode ser demonstrado na composição de um sistema complexo, no qual múltiplos elementos se adaptam ou reagem a regras que os próprios sistemas criaram (Arthur, 2013).

Destarte, o *Atlas de Complexidade Econômica* (Hausmann et al., 2013) e Gala (2017) são fontes elucidativas de *insights*. O *Atlas*

apresenta o Índice de Complexidade Econômica – ICE, que se trata do nível de desenvolvimento da estrutura produtiva de um país ou de uma região geográfica. Nesse panorama, a complexidade dos sistemas econômicos complexos está correlacionada a uma abordagem empírica, emersa de ampla base de dados (*Big Data*)<sup>1</sup> (Hausmann et al., 2013). Gala (2017), ao usar o *Atlas* procura responder questões basilares da economia: como se explicam o desenvolvimento econômico, a questão da pobreza e a riqueza dos países. Para tanto, aliado a uma série de dados, faz uma digressão entre autores estruturalistas do pensamento econômico<sup>2</sup> e alude à questão da especialização produtiva das nações, remetendo, assim, à premissa de que “Países ricos são ricos porque produzem bens complexos, países são pobres porque produzem bens não complexos” (ibid., p. 53).

Logo, o presente artigo ajuda a pensar como as zonas francas se constituíram e se ajustaram nas articulações dos governos, conjunto de instituições, arranjos e inovações tecnológicas, situando-as na divisão do trabalho internacional e/ou nas políticas econômicas que procuram privilegiar a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados em diversas partes do mundo, ou seja, na agenda neoliberal.

Destarte, o artigo se divide em três partes, a primeira com a contextualização histórica e social das zonas francas. A segunda situa a implantação das zonas francas de Manaus e da Patagônia e traz uma breve caracterização dos resultados para as respectivas regiões, aspectos estes demonstrados por meio de dados socioeconômicos. A última parte trata dos desafios das zonas francas na constituição e/ou integração de cadeias globais de valor – CGV e na conectividade dos lugares; elas, por sua

vez, sofrem os impactos das dimensões territoriais mediante as possibilidades de inserção internacional das economias locais. Os exemplos das cidades globais ou cidades com zonas francas ou equivalentes são pertinentes.

As informações relativas à ZFM e à AAE da Terra do Fogo mostram que elas não são algo tão extraordinário, em razão da multiplicidade, e se relacionam aquém e além do que representam para suas regiões (dada à importância histórica, social e política), mas esbarram nas transformações e nos desafios que enfrentam, não somente relativos às datas de validade, mas também à competitividade, complexidade econômica e dos impactos sociais, urbanos e ambientais.

## Contextualização histórica e social das zonas francas

Dados de 2019 do Relatório de Investimento Mundial<sup>3</sup> registram<sup>4</sup> que “existe cerca de 5.400 zonas em 147 economias, em comparação às 4.000 que existiam há cinco anos (mais de 1.000 foram estabelecidas nos últimos cinco anos) e mais de 500 novas ZEEs estão em processo de planejamento de implantação”<sup>5</sup> (WIR, 2019, p. 128).

A Corporação Financeira Internacional – CFI define Zona Econômica Especial – ZEE como “áreas geograficamente delimitadas e administradas por um organismo único e oferecem certos incentivos (*duty-free*, isenção de importação ou procedimentos aduaneiros simplificados) para empresas localizadas na zona” (Fias, 2008, p. 2). Para a Organização Internacional do Trabalho – OIT, “são áreas industriais dotadas de incentivos fiscais especiais para

atrair investidores estrangeiros, em que os materiais importados sofrem algum grau de transformação antes de serem reexportados” (Ilo, 2003, p. 7).

De modo geral, a legislação é específica e possibilita tratamento diferenciado do restante do território nacional onde está localizada, ou seja, são áreas dentro do território de um Estado nacional, marcadas por regimes fiscais específicos relativos a incentivos ou isenções fiscais e que dispõem de condições de estabilidade política, redução de entraves burocráticos, redução dos custos de implantação por meio do aporte de infraestrutura, logística, incentivos fiscais e oferta de mão de obra barata, entre outros.

A análise em termos quantitativos, no Facility for Investment Climate Advisory Services – Fias Annual Review de 2008, mostra que, nessas “zonas”, foram gerados mais de 68 milhões de empregos diretos e foram movimentados mais US\$500 bilhões com o comércio direto. Para Fias (2008) as ZEEs constituem “ferramenta útil para os países em desenvolvimento” como estratégia de inseri-los em uma economia global, proporcionando-lhes competitividade, absorção de novas tecnologias, geração de empregos e atração de IDE (ibid., p. 7).

Basicamente, as zonas francas são classificadas em: Porto Livre (porto franco); Zona de Processamento de Exportação – ZPE; Zonas Econômicas Especiais – ZEEs (China); armazéns aduaneiros; Zona de Livre Comércio – ZLC; armazéns alfandegários (*bonded warehouses*); armazéns fiscais; centros *offshore*; <sup>6</sup> Foreign Trade Zones – FTZ (EUA); paraísos fiscais (ex. Bahamas e Mônaco); maquiladoras (México); zonas francas urbanas (França); e outras designações (Ilo, 2003; e WIR, 2019).

Os diversos tipos decorrem das formas de atuação, sejam dos objetivos ou dos setores para os quais funcionam, por exemplo: indústria, serviços, logística, porto franco, turismo e outros. Como também “os países tendem a adotar tipos específicos de ZEEs de acordo com seu estágio de economia em desenvolvimento”. Portanto, não há um modelo institucional uniforme devido a essa gama de atuações (WIR, 2019, p. 140).

O primeiro “modelo de zona livre moderna foi implantado no aeroporto de Shannon (Irlanda), em 1959, e foi transformado em Shannon Free Industrial Zone” (Fias, 2008, p. 3). Fias (ibid.) e Vives (2000) situam a concepção de tipos semelhantes às zonas francas nos regimes aduaneiros dos fluxos de comércio e navegação. Segundo Vives (ibid.), no século XVIII, a peculiaridade de introduzir mercadorias estrangeiras com isenções de impostos ocorria esporadicamente nos períodos de feira, e gradativamente tipos similares surgiram na facilitação do comércio e da navegação.

Diversos países investiram na instalação das zonas, dentre eles: o Líbano e Panamá (1948), Uruguai (1949), Angola (1950), Síria (1942), Áustria (1955), Brasil (1957), Líbia (1959), Taiwan (1966), Singapura (1969), República da Coreia (1970), e tinham como prioridade de seus governos a expansão comercial. Até 1975, todas as zonas eram de propriedade do governo, atualmente elas podem se compor por zonas francas públicas, privadas e de regime misto (Parceira Público-Privada – PPP) (Fias, 2008, p. 23).

Para Sklair (1989), zonas francas ou *offshores* são locais privilegiados que permitem a transferência de capital atraído por uma série de incentivos, como: isenções fiscais

parciais ou totais, vasta oferta de mão de obra barata, liberdade de câmbio e estratégia de fuga das pressões trabalhistas.

É notável que a difusão das zonas francas encontre maior vigor após a II Guerra Mundial, quando, a partir da década de 1960, o processo de mundialização realçou o novo aspecto da divisão do trabalho. Assim, foram inseridas as áreas descolonizadas, possibilitando que países afro-asiáticos adentrassem nos processos de modernização sociopolítica de suas economias. Tais processos foram pausados por contradições e, conseqüentemente, colocaram os países do Terceiro Mundo nas metas de industrialização, concebidas a partir das estratégias de industrialização do Primeiro Mundo (Sklair, 1989).

Em alguns casos, esses processos foram viabilizados por zonas francas (ibid., p. 4), nas quais as empresas procuravam “a garantia de governos fortes, sobretudo à questão do controle da classe trabalhadora, particularmente em relação à atuação de sindicatos e à perspectiva de movimentos grevistas” (Freitas Pinto, 1987, p. 24). Logo, o desenvolvimento de nova divisão internacional do trabalho retrata a tendência da influência de determinados países sobre certas regiões do mundo e se estruturou nos seguintes eixos: empresas japonesas deslocaram-se para outras regiões da Ásia, e empresas europeias estabeleceram-se em regiões da África, enquanto as empresas norte-americanas visaram países do Caribe e da América do Sul.

Para promover as zonas francas, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial – Onudi, em 1972, realizou o “Seminário de treinamento sobre Zonas Francas Industriais” em Shannon

(Irlanda). O documento *Industrial Free Zones as Incentives to Promote Export-Oriented Industries*, discutido no evento, aponta que, em 1971, havia no mundo apenas três exemplos de ZEE: Kaoshiung (China), Shannon (Irlanda) e Kandla (Índia) (Seráfico e Seráfico, 2005).

Conforme, Freitas Pinto (1987, p. 26), o seminário apresentou aos países as principais características das zonas que, do ponto de vista “técnico, organizativo, espacial e legislativo”, foram estruturadas pela Onudi e serviram de modelo mundial para as zonas francas industriais. E, dentre os resultados do seminário, 30 países em desenvolvimento – PED anunciaram “planos de criar em seus territórios esse tipo de mecanismo de dinamização econômica” (ibid., p. 104).

Conforme, dados da OIT, o crescimento de países que adotaram as zonas, delineado na inserção de novas regiões no processo de produção, circulação e consumo do capital, pode ser visto nos seguintes números, em 1975 existiam 79 zonas, em 25 países; em 1986: 176 em 47 países; 1997: 845 em 93 países; 2002: 3.000 em 116 países; 2006: 3.500 em 130 países (Ilo, 2003). Em termos de empregabilidade, na década de 1970, empregavam cerca de 800 mil pessoas; 30 anos depois, o número ultrapassou os 65 milhões de empregados (Fias, 2008, p. 23).

Assim, o processo transnacional da manufatura para os “países periféricos” ou “economias em transição” demarcou a mobilidade de capital, produção e serviços das empresas e IDE. A industrialização mundial conjuga-se a “um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas complicadores” (Hobsbawn, 1995, p. 272).

Para Michalet (2003), o processo estruturou-se na regulação mista (Estados–empresas transnacionais), ou seja, nos acordos entre os governos e os atores privados; e trouxe outra formatação da divisão do trabalho e da produção, que reformulou e/ou complementou o modelo fordista,<sup>7</sup> isto é, passou da produção em série (representada no chão de fábrica)<sup>8</sup> para a etapa do capitalismo de reformulações no sentido geográfico da produção. A base de sustentação fordista-keynesiana deixa de ser o centro da produção dos países industrializados e é transplantada para formatos mais flexíveis em diferentes lugares no mundo (Sklair, 1989).

A redução dos custos salariais, geração de empregos, aquisição de divisas e novas tecnologias eram objetivos vinculados às zonas francas (Fias, 2008) e se constituíam alternativas de deslocalização da produção, articuladas aos avanços tecnológicos nos modos de produção. As empresas, ao transcenderem o *locus* de origem, visando à redução de custos de produção e alcance à maior competitividade, envolveram-se em processos cada vez mais complexos, o que se somava às novas formas de investimento (Chesnais, 1996) e ao uso das tecnologias de informações e comunicação (Castells, 2006).

Como novas formas hierárquicas de concentração e expansão econômica, as zonas francas formatam-se como espaços desnacionalizados, pautando redefinições de processos espaciais e de territorialização de novas áreas com novos elementos que, ao se estabelecerem na agenda de políticas nacionais de desenvolvimento via industrialização, implicaram a desagregação de estruturas tradicionalmente constituídas, mediante adequação às (novas) racionalizações, as quais respondem ao conjunto de processos, serviços, inovações

tecnológicas e normas decorrentes de novas formas regulatórias de alcance internacional (Sassen, 1998 e 2010).

Marcam o aparecimento dos países em recente industrialização nos quais as estratégias de industrialização de países periféricos sistematizaram uma rede de ZPE na África e América Latina. O caso do Leste Asiático, Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan se diferencia das estratégias da Industrialização por Substituição de Importação – ISI dos latino-americanos, pois eles se voltaram para as “exportações de manufaturados. Esses competitivos em alguns produtos e, assim, ganharam o crescimento estrangeiro suficiente” (Sklair, 1989, p. 4).

Dos resultados, a Ásia, ao estabelecer ZEE em parte, contribuiu para seu crescimento econômico das últimas décadas, com a implantação de ZPE, na Coréia do Sul e em Taiwan, a partir de 1960 e 1970, especializando-se na produção de componentes eletrônicos e produtos têxteis. A Coréia do Sul destaca as ZPE de Masan (1970) e Iri (1973); Taiwan localiza as ZPE de Kaohsiung (1966), Nantze, Taichung (1970) e a de Hsinchu (1980), esta concebida como *science-based industrial park* para a fabricação de produtos de alta tecnologia. O país também se destaca por mais 3 zonas de parques ambientais de Ciência e Tecnologia – C&T e outras 3 ZEEs especializadas em biotecnologia agrícola e estratégia de modernização industrial de alto valor agregado, implantadas no início do século de XXI (WIR, 2019).

Dentre os países asiáticos, o caso mais emblemático é o da China, pois, com o início de sua reforma econômica, em 1978, definida na política de abertura ao exterior, planejada, controlada e gradual, dentre outras medidas, deu-se a criação de espaços para a captação



de capitais, conhecimento, tecnologia e mão de obra qualificada. Destarte, as primeiras ZEEs localizadas na região costeira (Shenzhen, Zhuhai, Sahantou e Xiemen) objetivaram produzir para a exportação, geração de empregos e divisas.

Em 1980, Shenzhen torna-se a primeira ZEE. Além de constituir o laboratório da experiência capitalista na China comunista de Deng Xiaoping, a partir da sua implantação alcançou a taxa de crescimento anual de 30% (Khanna, 2016), alterando-se de uma vila de 30.000 habitantes para 12 milhões em 2018. Dados de 2018, sobre o seu Produto Interno Bruto – PIB, registram US\$491 bilhões, o que a constitui como a quarta maior economia e maior renda *per capita* do país. Sua plataforma de produção voltada para tecnologia a faz conhecida como a “capital mundial de inovação em *hardware*” e é nela que se localiza a segunda principal bolsa de valores da China. Seus investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento – P&D equivalem ao dobro da média nacional, com 4,05% do PIB da cidade, termos semelhantes aos da Coreia do Sul (Geromel, 2019, s. p.).

De acordo com WIR (2019, p. 143), a partir dos anos 2000, a China expandiu as ZEEs para o interior e região Oeste. Cabe enfatizar que o país detém mais da metade das ZEEs existentes no mundo, e três quartos das que estão na Ásia. Outros números são ilustrativos, pois são responsáveis por 22% do PIB do país, representam cerca 46% dos IDE e 60% das exportações (Khanna, 2016). Segundo dados do WIR (2019, p. 179), “as ZEE são responsáveis por mais de 80 por cento do IDE acumulado”.

Vistas em um quadro global, a maioria das zonas está na Ásia e no Pacífico e estima-se que o número ultrapasse 900. Além disso, “são responsáveis por aproximadamente \$200

bilhões de dólares em exportações por ano e empregam diretamente mais de 40 milhões de trabalhadores e cerca de 60 milhões indiretamente” (Fias, 2008, p. 23). Khanna (2016) aponta que a “Ásia possui mais de 85% de todos os trabalhadores das ZPEs em todo o mundo”, e a Índia possui 143 ZEEs funcionais, das quais um quarto se localiza no setor de Tecnologia da Informação. Países que mais utilizam esses mecanismos são China, Estados Unidos, Índia e Filipinas (WIR, 2019).

Em relação aos IDEs, dados do WIR (2019, p. 180) atestam que “as ZEEs são um destino importante de IDE em muitos países” e citam que, na Malásia, quase 90% do investimento total são de IDE; no Vietnã, esse número varia entre 60 e 70%; em países de baixa renda, como Camboja e República Democrática Popular do Laos, as “zonas atraem quase exclusivamente investimentos estrangeiros e respondem por uma parcela significativa do IDE total”; e em Bangladesh, representam 72%.

Para Sklair (1989), o processo de modernização, abertura às portas ao capital estrangeiro por meio da criação de parques industriais orientados para as estratégias de terceirização no exterior, pontuou a “reforma do capitalismo” do México, que atendia aos interesses das corporações norte-americanas. A partir de 1965, as corporações norte-americanas encontraram nas maquiladoras mexicanas, além de todas as vantagens semelhantes às ZPEs do Leste Asiático, um atrativo a mais, relativo às vantagens de logística em função da localização fronteiriça do México e EUA.

As maquiladoras no início dos anos 1970 se centravam em produtos têxteis e vestuário, mas, ao longo dos anos, diversificam-se com eletrônicos, autopeças, artigos para escritório, esportivos, móveis, brinquedos, máquinas e

equipamentos. Na década de 1980, a pauta de exportação mexicana era liderada por dois segmentos: petróleo, seguido pela produção das maquiladoras. Assim, partiam da estratégia enquanto país fornecedor ao maior mercado consumidor do mundo, os EUA (Sklair, 1989; 1995).

Conforme Braga (1995, p. 11), em 1992, existiam 2.063 maquiladoras instaladas em 29 das 32 unidades federativas do México, 72% localizam-se nas cidades fronteiriças com os EUA e empregavam quase meio milhão de trabalhadores, o correspondente “a 17% do emprego total do setor industrial” com receitas que ultrapassaram US\$4 bilhões.

Dupas (2005, p. 66) afirma que “as *maquiladoras*, atividades de montagem das corporações dos EUA, utilizando de mão de obra barata local” geraram cerca “de 800 mil postos de trabalho entre 1994 e 2001; mas perderam cerca 250 mil desde maio de 2003, em razão da imbatível contraofensiva chinesa, fornecendo trabalhadores mais qualificados e a custo muito inferior”. Dados de 2008 mostram 3.700 fábricas, empregando mais de 1 milhão de pessoas, com exportações de US\$80 bilhões por ano, com produção diversificada e IDE oriundos do Japão e EUA; e seus “concorrentes-chave” são “as zonas da China, ao invés de outras zonas da região”. Desde 2000, as exportações chinesas deslocaram grande parte de produtos mexicanos “e se tornaram a segunda mais importante fornecedora para o mercado norte-americano (Fias, 2008, p. 26).

Outros países do continente americano têm zonas francas de diversos tipos, segundo Khanna (2016); a República Dominicana

registra mais de 100.000 empregos, “sendo os EUA seu principal mercado de exportação”. Sobre os EUA cabe expor que, em 2014, eles possuíam 179 FTZ com 420 mil postos de trabalho em cerca de 2.700 empresas. De acordo o WIR (2019), o número de FTZ norte-americanas aumentou para 262.

No outro extremo, a China investe em zonas na África: em 1999, assinou com o Egito o acordo de criação da zona industrial do Canal de Suez, e, em 2006, no âmbito de 11º Plano Quinquenal, estabelecia a criação 50 ZEEs no exterior, destas 7 na África. No âmbito do Belt and Road Initiative – BRI (Iniciativa do Cinturão e da Rota)<sup>9</sup> e do Programa de Cooperação Econômica da China no Exterior, em 2016, a China assinou a criação da FTZ em Djibuti;<sup>10</sup> além da China, a Turquia em 2015 assinara acordo de criação de ZEE em Djibuti, visando o mercado da África Oriental para exportações e mercados regionais. O Japão também ajudou a construir ZEE no Oriente Médio e África (ibid.).

No continente africano, a adoção significativa das zonas francas deu-se nas décadas de 1990 e 2000, exceções são Maurício, Gana e Libéria e remontam à década de 1970; 237 zonas estimadas, segundo o WIR (ibid.), são encontradas em 38 das 54 economias do continente, com destaque para o Quênia com 61 ZEE.

Diante do quadro geral, embora sucinto das zonas francas, o texto a seguir traz a ZFM e a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo. Ambas surgiram em um contexto semelhante, porém tiveram trajetórias diferentes (Alvarez, 2016). Em razão disso, apresentaremos uma breve caracterização das consequências e/ou resultados dessas zonas para suas regiões.

## Do contexto das Zonas Francas de Manaus e da Patagônia

Os planos de desenvolvimento para as regiões da Patagônia e da Amazônia, mediante zonas francas, datam do mesmo período, fim da década de 1960 e início da década 1970, com objetivos semelhantes, assim como também características semelhantes, tais como abundância em recursos naturais,<sup>11</sup> fragilidade às questões da soberania nacional, baixa densidade populacional e atraso econômico (ibid.). Essas regiões esbarravam nas disparidades de desenvolvimento regional e baixa articulação com mercado nacional. Para dirimir as desigualdades regionais, foram implantadas zonas francas focadas na produção de eletroeletrônicos, que serviram “como laboratórios ideais para a experimentação desses modelos” (ibid., p. 130).

Para compreender como essas regiões são inseridas no processo transnacional de manufaturas, é preciso ter em mente que, no fim do século XIX e início do século XX, a Amazônia sublinha uma economia próspera, demarcada no ciclo do látex,<sup>12</sup> o qual ratificava sua incorporação “ao mercado internacional como provedora de bens primários”; enquanto a Patagônia, até o início da década de 1960, dependia da agricultura de subsistência, de frutas e verduras no Rio Negro, produção de lã e extração de hidrocarburos (este ainda importante) e posição estratégica do estreito de Magalhães como única conexão navegável entre o oceano Atlântico e o Pacífico (ibid.).

Aliado ao relativo isolamento geográfico e das questões geopolíticas daquele contexto histórico, está o fato de que nessas regiões quase não existia processamento local de suas

matérias-primas de modo expressivo, salvo poucas exceções. Para Alvarez (ibid. p. 132), tais perspectivas, do início do século XX ou mais tarde, com as zonas francas, no caso da Patagônia, traduzem “a dependência externa somada a ausências de encadeamentos produtivos próprios ao interior” e demarcam o ciclo repetitivo, “logrando fases de auge, enquanto o estímulo externo permanece, e caídas pronunciadas quando este deixa de existir. Os lucros obtidos em cada ciclo se externam, e por isso não são acumuladas na própria região”.

Ademais, no fervor do discurso militar de integração,<sup>13</sup> a Argentina precisava proteger as Ilhas Maldivas dos interesses ingleses e das disputas territoriais da fronteira com o Chile;<sup>14</sup> enquanto, na região Norte do Brasil, projetos nacionais visavam a integrar a região”, considerada “vazio demográfico”, improdutivo à economia nacional. A “Operação Amazônia 1965/1967” compõe uma das tentativas de “instaurar a região de rentabilidade econômica global” (Seráfico e Seráfico, 2005). Logo, sua posição estratégica se ajustava nas preocupações de sua incorporação ao território nacional. Manaus nesse contexto, especificamente com a ZFM, surgiria como um enclave para a interligação financeira e comercial com as demais regiões do País, bem como para sua articulação no âmbito internacional.

Assim, a lógica de transnacionalização e intensificação das relações sociais e materiais, que teceram a implantação da ZFM em 1967, condicionada, entre outros fatores, por IDE e pelas políticas de incentivos do Estado brasileiro, ou seja, a política desenvolvimentista para essa parte da Amazônia, seguia o modelo das políticas de ISI, adotado por muitos países no pós-II Guerra Mundial e que incidiu no aumento da produção interna do País, mediante

a diminuição de suas importações, aliado ao controle das taxas de importação e manipulação das taxas de câmbio.

A abordagem, de certo modo, partia da influência da Comissão Econômica para América Latina – Cepal, que serviu de modelo para países da América Latina, p. ex. Brasil, México e Argentina, como também para países da África, e que se resumia na premissa: produzir internamente tudo o que antes era importado. Assim, a política macroeconômica adotada pelos países latino-americanos era marcada com “forte viés para apreciações cambiais” e elevadas tarifas de importação (Gala, 2017, p. 83).

Becker (2005), ao expor sobre geopolítica da Amazônia, pontua que as formas de ocupação da região devem ser vinculadas à compreensão da lógica dos projetos de desenvolvimento e a suas especificidades, das mudanças estruturais, conflitos e outros fatores, segundo os quais a Amazônia não pode ser concebida como espaço homogêneo, mas na coexistência de diferentes atores nas diversas escalas, em que o Estado não é o único detentor dos instrumentos de poder como outrora.

Desse modo, o papel do Estado no processo de modernização da região pontuou as diretrizes que miravam o aniquilamento de experiências de planejamento de pouco êxito, como o Banco de Crédito da Amazônia e a Superintendência Executiva do Plano de Valorização – SPVEA e que se pautavam na superação da economia extrativista (Brito, 2011). Resumidamente, objetivaram estabelecer polos de desenvolvimento, estimular a imigração e dar incentivos ao capital privado, o que resultou, dentre outras atividades, na expansão da atividade primária em Rondônia, na instalação da

ZFM e na construção de grandes projetos de mineração e infraestrutura de energia no estado do Pará (Mahar, 1978).

A Amazônia, para Mahar (ibid.) como “fronteira de recursos” deveria ser protegida das possíveis “ameaças estrangeiras”; a promoção de desenvolvimento e ocupação humana atrelou o surgimento “de novas vias de comunicações e transportes, colonização agrícola” e atração de investimentos privados por meio dos incentivos fiscais e monetários. Dentre os resultados, o Plano de Integração Nacional pôs em pauta a abertura de estradas como a Transamazônica, a BR-163 (Santarém-Cuiabá) e a BR-319 (Manaus-Porto Velho); embora tais pavimentações não tenham se concretizado por completo, elas se atrelavam às alegações de “controle territorial”, observáveis em frases como “integrar para não entregar” em voga na época.

Segundo Alvarez (2016, p. 119), a ZFM e a AAE da Terra do Fogo resultam de planos de promoção industrial projetados para ratificar a ocupação efetiva do Estado, ou seja, “era a prolongação da conquista militar por outros meios”, com consequências de ordem socioambiental, cultural e econômica, transformando a estrutura dessas regiões, tanto em termos demográficos quanto sociais.

Tais regiões podem ser vistas nos escalonamentos hierárquicos da globalização. Nesse sentido, as análises de Seráfico (2009, p. 50) sobre a ZFM permitem perceber como a “complexa trama de relações que ajudam a estruturar a configuração do capitalismo” estão entrelaçadas nas dinâmicas dos baixos e altos circuitos do capital.

Assim, no quadro em que se “entrecruzam forças sociais transnacionais, nacionais e locais”, a constituição de “espaços globais”,

como as zonas francas, e o engajamento dos agentes locais às demandas “originárias do processo de reprodução ampliada do capital só adquirem consistência histórica em virtude de mobilizarem agentes que se situam nos “baixos circuitos do capital” (ibid., p. 84)

Com esse cenário, pode se dizer que, no intuito de atender a vários interesses e em diferentes escalas e escopo, a ZFM, em Manaus, contou com o apoio das elites locais e, em certo sentido, via-se órfã do período áureo da borracha e insatisfeita no aparente “descaso” do poder central com a falta de medidas de inserção da região no processo de “desenvolvimento nacional fundado na industrialização por meio da substituição de importações” (Seráfico e Seráfico, 2005, p. 100).

Logo, era necessário dar um novo fôlego. Então, a ideia de “retomada da economia” re-luzia ao “surgimento de novas oportunidades de negócios decorrentes dos atrativos da ZFM e eram sinais da emergência de novas condições de inserção econômica do empresariado local” (Seráfico, 2009, p. 114), além de poder satisfazer, embora em parte, tais expectativas. Estas, em Manaus, resultaram em mudanças sociais que diluíram o paradigma econômico tradicional, proveniente da coleta de recursos da floresta, transformando-o no modelo baseado na ZFM, “que foi um posto avançado geopolítico colocado pelo Estado na fronteira norte, em pleno ambiente extrativista tradicional” (Becker, 2005, p. 73).

Assim, a Amazônia Ocidental, onde se localiza Manaus, erigia-se sob o modelo de industrialização e, assim, consolidava-se dentre diferentes modelos voltados para o desenvolvimento da Amazônia brasileira, que, por sua vez, resultaram em desdobramentos nas diferentes escalas em que Estado, empresas

e movimentos de resistência se relacionavam em diferentes contextos da Amazônia (ibid.).

No outro extremo, mudanças são vistas na parte sul da Argentina, na Grande Ilha da Terra do Fogo,<sup>15</sup> decorrentes da implantação da área aduaneira especial: das 7 mil pessoas registradas na década de 1960 passou-se, em 2001, a mais de 100 mil habitantes; crescimento de mais de 14 vezes; e, apesar da baixa densidade, dados do censo de 2010 atestam que os três principais centros urbanos (Ushuaia, Rio Grande e Tolhuin) concentram mais de 90% dos 127, 205 mil habitantes (Indec, 2019). Em relação ao censo de 2000, esse número representa crescimento de 26%; Ushuaia, capital da província, além de ser a cidade mais austral do mundo, está localizada no âmbito da AAE da Terra do Fogo e possui 60.000 habitantes (GOB. AR., 2017).

A região, no início da década de 1970, ao lado do baixo nível populacional, apresentava alta proporção de estrangeiros. Com a implantação da AAE da Terra do Fogo, a proporção de nascidos localmente aumentou em relação aos nascidos no exterior (atualmente 91,1% da população é nativa) (ibid., p. 17); outra consequência vista na década de 1980 se refere à especulação imobiliária na capital, o que, segundo Bekerman e Dulchih (2017, p. 59), traduz-se na “ocupação ilegal da terra e na proliferação de assentamentos”, refletindo as más condições de vida da população.

Contudo, a lei n. 19.640, dos benefícios da promoção econômica e fiscal, constituiu a AAE Terra do Fogo como um dos principais centros industriais do país (ibid.). Embora, implantada em 1972, os impulsos significativos de promoção industrial, de acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, obtiveram

resultados mais expressivos nos últimos anos, [mediante]maiores incentivos e o *boom* na produção doméstica de eletroeletrônicos e bens de informática, [sendo]responsável pela fabricação de grande parte dos eletroeletrônicos consumidos pelo mercado argentino, como televisores, câmeras e celulares, abrigando grandes marcas da indústria mundial. (Suframa, 2014, s. p.)

Conforme Bekerman e Dulcich (2016, p. 59), em 1989, os benefícios da referida lei “foram parcialmente suspensos, assim como a possibilidade de apresentar e aprovar novos projetos industriais (decreto 1927/1993)”. As mudanças estruturais em nível nacional do início da década de 1990, com a “abertura, desregulamentação, privatização, ajuste fiscal, etc.”, limitaram “a concessão de incentivos ao estabelecimento de empresas”, ocasionando o “fim do pleno emprego na região”.

Para Bekerman e Dulcich (ibid.), em termos comparativos, a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo possui menor diversificação (centralizado no setor de eletrônicos), escala e escopo e metade do número de fábricas ou empresas de grande porte do que a ZFM. Para a Suframa (2019), o Polo Industrial de Manaus – PIM possui mais de 500 fábricas de “alto nível tecnológico” e constitui uma das “mais modernas zonas industriais da América Latina”. Consequentemente, na visão de Bekerman e Dulcich (2017, p. 774), significa maior número de empregos, tanto em nível absoluto quanto relativo, “maior fluxo de comércio exterior, principalmente nas exportações para países terceiros”, ou seja, “maior inserção externa e melhor desempenho relativo nas vendas externas”, se comparado a AAE da Terra do Fogo.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística e Censo da Argentina – Indec, o setor industrial argentino respondeu, em 2017, por 21,8% do Produto Interno Bruto – PIB, do total de US\$637 bilhões, e emprega um quarto da população (de 45.376.763 milhões); contudo, apesar dos 2,5% de expansão de 2017, a produção industrial em 2018 encolheu 5%. Os dados de 2019 apresentaram a taxa de desemprego de 9,7 % (Indec, 2019).

Na região da AAE da Terra do Fogo, além da indústria manufatureira responder a mais da metade do valor agregado, outros números são significativos. Dados de 2014 mostram o PIB *per capita* de US\$26.600, o que reflete em termos de indicadores sociais, e conta com a segunda melhor taxa de alfabetização do país, ou seja, 99,3%. E, em escala global, a região atinge níveis semelhantes de PIB *per capita* de “economias avançadas, como a Coreia do Sul (US\$28.166), Malta (US\$25.222), Arábia Saudita (US\$24.362) ou Portugal (US\$22.122)” (GOB. AR., 2017, p. 37).

Outros dados de 2011 demonstram a menor taxa de desemprego do país, apresentando as áreas urbanas de Ushuaia e Rio Grande (97% da população da província) com a taxa de desemprego de 5%. Ademais,

em 30 de setembro de 2016, essa taxa teve aumento de 4,6% [...]. Os trabalhadores da Terra do Fogo têm, em média, os melhores salários de todas as províncias argentinas. Em 30 de junho de 2016, apenas 6,3% dos habitantes da província tinham renda abaixo da linha de pobreza estimada pelo Indec, consideravelmente menor que a média nacional. (GOB. AR., 2017, p. 37)

De modo sucinto, o cenário exposto a respeito da AAE da Terra do Fogo, com seus impactos, apesar de cumprir os objetivos primordiais alusivos à ocupação, paralelamente levou à concentração urbana em Ushuaia e Rio Grande.

No outro extremo, no que toca à Zona Franca de Manaus, as mudanças pós implantação são inúmeras. A população do Amazonas cresceu 47, 2% de 1971 a 1980; entre os anos de 1970-1985, Manaus passou de 300 mil para 800 mil habitantes e, em 2002, chegou a 1.600.000.

Os dados de 2010 mostram o Estado com 3.483.985 habitantes. Destes, 2.755.490 estão na zona urbana e 728.495 na zona rural; a capital concentrou, em 2013, 1.982.177 habitantes, em paralelo ao Estado, com 3.807.92, e, apesar da magnitude territorial, conta com pouco mais de 2 habitantes/km<sup>2</sup>. Contudo, é o maior estado brasileiro, com mais de 18% do território (IBGE, 2014).

Consequentemente, a urbanização da capital e de arredores levou à criação, em 2007, por meio da lei complementar estadual n. 52/2007, da Região Metropolitana (RM) de Manaus, composta por oito municípios e com área de 101.475 km<sup>2</sup>. Em 2010, a RM de Manaus possuía “urbanização de 94% e cerca de 60% da população estadual”; sua população correspondia “a 85% da população metropolitana. A taxa de crescimento da população da RM de Manaus, entre 2000 e 2010, foi de 2,5% ao ano” (Ipea, 2014, p. 40).

Em 2018, o faturamento da ZFM foi de R\$92,67 bilhões (US\$25,35 bilhões), um aumento de 12, 92%, em relação a 2017, de R\$82, 60 bilhões (US\$25,68 bilhões) (Cieam, 2018). Com esses números, se olharmos Manaus como polo dinamizador da economia

regional, a despeito dos contrastes entre a capital e o interior, em 2018 a cidade apresentou o maior PIB da região Norte (R\$70.296.364 bilhões), ou seja, 78,97% de R\$98,754 bilhões do Amazonas, e representa 20,85% entre os 30 maiores municípios da região, posicionando-se com o oitavo maior PIB brasileiro (IBGE, 2019), apesar da queda no *ranking* nos últimos anos.

Além disso, o setor primário representa 7% de toda a riqueza produzida e teve faturamento de R\$4 bilhões de reais, em 2013; em relação aos anos anteriores, representa aumento na participação no PIB estadual, pois “saltou de 4,38 para 7%” e, em 2018, representou R\$6,523 bilhões do PIB (Secplancti, 2019).

Das implicações, de ordem econômica ou social, a desigualdade entre a capital e os demais municípios se traduz na dependência da região em relação à ZFM, o que justifica as preocupações de sua manutenção; pois Manaus, ao concentrar mais de 50% da população, assim como da produção de riqueza, configura em um relativo isolamento geográfico da população rural ou das áreas mais longínquas, mesmo porque o Amazonas possui uma vasta extensão, o que gera agravantes no acesso a informação, bens e serviços conjugados nos entaves de logística e outros.

Os índices de empregabilidade do PIM, entre outros fatores, variam de acordo com o cenário político-econômico nacional e com oscilações da economia internacional, o que impacta em sua produção, exportações e faturamento. Segundo a Suframa, em 2018, o total de empregos entre efetivos, temporários e terceirizados registrou 86.047 mil. Em relação aos anos anteriores, esse número demonstra o quadro de queda, pois, em 2015, empregava o total de 118. 485 mil e, em 2014, o número de 122,114 mil (Suframa, 2019).

Em termos políticos, para Botelho (2006), a ZFM é consenso entre os representantes do Amazonas, independentemente da orientação ideológica, e por anos reforça o *lobby* destes e de entidades regionais para a prorrogação dos incentivos fiscais, acirrando a discussão quando a pauta é extingui-la, em função dos custos fiscais.

Nos últimos anos, a representação em âmbito nacional moldou-se na estratégia do uso do discurso do meio ambiente e da modernização ecológica como defesa da ZFM, não somente para a região, mas para o Brasil, em razão do ciclo virtuoso de manutenção da floresta amazônica (Brianezi, 2013). Tal fato se remete a uma externalidade positiva, algo não previsto à época da implantação da ZFM, pois “encontram-se preservados 98% da cobertura florestal do Amazonas”, logo “uma vantagem comparativa”<sup>16</sup> (Puga e Botelho, 2014).

Dada a importância política e econômica, a ZFM extrapola a ideia de desenvolvimento regional e, tal como a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo, parte de demandas do capital internacional que fomentaram a criação e distribuição desses mecanismos pelo mundo, ou seja, “modernizou” regiões que se assentavam na produção econômica do setor primário, em muitos casos de agricultura de subsistência ou com foco no mercado local (Hobsbawn, 1995).

Destarte, as zonas francas de Manaus e da Terra do Fogo foram inicialmente definidas nos propósitos de integração, em que ameaças simbólicas, virtuais ou concretas de internacionalização são emblemáticas, seja na Amazônia (Seráfico e Seráfico, 2005), seja na Patagônia (Alvarez, 2016). A produção voltada ao mercado nacional, moldada na política de industrialização de substituição de

importação, alinhada ao fator de integração geopolítica, desponta como um dos propósitos iniciais, e com o tempo as zonas francas passaram por várias adaptações.

Enquanto mecanismos indutores de desenvolvimento econômico regional, as zonas francas não alcançaram a autonomia plena e se atêm presas à oferta de incentivos, pois, em meio às prorrogações (AAE da Terra do Fogo até 31/12/2023 e a ZFM até 2075). Além dos fatores de ordem política, outros problemas são recorrentes, como, por exemplo, elas sofrem com os gargalos de logística, devido às peculiaridades de localização, e podem esbarrar nas questões de conectividade físicas e/ou virtuais e nas questões de inserções às CGV e de novos desafios da intensa circulação de fluxos, pessoas, ideias, conhecimento, mercadorias, que podem resultar em variados e inimagináveis efeitos.

## Zonas Francas, Cadeias Globais de Valor e a conectividade dos lugares

Em um contexto de intensa competitividade, as formas como as zonas francas estruturam-se devem responder aos novos e constantes desafios do mundo, cada vez mais regido por conexões de ordem das infraestruturas física ou virtual.

Destarte, é possível ponderá-las no conceito de aglomerados ou clusters de Porter (2009, p. 211), que se constituem na “concentração geográfica de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas”, composta por “fornecedores especializados, prestadores de serviços e instituições específicas



(universidades, institutos de pesquisa, órgãos de normatização e associações comerciais), vinculadas por elementos comuns e complementares, que competem e cooperam entre si.

Embora o conceito de cluster se contextualize, em termos de competitividade dos países, também “depende da capacidade da sua indústria de inovar e melhorar” e se torna útil para pensar em termos de zonas francas, pois, para o autor, o conhecimento da situação dos aglomerados “numa localidade proporciona importantes insights sobre o potencial produtivo da economia local e sobre as limitações ao seu desenvolvimento futuro (ibid., p. 167).

Porter (ibid., pp. 267-268) observa que os IDE, zonas de livre comércio e os parques industriais nos PED funcionam como “alavancas no favorecimento do crescimento dos aglomerados”, pois desfrutam de melhores condições de fomento específicos e, apesar de talvez terem iniciado em um “ambiente de negócios em geral ineficiente [...] com o tempo essas zonas constroem elos com a economia em geral”.

Um estudo do Instituto de Pesquisas Aplicadas – Ipea sobre cadeias globais de valor<sup>17</sup> sublinha, como resultado importante das políticas industriais, a criação de clusters industriais e ZEEs, descrevendo-os “como mecanismo para aumento da competitividade com efeitos sobre o desenvolvimento da região” e “instrumento eficiente para a inserção dos países nas CGV” (Pinto et al., 2017, p. 63). Para ilustrar o estudo, cita os exemplos da China, Malásia, Vietnã e México; cabendo lembrar que, em 2018, esses países, com exceção do México, estavam entre as maiores taxas de crescimento do mundo (Khanna, 2019).<sup>18</sup>

Nesse viés, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020 para o funcionamento das CGV “as políticas são

importantes – tanto para aumentar a participação como para ampliar os benefícios” (WDR, 2020, p. III). Este tipo de visão é explanado pelo o estudo do Ipea, segundo o qual ao Estado cabe sua importância na regulação das políticas industriais (Pinto et al., 2017), o que atesta ser relevante na difusão das zonas francas pelo mundo e no impulso de fortalecimento das CGV.

Desse modo, o enfoque nas zonas francas elucidada o engajamento dos Estados em atrair IDE, o que pode configurar na concorrência entre os Estados em oferecerem melhores atrativos às empresas (Dupas, 2005). Logo, territórios, em particular Estados-nação, devem ser competitivos. Para o geógrafo Ardinat (2012), essa liminar de desempenho parece se aplicar a todos os aspectos da sociedade.

Com um olhar crítico, o estudo geográfico da competitividade<sup>19</sup> de Ardinat (ibid.) mostra como a “competitividade” “tornou-se onipresente no discurso público”; segundo ele, o livre comércio, um dos componentes da globalização, marcado pela competição e circulação sem entraves de bens e serviços, parece envolver as regiões em uma “competição multifacetada”, fruto da natureza competitiva da economia mundial. Destarte, como problema, a competitividade emerge como preocupação no planejamento regional e política econômica dos países, o que influencia políticas econômicas e sociais, planejamento e estratégias industriais.

Para o autor, a competição de territórios forja uma competição geral:

entre empresas, entre sistemas sociais, tributação, infraestruturas e funcionários. Ao aplicar o dogma da competição a entidades geográficas (como aglomerações, regiões ou nações),

a competitividade muda o significado de "território": tradicionalmente definido como um espaço delimitado por uma fronteira e carregado de cultura, história e sentimentos, o território competitivo parece ter se tornado um simples objeto de competição medido de acordo com sua eficiência produtiva. (Ibid., p. 115)

A referida "eficiência produtiva" aferida por índices e ferramentas dos rankings de relatórios, como do Fórum Econômico Mundial – FEM (Relatório de Competitividade Global) e do International Institute for Management Development – IMD Business School (Anuário da Competitividade Mundial) ou do Banco Mundial (Doing Business), para Ardinat (ibid., p. 119), muitas vezes, "ignora a falta de homogeneidade na distribuição dos determinantes da competitividade" dos países, porque muitos desses países operam em várias escalas, o que pode deixar lacunas na compreensão das especificidades do espaço econômico. Segundo o autor, "as políticas nacionais de competitividade têm de lidar simultaneamente com as exigências de autonomia das regiões e influência externa de poderes supranacionais".

Com outro enfoque, baseado na complexidade econômica dos países, Gala (2017, p. 41) situa a relevância do Estado no crescimento da Ásia, que se trata da soma do "direcionamento estatal" e da "iniciativa privada competente e eficiente". Para o autor, a literatura econômica tem discutido a questão, e um dos pontos de convergência se dá no foco da região na diversificação de "bens comercializáveis de não commodities, o que contribuiu para a acumulação de capital e inovações tecnológicas".

Aliados às políticas contracionista, alguns países asiáticos "lançaram mão de uma política cambial competitiva para atenuar os feitos negativos de liberalizações comerciais"; alguns países foram mais ousados no estímulo das exportações com desvalorização cambial (taxa de câmbio flutuante), integrando-se às políticas industrial, fiscal e monetária numa estratégia geral de *export-led-growth* (ibid., p. 74).

Essas são as premissas com as quais as ZEEs de Cingapura, Hong-Kong, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia, Malásia e Tailândia podem ser vistas. Tal como a América Latina, inicialmente se pontuaram na política de substituição de importação, a fim de estimularem o mercado doméstico, porém mudaram a estratégia de industrialização com promoção para as exportações – EPI, ou seja, "na promoção deliberada de manufaturas" voltada para exportações (ibid., p. 74).

Segundo Gala (ibid.), consiste no regime de comércio e na administração macroeconômica que, na América Latina, foi marcada pela apreciação cambial (valorização da moeda doméstica), enquanto os países da Ásia fizeram o inverso (desvalorização da moeda), mediante a necessidade de adquirir divisas, a fim de se tornarem mais competitivos no mercado mundial.

A experiência asiática que surgiu da estratégia de especialização de produção de manufaturas exportadoras mostra que alguns países saíram da categoria de "montadores" para a complexidade de suas economias e conseguiram diversificar a pauta de exportações, despontando na criação de empresas globais de capital nacional, nos setores de eletrônicos, autopeças, automóveis, aliada a medidas de adoção de *joint-ventures* com os investidores estrangeiros, objetivando assegurar

transferência de tecnologias ou prática de engenharia reversa; que, nesses países, permitiu-se, de certa forma, imitar tecnologias sem sanções rigorosas (ibid.).

Esse quadro analisado mediante os dados da complexidade dos países está relacionado à ubiquidade e à diversidade de produtos exportados dos países; assim, se determinada “economia é capaz de produzir bens não ubíquos, raros e complexos” tem-se a “indicação de que o país tem um sofisticado tecido produtivo” (ibid., p. 22), ou seja, condição para atingir um alto nível de produção *per capita*.

Diante da questão, para o autor, “o desenvolvimento econômico pode ser tratado como o domínio de técnicas produtivas mais sofisticadas, que em geral levam à produção de maior valor adicionado por trabalhador, como defendiam os clássicos” (ibid., p. 25). Dessa forma, a visão complementa-se em relação aos “padrões de especialização dos países no comércio mundial: países ricos (centro) especializam-se em mercados de competição imperfeita e países pobres, periferia, em mercados de competição perfeita” (ibid.), premissa assinalada pelos clássicos do desenvolvimento econômico. Tal relação, se analisada por meio da complexidade econômica, pode lançar luz sobre as condições de implantação e funcionamento de zonas francas em diversos contextos e ajuda a elucidar o desenvolvimento econômico de países como a China e suas estratégias de ascensão econômica e suas inserções nas CGV.

Contudo, o estudo do Ipea supracitado ressalta que nem todos os países se beneficiam com o uso desses mecanismos. Há casos em que contribuem “somente para a fase de inserção e maior participação nas cadeias, sem efeito de encadeamento sobre o restante

da economia, e sem contribuir também para o deslocamento do país para atividades de maior valor adicionado” (Pinto et al., 2017, p. 64).

A participação em CGV, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2020, é determinada “pelas dotações, de fatores, geografia, tamanho do mercado e instituições” e necessita das políticas de atração de IDE como meio de atenuar “a escassez de capital, tecnologia e qualificações de gestão”, entre outros instrumentos, como “abertura comercial e ou/isenções fiscais e subsídios”, no sentido de disponibilizar “proteção dos investidores, estabilidade, um ambiente de negócios favorável”, em alguns casos, forjado na promoção do investimento que visam a superar diversas limitações, correlacionadas à melhoria da infraestrutura de transportes e comunicações entre outros (WDR, 2020, p. 5).

Por outro viés, a noção de “cadeias de suprimentos”, de Khanna, ajuda a pensar a importância das zonas francas, pois elas criam “oportunidades econômicas onde não existiam, trazendo ideias, tecnologias e práticas comerciais para locais que não possuem as vantagens e um bom clima e solo ou outras variáveis propícias”. Desse modo, incluem-se em uma dinâmica entendida, pelo autor, como “conectividade” dos lugares. Ele observa que, embora “um país não possa mudar onde está, a conectividade oferece uma alternativa ao destino da geografia” (Khanna, 2016, s. p.).

A organização global impulsionada cada vez mais pela conectividade econômica sobrepuja-se ao peso da divisão política e sugere que o mundo passa por uma transformação em que a importância da “infraestrutura funcional diz mais sobre como o mundo funciona, além das fronteiras políticas”. Ou seja, as economias estão cada vez mais definidas pela “geografia

funcional”, na qual regiões estão ligadas por cadeias de suprimentos e linhas de infraestrutura que transcendem políticas comuns, os limites territoriais tradicionais, como estados e nações (ibid.).

O exemplo das megacidades (podem ser grupos de várias grandes cidades), como o corredor da Costa Leste dos EUA (Boston, Nova York e Washington, D.C.), ilustra como servem de âncoras para suas regiões e seus líderes, pois cresceram correspondentemente em poder e governança, o que também afeta a infraestrutura que une as regiões. Segundo Khanna (2016, s. p.), tais cidades contêm o cérebro acadêmico, o centro financeiro e o capital político dos Estados Unidos. Assim, na composição de infraestruturas funcionais e na criação da complexa cadeia de suprimentos, à medida que “acumulam finanças, tecnologia, diversidade e vitalidade”, não é o tamanho da população ou do território que influencia o mundo:

mas cidades, o peso econômico, proximidade de zonas de crescimento, onde a estabilidade política importa mais que o tamanho e soberania. Nova York, Dubai e Hong Kong não são capitais nacionais, mas estão entre as cinco principais cidades do mundo em termos de fluxos que passam por elas. (Ibid.)

Diante das premissas, economias dinâmicas são aquelas que se apropriam com mais eficiência das vantagens da “geografia funcional e incentivam o alinhamento econômico com base nessas tendências”, e o aproveitamento de “ferramentas tradicionais”, como as ZEEs, alinham-se a novos paradigmas e estruturas políticas e econômicas que servem “para capitalizar esses desenvolvimentos” (ibid.).

Desse modo, ao contribuírem na formação das redes globais, exercida em suas conexões econômicas, por exemplo, Hong Kong e Dubai, as cidades globais e as zonas francas, para Khanna (ibid.), “importam mais do que os estados”, e as cadeias de suprimentos das quais dispõem “serão uma fonte de poder mais importante que as forças armadas – cujo principal objetivo será proteger as cadeias de suprimentos em vez das fronteiras”. Esses espaços subnacionais nos ajudam a pensá-los como lugares nos quais ganham vida as conexões de formas cada vez mais recorrentes.

## Considerações finais

Para Seráfico (2009), como mecanismos artificialmente construídos, as zonas francas compõem parte do processo de configuração global do capitalismo e resultam do processo de desterritorialização técnica e social dos modos de produção e territorialização de espaços. Sassen (1998 e 2010) as apresenta como espaços subnacionais que compõem pontes entre a escala global e local, com escalonamentos estratégicos de “desnacionalização de certos componentes do território nacional” e, tal como as cidades globais, constituem o locus para se entender o global relacionado a vários processos de produção para a globalização econômica.

Nesse sentido, cidades como Manaus ou que possuem zonas francas, constituem lugares diferenciados nas regiões onde se encontram. Assim, despertam a questão relacionada “ao papel do lugar em muitos circuitos que constituem a globalização econômica e

política”. Embora localizadas em territórios nacionais, as zonas francas envolvem processos nos quais as “estruturas nacionais existentes não necessariamente são capazes de regular suas funções” (Sassen, 2010, p. 21).

Assim, o panorama geral das zonas francas apresentado neste artigo possibilita perceber os caminhos que se traçaram a partir das dinâmicas e tendências específicas da economia global, além de serem responsáveis pela inserção internacional de várias economias nacionais que buscavam o desenvolvimento e crescimento econômico. O recorte com a ZFM e a AAE/TDF mostra que estão expostas as revisões de seus conceitos ligados ao funcionamento de regimes especiais, como também se esbarram no fato de se localizarem no Mercosul,<sup>20</sup> o que as expõem nas diretrizes desse mercado (Suframa, 2014, s. p.) e dos desdobramentos da economia internacional.

Entre os resultados, os indicadores socioeconômicos mostrados da Zona Franca de Manaus e da Área Aduaneira da Terra do Fogo pontuaram o crescimento econômico e demográfico, geração de emprego, entre outros dados, que, de modo amplo, também são reflexos dos instrumentos de estabilização da economia decorrentes das políticas monetária, fiscal e cambial de seus países.

Outras questões emergem. Se, de um lado, objetivaram amenizar as desigualdades de desenvolvimento regional; mas, de outro, incidiram as críticas sobre o peso tributário ou sobre a renúncia fiscal e a dependência moldada em uma industrialização exógena, que não conseguiu estimular o desenvolvimento de suas potencialidades locais, pois baseia-se em uma matriz tecnológica de complexidade limitada, se comparada à zona franca de Shenzhen de produção voltada à produção de desenvolvimento de alta tecnologia.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0008-9522>

Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Estudos Sociais, Departamento de Economia e Análise. Manaus, AM/Brasil.  
costanara@hotmail.com

## Notas

- (1) Refere-se ao crescente volume de dados disponíveis com grande velocidade do mundo digital.
- (2) Os antigos economistas do desenvolvimento, também conhecidos como estruturalistas, dividiam-se em duas correntes principais: anglo-saxã e latino-americana, “baseavam suas análises sobre o desenvolvimento nos conceitos de *linkages* ou ligações produtivas, armadilhas de pobreza e dualismos. A visão estruturalista define o desenvolvimento econômico como uma transformação radical na estrutura produtiva das economias, sofisticando o tecido produtivo” (Gala, 2017, p. 19).
- (3) O Relatório de Investimento Mundial (publicação anual da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio – Unctad) apresentou como tema, em 2019, as Zonas Econômicas Especiais, trazendo um mapeamento universal e atualizado das zonas francas em geral (WIR, 2019).
- (4) O número de ZEE é indefinido. Uma das razões para isso está na ausência de uma definição padrão (WIR, 2019).
- (5) Do total, 10% foram anunciados e deverão abrir nos próximos anos (WIR, 2019, p. 137).
- (6) São centros bancários extraterritoriais, que “oferecem certos tipos de flexibilidade adicional: sigilo, abertura para o dinheiro ‘quente’ e certas opções ‘legítimas’, não inteiramente permitidas nos mercados desregulamentados dos centros financeiros” (Sassen, 2000, p. 29).
- (7) Forma organizacional de cadeia contínua implica submissão à cadência do conjunto da máquina, estandardização das peças e produtos na fabricação de produtos baratos, produzidos e vendidos em massa. A concessão de salários elevados ultrapassa o domínio da organização do trabalho e corresponde à lógica de crescimento no nível macroeconômico. É uma regulação que manteve o aumento da demanda sem baixa das taxas de lucro. A intervenção do Estado e o desenvolvimento dos acordos entre parceiros sociais nos países industrializados pós 1945 favoreceram o aumento regular da demanda, condição necessária desse modo de regulação, e declinou no começo dos anos 1970 (Benko, 1999, p. 236).
- (8) Onde se realizavam quase todas as etapas do processo produtivo de forma verticalizada de gestão, baseada na coordenação hierarquizada desse processo (Benko, 1999).
- (9) Conhecida por Nova Rota da Seda é uma referência à antiga Rota da Seda. Consiste no plano de ajuda mútua, no qual a China deverá, ao longo dos anos, investir U\$1 trilhão no exterior (126 países) para o desenvolvimento de novas rotas de comércio terrestre (cinturão) e marítimos (rota) ao redor do mundo. São investimentos em infraestrutura física: estradas, ferrovias, portos, aeroportos, fibras óticas, dutos, usinas de energia e, também, em projetos educacionais, digitais, esportivos e capital humano. Quanto às promessas de empréstimos, são U\$345 bilhões do governo chinês; U\$233 bilhões do Banco Estatal Chinês; U\$40 bilhões do Fundo da Estrada da Seda da China; U\$100 bilhões do Banco Asiático de investimento em Infraestrutura; e U\$59 bilhões do Banco Mundial (Geromel, 2019; Khanna, 2016).
- (10) A primeira fase começou a funcionar em 2018, trata-se de uma *joint venture* com o governo de Djibuti (maior acionista) e mais 3 empresas chinesas: China Merchants Group, Dalina Port Autoridade e IZP.
- (11) Fauna e flora abundante, recursos minerais diversos, entre outros.

- (12) A história econômica da Amazônia correlaciona-se aos produtos naturais; drogas do sertão, borracha, extração de castanha, madeira, minérios ou até da agricultura de subsistência local (pouca expressividade de excedente para exportação). O ciclo do látex colocou a região como a segunda zona econômica mais importante do País, que declinou a partir de 1912; com a II Guerra Mundial, ela retoma novo impulso, em razão do déficit dos EUA de matéria-prima, porém sem lograr o êxito anterior.
- (13) O governo ditatorial argentino compreende 1966-1973 e 1976-1983 e, no Brasil, de 1964 a 1985.
- (14) Querela com o Chile resolvida em 1984.
- (15) Soberania compartilhada com o Chile. Na Argentina, chama-se Província da Terra do Fogo, Antártica e Ilhas do Atlântico Sul (Lei n. 23.775 de “Provincialização do último território nacional”).
- (16) A questão do aquecimento global coloca a Amazônia entre as prioridades no desenvolvimento econômico mundial; sua preservação não se trata de uma questão particular ou localizada, mas de uma questão global (Puga e Botelho, 2014, p. 143).
- (17) A CGV divide o processo de produção entre os países; as empresas se especializam em uma tarefa e não produzem todo o produto. Matérias-primas/Insumos de serviços (Exportações/fronteira) – Peças e componentes/produtos semiacabados (Exportações/fronteira) – Produtos acabados (Exportações para o consumo). O tipo de vinculação do país com as CGV baseia-se em: 1) extensão da participação na CGV; 2) especialização setorial do país no comércio e 3) grau de inovação (WDR, 2020).
- (18) Acrescentam-se, no grupo, a Índia, Indonésia e Uzbequistão. Cabe expor que a China se tornou a maior economia do mundo (em termos de Paridade de Poder Compra - PPC) em 2014 (Khanna, 2019).
- (19) A “competitividade territorial” remete observar a globalização e sua organização hierárquica de espaços produtivos. Faz parte da tradição de classificação de países. Essas hierarquias podem lidar com questões muito diferentes, mas a metodologia subjacente é muito semelhante: índices compostos que reúnem muitas variáveis; apesar dos vários estudos, há pouca variação na geografia global dos vencedores econômicos e sociais, o que corrobora a visão hierárquica e padronizada da globalização (comercializável e elitista do mundo) (Ardinat, 2012).
- (20) É um processo de integração econômica entre: Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguai e Paraguai. A Venezuela está temporariamente suspensa.

## Referências

- ALVAREZ, G. P. (2016). Amazônia brasileira e Patagônia Argentina: planos de desenvolvimento e soberania nacional. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 30, n. 88, pp. 117-138.
- ARDINAT, G. (2012). Compétitivité, territoires et échelles de gouvernance: l'exemple canadien. *Études sociales/Canadian Studies*, v. 72, pp. 115-126.
- ARTHUR, W. B. (2013). *Complexity economics: a different framework for economic thought*. Santa Fe, Santa Fe Institute.

- BECKER, B. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 19, n. 53, pp. 71-86.
- BEKERMAN, M; DULCICH, F. (2016). Políticas productivas en la postconvertibilidad: el caso de Tierra del Fuego y su comparación con la zona franca, de Manaus de Brasil. *CEDEE*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Doc. Trab. 24, pp. 1-70.
- \_\_\_\_\_. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego. *Economía e Sociedade*. Campinas, v. 26 n. 3, pp. 751-791.
- BENKO, G. (1999). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo, Hucitec.
- BOTELHO, A. J. (2006). *Redesenhando o projeto Zona Franca de Manaus*. Manaus, Valer.
- BRAGA, H. C. (1995). Zonas de Processamento de Exportação: avaliação e perspectivas. *FUNCEX*. Texto de Discussão, n. 144, pp. 1-23.
- BRIANEZI, T. (2013). *O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização ecológica*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRITO, D. C. (2001). *A modernização da superfície: estado e desenvolvimento na Amazônia*. Belém, UFPA/Naea/PDTU.
- CASTELLS, M. (2006). *Sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Paz e Terra, vol. 1
- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã.
- CIEAM (2018). PIB de Manaus tem crescimento de 4,8%, mas capital cai em lista de concentração de riquezas. Centro da indústria do estado do Amazonas. Disponível em: [https://cieam.com.br/?u=pib-de-manaus-tem-crescimento-de-4\\_8\\_-mas-capital-cai-em-lista-de-concentracao-de-riquezas](https://cieam.com.br/?u=pib-de-manaus-tem-crescimento-de-4_8_-mas-capital-cai-em-lista-de-concentracao-de-riquezas). Acesso em: 20 set 2019.
- DUPAS, G. (2005). *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo, Editora Unesp.
- FIAS (2008). *Special Economic Zones. Performance, Lessons learned, and implications for zone development*. Washington, DC, Facility for Investment Climate Advisory Services – FIAS Annual Review, World BankGroup.
- FREITAS PINTO, E. R. (1987). Como se produzem as zonas francas. Belém, UFPA/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Série Seminários e Debates, n. 13, pp. 19-39.
- GALA, P. (2017). *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- GEROMEL, R. (2019). *O Poder da China: o que você precisa saber sobre o país que mais cresce em bilionários e unicórnios*. São Paulo, Gente (edição Kindle).
- GOB.AR. (2017). Invertir en Tierra del Fuego: tierra de oportunidades. Ushuaia, Secretaría de Desarrollo e Inversiones. Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur República Argentina, v. 1, pp. 1-81.
- HAUSMANN, R. et al. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. Cambridge, MIT Press. Disponível em: <http://www.tinyurl.com/y67m6n72>. Acesso em: 27 out 2019.
- HOBBSBAWN, E. J. (1995). *A Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras.



- IBGE (2014). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2010*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.phpsigla=am>. Acesso em: 21 jan 2014.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am>. Acesso em: 14 out 2019.
- ILO (2003). Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs). Governing Body, n. 286th Session, Geneva, ILO Publications, pp. 1-24.
- INDEC (2019). Anuario Estadístico de la Republica Argentina 2018. Serie Análisis Demográfico n. 33. Instituto Nacional de Estadística e Censo da Argentina. Disponível em: <https://www.indec.gov.ar/>. Acesso em: 29 jan 2020.
- IPEA (2014). *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. IPEA, FJP e PNUD. Brasília. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=24037](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=24037). Acesso em: 8 out 2019.
- KHANNA, P. (2016). *Connectography: mapping the global network revolution*. New York, W&N. Edição Kindle
- \_\_\_\_\_. (2019). *The future is Asian. Commerce, conflict and culture in the 21st Century*. Nova York, Simon & Schuster (edição Kindle).
- MAHAR, D. J. (1978). *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.
- MICHALET, C. A. (2003). *O que é a mundialização*. São Paulo, Loyola.
- PINTO, E. et al. (2017). “Dimensões da abordagem da cadeia global de valor: upgrading, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual”. In: OLIVEIRA, I. T. M; CARNEIRO, F. L; SILVA FILHO, E. B. (orgs.). (2017). *Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília, Ipea.
- PORTER, M. E. (2009). *Competição on competition: estratégias competitivas essenciais*. São Paulo, Campus.
- PUGA, F, S. M.; BOTELHO, L. (2014). O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 28, n. 81, pp. 141-154.
- SASSEN, S. (2000). *Cities in a World Economy*. London/New Delhi, Pine Forge Press.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Sociologia da globalização*. Porto Alegre, Artmed.
- SECPLANCTI (2019). *Produto Interno Bruto 2018*. Manaus, Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação, Governo do Amazonas.
- SERÁFICO, M. (2009). *O empresariado local e a zona franca de Manaus: reprodução social e globalização econômica*. Tese de doutorado em Sociologia, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SERÁFICO, M.; SERÁFICO, J. (2005). A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 19, n. 54, pp. 99-113.
- SKLAIR, L. (1989). *Assembling for development: the maquila industry in México and The United States*. Londres, Routledge,
- \_\_\_\_\_. (1995). *A Sociologia do sistema global*. Petrópolis, RJ, Vozes.

SUFRAMA (2014). *Zona Franca de Manaus e Terra do Fogo buscam maior cooperação*. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/noticias/zona-franca-de-manaus-e-terra-do-fogo-buscam-maior-cooperacao>. Acesso em: 14 jan 2019.

\_\_\_\_ (2019). *Faturamento 2018*. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/noticias/polo-industrial-de-manaus-fatura-r-94-bilhoes-em-2018>. Acesso em: 10 jun 2019.

VIVES, L. M. (2000). *Las zonas francas: aspectos: jurídicos, tributários, aduaneiros, comerciais e operativos*. Buenos Aires, Errepar.

WDR (2020). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020: o comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor*. Washington, DC, World Bank Group. Disponível em: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Acesso em: 20 fev 2020.

WIR (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. Nova York, UN/ UNCTAD Publications. Disponível em: [un.org/publications](http://un.org/publications). Acesso em: 10 out 2019.

Texto recebido em 2/mar/2020

Texto aprovado em 15/abr/2020

# Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno

Evidences of space metropolization in the 21st century: elements to identify and delimit the phenomenon

Ednelson Mariano Dota [I]  
Francismar Cunha Ferreira [II]

## Resumo

Identificar e delimitar o processo de metropolização do espaço têm se constituído como um grande desafio aos estudiosos do urbano, principalmente pelos elementos subjacentes que o constituem. Este artigo apresenta uma proposta teórico-metodológica para identificar e delimitar a metropolização a partir da análise da localização espacial das plantas industriais e logísticas, das condições gerais de produção, da mobilidade pendular para trabalho e da migração. Utilizando-se do processo urbano do Espírito Santo como estudo de caso, foi possível verificar a expansão da metropolização para os municípios não metropolitanos de Aracruz, Linhares e São Mateus, de modo que os elementos utilizados para a análise se mostraram pertinentes para a identificação e a delimitação da metropolização do espaço.

**Palavras-chave:** metropolização; indústria, condições gerais de produção; migração; mobilidade pendular.

## Abstract

*The identification and delimitation of the process of metropolization of space has been a challenge for urban researchers, mainly because of its underlying elements. This paper presents a theoretical and methodological proposal for identifying and delimiting metropolization based on the analysis of the spatial location of industrial and logistic plants, the general conditions of production, work commuting, and migration. Using the urban process of the State of Espírito Santo as a case study, we verify the expansion of metropolization to the non-metropolitan municipalities of Aracruz, Linhares and São Mateus, showing that the elements used for the analysis were relevant to the identification and delimitation of the process of space metropolization.*

**Keywords:** metropolization; industry; general conditions of production; migration; commuting.

## Introdução

Os estudos urbanos, econômicos e regionais estão apontando para uma série de novos aspectos que se apresentam no espaço em função da reestruturação do capital. Novas formas de organização produtiva, redefinições na divisão territorial do trabalho e nos fluxos migratórios e pendulares implicam novas formas de produção e organização do espaço, especialmente o espaço urbano.

Diante do cenário em transformação, recorre-se ao conceito de metropolização do espaço, que carrega consigo a ideia da expansão espacial do fenômeno urbano ao mesmo tempo que delimita o tipo de urbanização, intensiva e concentradora de técnicas e recursos. Em linhas gerais, a metropolização constitui-se num processo socioespacial que metamorfoseia o território e imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes e engendrando novas morfologias urbanas (Acher, 1998; Lencioni, 2003). Implica a conformação de um urbano que ultrapassa os limites da metrópole, constituindo espaços urbanos materialmente descontínuos, mas integrados por fluxos intensos de pessoas, mercadorias, capitais, informações e outros (Lencioni, 2003).

Um dos grandes desafios impostos aos pesquisadores do fenômeno urbano é o de capturar a materialização e a dimensão desse processo no espaço, visto que muitos dos elementos são subjacentes àquilo que efetivamente se apresenta. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo identificar o processo de metropolização utilizando-se (1) da organização espacial produtiva; (2) da distribuição das condições gerais de produção; (3) da mobilidade pendular para trabalho; e (4) da migração,

analisando a pertinência dessas variáveis para essa delimitação. Para tal, utiliza como recorte espacial a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), apresentando, assim, a aplicação das proposições a um contexto real e atual. Parte-se da hipótese de que o fato das transformações atuais na organização espacial produtiva, da densidade de condições gerais de produção, dos fluxos migratórios e da mobilidade pendular para trabalho não se desenvolverem de maneira homogênea no espaço resulta da própria lógica atual do capital, voltada à produção do espaço por meio do processo de metropolização, não definido e delimitado por lei ou por planejamento estatal. No caso do Espírito Santo, outros artigos (Zanotelli et al. 2014, por exemplo) já apontaram a formação de uma região metropolitana estendida, mas poucos foram os elementos concretos e metodológicos apresentados para confirmar tal hipótese.

Metodologicamente, este trabalho organiza-se a partir de revisão bibliográfica sobre produção e organização do espaço urbano, processo de metropolização do espaço e migração e suas dinâmicas. Foi realizada uma pesquisa junto ao Programa de Comunicação Social regional da bacia (Petrobras, 2019), à Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes, 2018) e a notícias de jornais, para um levantamento sobre as principais plantas industriais e logísticas existentes e projetadas no Espírito Santo. Além disso, buscou-se, junto aos Censos Demográficos de 2000 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os dados sobre dinâmica migratória (data-fixa), sobre mobilidade pendular para trabalho e sobre os setores de atividades que as pessoas estavam ocupando no Espírito Santo. Foi realizado, ainda, a partir de bases do

Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2015, de Energias de Portugal (EDP, 2017, do Sindicato dos bancários do Espírito Santo, de 2017 e da Telebrás, de 2017, o levantamento do conjunto de elementos constituintes das condições gerais de produção (rodovias, ferrovia, portos, antenas de sinal telefônico, agências bancárias, gasodutos, aeroportos, etc.). Esses dados foram utilizados para a construção de um indicador de densidade dessas condições por município, que permite analisar espacialmente o contorno, os limites e a dinâmica recente da metropolização no Espírito Santo.

## Processo urbano contemporâneo

Soja (2002), Lencioni (2003), Moura (2009), dentre outros, apontam que estamos inseridos em um novo contexto compreendido como sendo da reestruturação produtiva do capital. Esse processo se caracteriza por novas formas de produção e de organização do espaço associado à lógica do capital financeiro. A produção, aqui no sentido largo, reorganiza-se para superar o modelo fordista pela organização flexível. Tal movimento, por um lado, impõe uma série de transformações sociais a partir da reorganização da divisão social e territorial do trabalho e, por outro, tende a metamorfosear o conteúdo espacial, a partir da reorganização da própria forma de produção do espaço, em que o urbano ganha novas morfologias, dimensões e escalas (Acher, 1998).

As possibilidades de análise desse novo contexto são múltiplas, entretanto, procuramos compreendê-lo a partir da concepção de metropolização do espaço, que corresponde

ao ápice do processo urbano e se constitui numa determinação histórica da sociedade contemporânea associada à reestruturação do capital (Lencioni, 2003).

Em linhas gerais, a metropolização constitui-se num processo socioespacial que metamorfoseia o território. Ela imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente de serem esses espaços metropolitanos ou não,<sup>1</sup> engendrando novas morfologias urbanas com características específicas (Lencioni, 2003; Acher, 1998). Implica a conformação de um urbano que ultrapassa os limites da metrópole, constituindo espaços materialmente descontínuos, mas integrados por fluxos intensos de pessoas, mercadorias, capitais e informações (Leroy, 2000; Acher, 1998; Lencioni, 2003).

A metropolização tem sido objeto de estudo de diversos pesquisadores e campos, geralmente preocupados em compreender as relações entre a globalização, a reestruturação produtiva e o processo urbano. Na tentativa de interpretar essas relações/processos, conceitos têm sido propostos, relacionados à morfologia urbana contemporânea, dentre os quais metápole (Acher, 1998), pós-metrópole e exópolis (Soja, 2002), cidade-região global (Scott et al., 2001), megalópole (Gottman, 1970), cidade informacional (Castells, 1999), urbanização e cidades dispersas (Monclús, 1998), megarregião (Lencioni, 2015) e arranjos urbanos regionais (Moura, 2009).

Apesar de muitos estudos e relevantes avanços, uma dimensão pouco debatida consiste na captura da materialização, da delimitação e da dimensão desse processo no espaço. Algumas propostas para tal foram desenvolvidas, como a de Lencioni (2003), que,

analisando a realidade do processo urbano de São Paulo, propõe sua captura a partir da análise de dois aspectos importantes que se relacionam dialeticamente: o da desintegração vertical da indústria e o das condições gerais de produção. O primeiro aponta para o fato de que fases de um determinado processo produtivo não necessitam obrigatoriamente estarem integradas em uma única unidade produtiva. A indústria passa a atuar por meio de diversas unidades e vai ter, na gestão do capital, o elemento que garantirá o caráter integrador da dispersão territorial das unidades. Além disso, destaca-se que o movimento de desintegração vertical também pode se dar no momento em que a indústria terceiriza parte de seu processo produtivo, não deixando de controlar os ciclos de valorização do capital do seu setor.

Quanto às condições gerais de produção, elas são correspondentes a condições que articulam a produção particular às lógicas gerais da acumulação. Elas dizem respeito às condições que possibilitam não apenas um capital em si, mas um conjunto de capitais. Essas condições podem ser agrupadas em duas categorias, a direta e a indireta. As condições de conexão direta podem ser exemplificadas por rodovias, ferrovias, dutos, portos, aeroportos, telecomunicação, rede de energia, bancos e outros. As de conexão indireta seriam escolas, hospitais, centro de esportes, de cultura, de lazer, dentre outros (Lencioni, 2007).

A distribuição dessas condições no espaço não é homogênea, tendendo a se concentrar em determinadas porções, especialmente no espaço urbano e seu entorno imediato. As condições gerais de produção, especialmente as de ligação direta com a produção e a circulação do capital, necessitam da urbanização, pois, enquanto aglomeração, possibilita o

avanço na diminuição do tempo de produção e de circulação, além da ocorrência de centralização de capitais (Smith, 1988). Nesse sentido, tem-se um movimento duplo no qual, ao mesmo tempo que as condições tendem a se concentrar no entorno urbano (intensificação), elas também possibilitam a expansão desse espaço (extensificação).

A própria lógica de distribuição dessas condições funciona como um elemento que ao mesmo tempo possibilita e limita, em parte, a desintegração vertical da indústria ou simplesmente a dispersão industrial.

Assim, a ideia de desterritorialização da indústria, expressando extrema liberdade de localização do capital industrial deve ser colocada em seus devidos termos. Essa ideia de liberdade em relação ao território é originária da percepção de que a localização industrial não é mais tão dependente das fontes de recursos naturais e de matérias-primas, como no passado. Mas, assim considerada, essa liberdade está sendo vista com os olhos do passado. De fato, a revolução dos transportes permitiu esse desenraizamento da indústria em relação àqueles fatores de produção industrial, mas os olhos do presente devem enxergar a emergência de outras condições gerais de produção que estão, em grande parte, *adensadas na metrópole e no seu entorno mais próximo e que territorializam a indústria característica desse novo momento.* (Lencioni, 2003a, pp. 4 e 5; grifos nossos)

Outra proposta para a delimitação do processo urbano contemporâneo é apontada por Moura (2009). Ela, baseada na realidade do processo urbano brasileiro no contexto da globalização, considerou aspectos como tamanho da população e da economia (produto interno bruto – PIB), intensidade da

mobilidade pendular, dentre outros. A partir de uma análise de autocorrelação espacial local, Moura (ibid.) conseguiu delimitar o que ela denominou Arranjos Urbanos e Regionais (AURs) que corresponderiam à materialização do processo de metropolização no Brasil.

Por sua vez, Smith (1988), debatendo o papel da escala urbana no processo de conformação do desenvolvimento desigual e combinado, no contexto da produção do espaço subordinado ao capitalismo, aponta que:

Se a escala urbana enquanto tal é a expressão necessária da centralização do capital produtivo, os limites geográficos à escala urbana (que não se deve confundir com os limites administrativos de uma cidade) são determinados, em primeiro lugar, pelo mercado de trabalho local e pelos limites ao deslocamento diário para o trabalho. (p. 197; grifos nossos)

Em síntese, Lencioni (2003), Moura (2009) e Smith (1988) apresentam proposições para delimitação do processo urbano. Acredita-se que elas, individualmente, não dão conta de maneira satisfatória das muitas realidades urbanas brasileiras, sobretudo da metropolização. Quanto à proposta apresentada por Lencioni (2003), convém ressaltar que se aplica à realidade paulista, na qual se verifica um processo específico da organização produtiva da indústria que não é comparável com a realidade de outras regiões. O Espírito Santo seria um exemplo, já que muitas plantas industriais estão subordinadas à gestão que se encontra no Rio de Janeiro ou em São Paulo, além de não ser comum, em suas indústrias, o processo de desintegração vertical. Além disso, os critérios propostos por Moura (2009) não chegam a capturar o processo urbano de muitos lugares e regiões, como foi o caso da

Região Metropolitana da Grande Vitória, que não se configurou como um AUR. O fato de não se adequar à categorização proposta por Moura (ibid.), entretanto, não significa que o processo urbano do Espírito Santo esteja inerte ou às margens das dinâmicas do capitalismo atual, como mostra Zanotelli et al. (2019). Por fim, a proposta de Smith (1988) não revela processos importantes que acompanham dialeticamente a divisão social do trabalho no espaço urbano, pois identificar apenas a mobilidade pendular fisicamente<sup>2</sup> limita a complexidade das áreas urbanas modernas e de suas atividades em desenvolvimento.

As limitações apontadas não invalidam nem diminuem a importância das contribuições. Além disso, vale ressaltar que, por não serem antagônicas, abrem-se novas possibilidades de análise, a partir da associação das três perspectivas e o acréscimo de novos elementos. Essa associação, proposta deste artigo, permite considerar a expansão do processo urbano contemporâneo a partir da (1) distribuição das condições gerais de produção, da (2) organização espacial produtiva das atividades industriais proposta por Lencioni (2007), da (3) mobilidade pendular proposta por Smith (1998) e Moura (2009) e, acrescentamos, das (4) dinâmicas migratórias, cuja ocorrência tem forte relação com a expansão metropolitana (Cunha, 1994), e das dinâmicas de produção do espaço (Dota, 2015; Cunha, 2016).

Qual o potencial em inserir as dinâmicas migratórias como elemento de análise para a delimitação do processo de metropolização do espaço? De fato, a relação entre urbanização e migração não é nova no Brasil. As principais aglomerações urbanas brasileiras foram impulsionadas pela migração campo-cidade (Singer, 1976), visto que, em função do processo de

industrialização, apresentaram-se como centralidades ou espaços de atração que emergiram em função das transformações econômicas do País, recebendo volumosos fluxos migratórios e concentrando população.

O recebimento desses fluxos, que predominaram até a década de 1970, permitiu a rápida expansão em termos de volume, ao mesmo tempo que esteve intimamente relacionado com as transformações na morfologia interna dessas áreas. Como bem mostrou Cunha (1994; 2018) para a Região Metropolitana (RM) de São Paulo, a dinâmica migratória intrametropolitana dos fluxos expandia a aglomeração para a periferia e criava novas relações dessas áreas com o centro. Essa expansão não se deu de forma aleatória, mas sempre fortemente relacionada ao processo de produção do espaço urbano. Tal entendimento foi confirmado por Matos (2005) no debate do papel dos movimentos populacionais nas grandes cidades; por Dota (2015) e Cunha (2016) para a RM de Campinas; além de já ter sido amplamente analisada para as principais regiões metropolitanas do Brasil (ver Cunha, 2018).

A novidade, para além da expansão intrametropolitana, foram os fluxos observados com origem nas RMs, mas cujos destinos estavam além dos seus limites (Cunha et al., 2013; Silva, Cunha e Ortega, 2017; Silva, 2018), indicando a expansão da área metropolitana ou, de caráter qualitativamente novo, a criação de novos contextos urbanos que, para o caso paulista, estão denominando “macrometrópole”. Da mesma forma, as mudanças observadas na dinâmica da mobilidade pendular nas últimas décadas, com destaque para o crescimento relativo e absoluto dos fluxos extra-RMs (Lobo e Cunha, 2019; Dota, 2019), reforçam esse

entendimento, evidenciando a impossibilidade de uso dos limites políticos para análise dos processos e fenômenos metropolitanos.

Em resumo, a análise aqui elaborada busca concatenar quatro elementos (condições gerais de produção, distribuição espacial da indústria, mobilidade pendular e migração) que, pelas diferentes influências que os conformam, podem contribuir para a identificação da dimensão do processo metropolitano em diferentes espaços e escalas, ou seja, identificar a manifestação do urbano mais intenso a partir dos processos sociais, econômicos e espaciais que são próprios desse espaço.

## A expansão e a delimitação do processo urbano contemporâneo no Espírito Santo: uma análise teórico-metodológica

A urbanização do Espírito Santo e a conformação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV),<sup>3</sup> assim como de outras cidades e regiões metropolitanas, se deram em um ritmo acelerado em função do processo de industrialização, que implicou uma urbanização superior a ele (Oliveira, 1982). A urbanização no Espírito Santo, sobretudo no entorno da capital, teve forte relação com os grandes investimentos, que se iniciaram em 1942, no município de Cariacica, com a instalação da Companhia Ferro Aço de Vitória (Cofavi), indústria siderúrgica, hoje privatizada e controlada pela multinacional mexicana Simec. Em 1941, têm-se as primeiras instalações da mineradora Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), nos municípios de Cariacica e Vila Velha. Posteriormente,



na década de 1970, tem-se a implantação dos chamados grandes projetos industriais no Espírito Santo, destacando-se a implantação do Polo de Tubarão, formado pela CVRD (atual Vale) e pela Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST, atual Arcelor Mittal), além de contar com os portos de Tubarão e Praia Mole. No município de Anchieta, ao sul da RMGV, deu-se a implantação da mineradora Samarco e do porto de Ubu; e, no município de Aracruz, ao norte da RMGV, a implantação da Aracruz Celulose, atual Suzano, e do porto de Barra do Riacho (Portocel). Além disso, em âmbito estadual tem-se, em 1974, a implantação do Centro Industrial da Grande Vitória I e II (Civit I e II) no município de Serra.

Essas grandes plantas industriais contribuíram para a transformação do conteúdo socioespacial do Espírito Santo. É a partir delas que o estado deixa de ter uma economia agroexportadora e se torna um estado urbano-industrial. De maneira concreta, os efeitos sobre a urbanização podem ser verificados basicamente de duas formas: uma, pela evolução da população urbana, em especial do que veio a ser posteriormente a RMGV; e a outra pela expansão da mancha urbana da RMGV (Dota e Ferreira, 2019).

Mais recentemente, o processo urbano no estado mostrou-se dinâmico, apresentando novas transformações. Destacaram-se novas formas de produção do espaço urbano por meio de condomínios e loteamentos fechados e a ampliação do número de *shoppings centers* na região metropolitana. Somente entre 2005 e 2013 foram lançadas 68.681 unidades imobiliárias em condomínios fechados na RMGV. Além disso, tem-se, nesse período, o lançamento de sete grandes loteamentos fechados com um total de

4.309 lotes (Ferreira, 2014). Soma-se, ainda, o lançamento de aproximadamente nove condomínios industriais e logísticos e de mais cinco *shoppings* na região. Em geral, esses empreendimentos trouxeram dinamicidade e conflitos para a região, uma vez que resultam, de certo modo, de captura e apropriação de rendas fundiárias e imobiliárias e implicaram novos processos de redefinição do uso do solo urbano, reorganização da divisão territorial do trabalho e conformação e intensificação de novas formas de segregação.

Diferentemente de outros lugares, a expansão do processo urbano para além da região metropolitana delimitada oficialmente teve início ainda pelos grandes investimentos nos municípios do entorno metropolitano. Os projetos mais recentes seguem o mesmo processo, com muitos deles concentrando-se fora da RMGV, em especial na faixa litorânea do estado, com destaque para os municípios de Aracruz e Linhares e São Mateus, conforme aponta o Quadro 1.

Considerando a relevância para a dinâmica econômica do estado, essas plantas industriais e logísticas representam uma interiorização das atividades produtivas, já que relativizam a concentração exercida pela RMGV. Essa desconcentração, de acordo com Rua (2015a), apresenta-se como um movimento coerente com a estratégia atual dos investimentos, que buscam locais onde as vantagens competitivas são possíveis: são locais fora da região metropolitana, mas relativamente próximos e ligados a ela, graças às condições gerais de produção. No Quadro 1, nota-se que todos os empreendimentos, concluídos ou projetados, possuem sua administração ligada às dinâmicas metropolitanas de Vitória ou mesmo do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Quadro 1 – Principais plantas industriais e logísticas concluídas e projetadas no Espírito Santo pós-2005

Grande projeto	Estágio	Empresas responsáveis	Localização	Escritório de gestão
Porto Central	Projeto	TPK Logística, Polimix, Porto de Roterdã e Van Oord	Presidente Kennedy	Vitória-ES
Itaoca Offshore	Projeto	Itaoca Offshore	Marataízes	Vitória-ES
Porto de Gamboa	Projeto	Edison Chouest	Itapemirim	Rio de Janeiro
UTG-SUL	Concluído (inaugurado em 2010)	Petrobras	Anchieta	Vitória-ES e Rio de Janeiro
UTG-Cacimbas	Concluído (inaugurado em 2006)	Petrobras	Linhares	Vitória-ES e Rio de Janeiro
Petrocity	Projeto	Petrocity Portos S.A	São Mateus	Vitória-ES e Rio de Janeiro
Terminal Norte Capixaba (TNC)	Concluído (inaugurado em 2006)	Petrobras	São Mateus	Vitória-ES e Rio de Janeiro
Estaleiro Jurong	Concluído (inaugurado em 2014)	SembCorp Marine (SCM)	Aracruz	Aracruz, Vitória-ES e Rio de Janeiro
Terminal Barra do Riacho (TBR)	Concluído (inaugurado em 2013)	Petrobras	Aracruz	Vitória-ES e Rio de Janeiro
Porto Imetame	Projeto	Imetame	Aracruz	Aracruz
Terminal Portuário de Uso Múltiplo	Projeto	Nutripetro	Aracruz	Aracruz e Vitória-ES
Fábrica de bio-óleo	Projeto	Suzano	Aracruz	São Paulo
Mlog	Projeto	Mlog	Linhares	Rio de Janeiro
Terminal São Mateus Liquiport	Projeto	Odebrecht	São Mateus	Rio de Janeiro
Britania Eletrodomésticos	Fabricação de outros equipamentos e aparelhos elétricos	Britania Eletrodomésticos S/A	Linhares	Joinville-SC
Indústria encarroçadora de ônibus	Concluído (inaugurado em 2014)	Marcopolo	São Mateus	Caxias do Sul-RS
Indústria de motores elétricos	Concluído (inaugurado em 2011)	Weg motores	Linhares	Jaraguá do Sul-SC
Indústria de bebidas	Concluído (Inaugurado em 2002 e 2012) ampliado em 2016 com a saída das atividades da Coca-Cola de Cariacica	Leão alimentos (Coca Cola)	Linhares	São Paulo
Indústria de reboques e semirreboques	Concluído em 2019	Randon S/A	Linhares	Caxias do Sul-RS
Termelétrica LGSA	Concluído em 2008	Linhares Geração S/A	Linhares	Vitória-ES

Fonte: Petrobras (2019), Findes (2018) e sites das empresas.

## Delimitação das condições gerais de produção no Espírito Santo

Na busca por identificar e delimitar a distribuição das condições gerais de produção no Espírito Santo e sua relação com a interiorização produtiva, foi construído um indicador de densidade das condições gerais de produção por município. Nesse sentido, consideraram-se apenas os equipamentos que possuem conexão direta com o processo de produção no nível do município, que são rodovias, ferrovias, gasodutos, minerodutos, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia, antenas de telefonia e agências bancárias. Foram atribuídos valores relativos a presença ou ausência dos equipamentos nos municípios, em alguns casos considerando o tipo e a intensidade, conforme o Quadro 2.

Todos os elementos foram analisados para cada um dos 78 municípios do Espírito Santo e, ao final, pôde-se auferir a densidade de condições gerais de produção individualmente, a partir da soma do valor do indicador de presença dos equipamentos. Os resultados foram sistematizados em classes que vão de densidade muito baixa, com a presença de poucos equipamentos, a densidade muito alta, ou seja, maior concentração dos equipamentos e, em outras palavras, maior presença de condições gerais de produção. No Mapa 1 pode ser visualizada a distribuição espacial das condições gerais de produção no Espírito Santo de acordo com sua densidade por municípios.

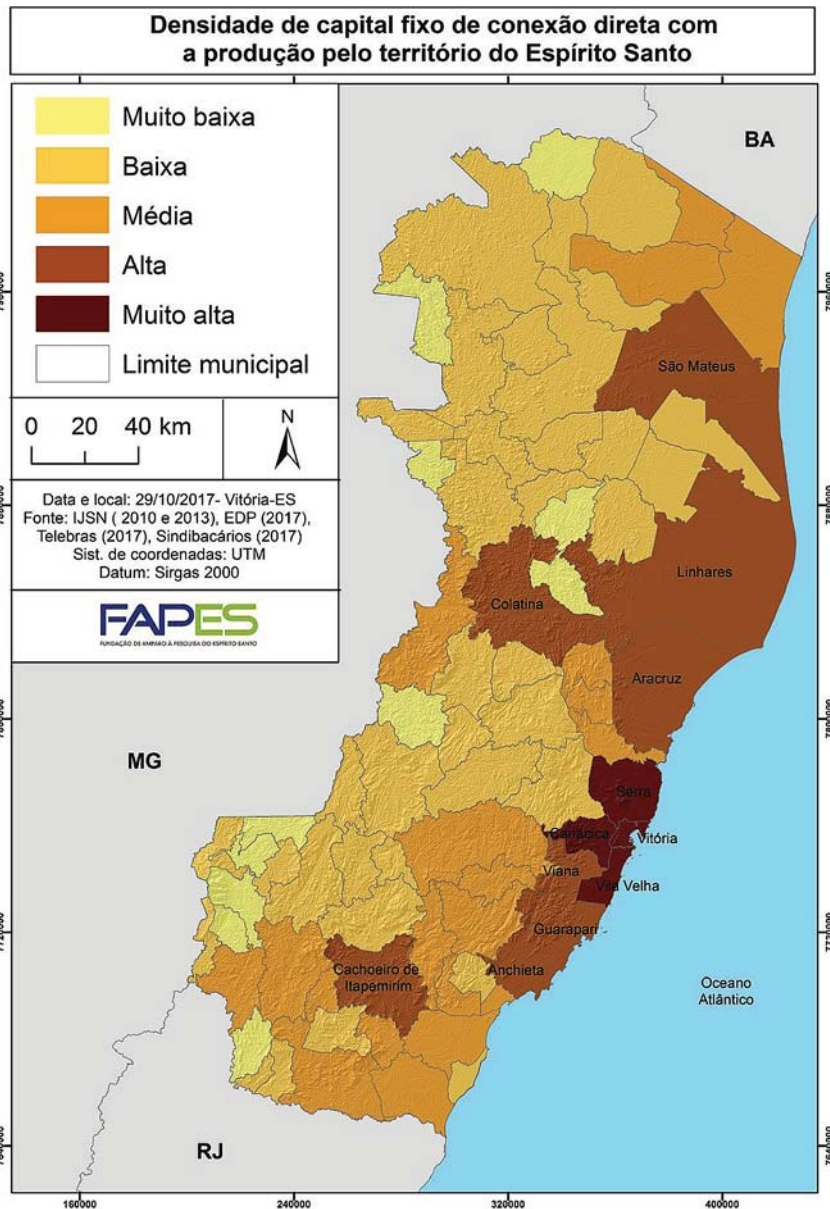
Nota-se que os municípios com maior densidade de condições gerais de produção são exatamente aqueles que formam a área conurbada da RMGV (Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória). Além disso, destacam-se os municípios com alta densidade localizados no

Quadro 2 – Quadro-matriz para cálculo dos pesos das condições gerais de produção no Espírito Santo por município (2017)

	Indicador de presença					
	0	1	2	3	4	5
Rodovias	apenas vicinais	rodovias estaduais	rodovias federais	–	–	–
Ferrovia	não possui	possui	–	–	–	–
Gasoduto	não possui	possui	–	–	–	–
Mineroduto	não possui	possui	–	–	–	–
Linhas de transmissão de energia	não possui	possui	–	–	–	–
Porto	não possui	possui	–	–	–	–
Aeroporto	não possui	possui	–	–	–	–
Antenas de telefone (quant.)	–	até 25	de 26 a 50	de 51 a 100	mais de 100	–
Bancos (agências)	–	até 5	de 6 a 15	de 16 a 30	de 31 a 50	de 51 a 100

Fonte: os autores (2019).

Mapa 1 – Densidade das condições gerais de produção por município no Espírito Santo (2017)



Fonte: IJSN (2010, 2013), EDP (2017), Telebras (2017), Sindibancários (2017).

litoral sul e norte. Ao sul destaca-se Guarapari, que é integrante da RMGV e Anchieta. No litoral norte destacam-se Aracruz, Linhares e São Mateus. Destacam-se também, no interior do estado, os municípios de Cachoeiro de Itapemirim na porção sul e Colatina no norte. Esses municípios historicamente se destacam por importantes atividades produtivas (Cachoeiro, com a indústria extrativa do mármore e granito, e Colatina, pela indústria têxtil) e por se apresentarem como importantes centros urbanos do interior do estado.

Em linhas gerais, nota-se que as condições gerais de produção se localizam na metrópole e justamente nos municípios que vêm recebendo as plantas industriais e logísticas, especialmente Aracruz, São Mateus e Linhares. Essa distribuição espacial das condições gerais de produção possibilita, assim, que as atividades produtivas e logísticas se desloquem para o interior, sem que se percam relações com a metrópole. Esses movimentos possibilitam uma extensão do processo metropolitano pelo espaço, uma vez que novos fluxos materiais e imateriais que partem na/da/para a metrópole se desenvolvem pelo espaço conformando à centralidade da metrópole no contexto atual da reprodução do capital e à difusão de valores metropolitanos pelo espaço.

A distribuição desigual das condições gerais da produção associada à interiorização das atividades produtivas traz implicações, ainda, sobre outros processos, tais como a divisão territorial do trabalho e os fluxos migratórios.

## Divisão territorial do trabalho e os fluxos populacionais

Quanto à distribuição territorial do trabalho, os dados do IBGE entre 1991 e 2010 indicam que o Espírito Santo apresentou taxa geométrica média anual de crescimento de 4,0% a.a. de trabalhadores no setor industrial. Esse crescimento, entretanto, foi sentido de maneira diferente nas porções do território capixaba. Na RMGV, o crescimento foi de 2,7% e, nos municípios do litoral norte, ainda mais alta, justamente os que receberam e estão recebendo investimentos em plantas industriais e logísticas e que apresentaram alta densidade de condições gerais de produção. Aracruz apresentou uma taxa de 7,23% de crescimento de trabalhadores no setor industrial entre 1991 e 2010; Linhares de 6,2%; e São Mateus apresentou uma taxa de 5,89%. Os demais municípios do Espírito Santo, em conjunto, apresentam uma taxa de crescimento de 5,0%. Na Tabela 1 podem ser visualizadas as taxas de crescimento de maneira detalhada.

Faz-se importante destacar que, embora as maiores taxas de crescimento do trabalho no setor industrial estejam fora da RMGV, isso não significa afirmar uma desindustrialização, mas sim o surgimento de novos espaços industriais no estado, em especial nos municípios de Aracruz, Linhares e São Mateus. Nesse sentido, o processo configura-se como uma desconcentração concentrada do trabalho industrial, pois

Tabela 1 – Pessoas ocupadas em atividades industriais e taxa de crescimento geométrico médio anual (% a.a.) no trabalho industrial. Recortes selecionados, Espírito Santo, 1991–2010

RMGV e Municípios	1991	2000	2010	Taxa de crescimento médio geométrico anual (% a.a.)		
				1991-2000	2000-2010	1991-2010
RMGV	66.257	73.234	86.407	1,0	1,7	2,7
Aracruz	2.866	3.460	5.791	1,9	5,3	7,3
Linhares	5.634	7.629	10.306	3,1	3,1	6,2
São Mateus	2.602	3.460	4.607	2,9	2,9	5,9
Outros municípios	45.322	63.650	73.618	3,5	1,5	5,0
Total	122.681	151.433	180.729	2,1	1,8	4,0

Fonte: Censos Demográficos do IBGE de 1991, 2000 e 2010.

a metrópole não somente continua concentrando o maior número de trabalhadores do setor, como também exerce o controle e a gestão de grande parte das atividades industriais fora dela, além de direcionar a expansão metropolitana para áreas sobre as quais continua a exercer controle.

Por sua vez, a interiorização das atividades produtivas, associada à distribuição desigual das condições gerais de produção, também trouxe transformações sobre os fluxos migratórios no Espírito Santo, cujas análise e descrição permitem comprovar as transformações em andamento. Dota, Coelho e Camargo (2017) apontam que a RMGV e os municípios do litoral norte, especialmente, Aracruz, Linhares e São Mateus, foram os que receberam maior volume de imigrantes na década de 2000; fato novo e que se revela na mesma esteira das transformações na divisão territorial do trabalho no Espírito Santo. Pelo papel de centralidade construído historicamente, o destino principal dos imigrantes em nível estadual continua sendo a RMGV, seguido, agora, dos

municípios do litoral norte, em especial Aracruz, Linhares e São Mateus (Tabela 2), tendo ocorrido, na década de 2000, uma modificação substancial da migração nesses municípios (Dota, 2019), justamente como resultado dos investimentos aqui apresentados.

Nos dados da Tabela 2, Aracruz (2,4% a.a.), São Mateus (1,9% a.a.) e Linhares (2,3% a.a.) foram os municípios que apresentaram taxa de crescimento da população acima da média do estado (1,3% a.a.) e da RMGV (1,6% a.a.), com parte importante desse crescimento sendo resultado da migração. Nota-se um importante aumento do volume de imigrantes em Aracruz (71,9%), Linhares (112,6%) e São Mateus (41,5%) no período 2005-2010 em comparação com 1995-2000, bem como aumento do peso da migração na população residente. Os dados da tabela, portanto, indicam que os fluxos migratórios no Espírito Santo seguem, em certa medida, uma desconcentração concentrada, ou seja, a RMGV continua (em valores absolutos) concentrando maior proporção dos imigrantes (54,6%, no período

Tabela 2 – Crescimento populacional e imigração na RMGV, Aracruz, Linhares, São Mateus e outros municípios do Espírito Santo entre 2000 e 2010

RMGV e Municípios	População residente		Taxa geométrica média de crescimento populacional (% a.a.)	Imigrantes		Variação no volume (%)	Proporção de imigrantes na população residente	
	2000	2010		2000-2010	1995-2000		2005-2010	1995-2000
RMGV	1.438.596	1.687.704	1,6	180.415	217.425	20,5	12,5	12,9
Aracruz	64.637	81.832	2,4	5.993	10.301	71,9	9,3	12,6
Linhares	112.617	141.306	2,3	8.033	17.082	112,6	7,1	12,1
São Mateus	90.460	109.028	1,9	10.793	15.272	41,5	11,9	14,0
Outros municípios	1.391.187	1.495.082	0,7	125.420	148.951	18,8	9,0	10,0
Total	3.097.497	3.514.952	1,3	330.654	409.031	23,7	10,7	11,6

Fonte: Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

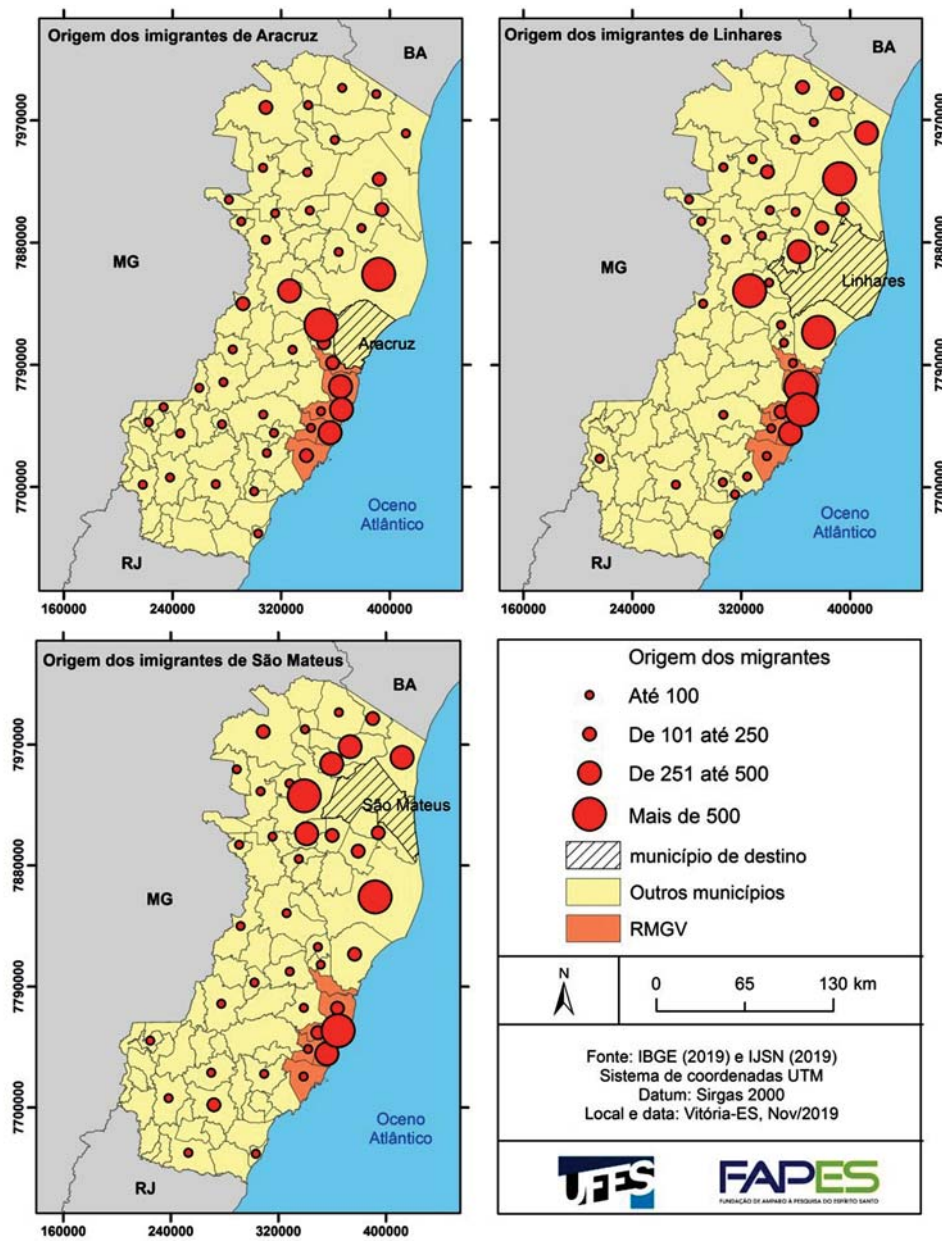
1995-2000, e 53,2%, no período 2005-2010), todavia, destaca-se o aumento dos imigrantes em Aracruz, Linhares e São Mateus, que concentravam 7,5% do total no primeiro período e aumentaram a participação para 10,4% no segundo. Mais do que o volume da imigração, o saldo migratório revela as transformações em andamento: no período 1995-2000, Aracruz (-322), Linhares (-4.801) e São Mateus (-3.517) apresentaram saldo migratório negativo de 8,6 mil pessoas, enquanto no período 2005-2010 esse saldo foi positivo em 10,1 mil pessoas.

Com a mudança na espacialidade do fenômeno, há também novas configurações quanto às modalidades observadas. Se antes pessoas migraram quase que exclusivamente para a metrópole, hoje um importante fluxo corresponde à saída de pessoas dela rumo ao interior. Não se trata, entretanto, de todo interior, mas sim dos municípios que vêm recebendo importantes plantas industriais e

logísticas e que possuem alta densidade de condições gerais de produção, ou seja, um processo de periferização da população, não mais no âmbito dos limites da metrópole, mas em sua área de expansão. O Mapa 2 evidencia tal movimento.

No Mapa 2, fica evidenciada a relevância local de Aracruz, Linhares e São Mateus, pela atração dos fluxos migratórios de municípios vizinhos. Mais importante, entretanto, são os fluxos originados nos municípios da RMGV, configurando claramente essa porção do litoral norte do Espírito Santo como área de expansão metropolitana. Isso confirma que, para além do aumento da imigração, há fluxos diretamente da RMGV, guardando semelhanças com movimentos de expansão intrametropolitana observados até então. Essa novidade está relacionada ao novo conteúdo espacial resultante do processo de metropolização do espaço no Espírito Santo.

Mapa 2 – Origem dos imigrantes de Aracruz, Linhares e São Mateus.  
Espírito Santo, 2005-2010



Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2010.



O crescimento populacional, associado aos fluxos migratórios, em especial de pessoas que deixaram a RMGV, fez com que dinâmicas antes restritas à RMGV se expandissem para Aracruz, Linhares e São Mateus. Como exemplo, a forma de produção do espaço urbano associada à produção imobiliária de mercado, via condomínios (verticais e horizontais) e loteamentos fechados, passou a desenvolver suas estratégias de obtenção de lucros e rendas fundiárias e imobiliárias nesses municípios. Construtoras como a Lorenge<sup>4</sup> e a Cobra Engenharia<sup>5</sup> lançaram empreendimentos residenciais e comerciais em Linhares e Aracruz. Destaca-se, também, a construção de um loteamento fechado em Linhares, o Terras Alphaville Linhares, construído pela Alphaville Urbanismo, que pertence ao fundo de investimento brasileiro Pátria, ligado ao fundo de investimentos americano The Blackstone Group, que atua em escala global. Soma-se a isso o desenvolvimento de várias construtoras de capital local que também passaram a produzir empreendimentos de tipologias que antes se restringiam às metrópoles. Um exemplo desse caso é a empresa MV participações de Linhares, que iniciou suas atividades no setor agrícola e posteriormente criou a empresa Solidus, para o segmento da construção civil.<sup>6</sup>

Além disso, empresas loteadoras que atuavam em períodos anteriores na RMGV estão lançando loteamentos em Aracruz, Linhares e São Mateus. É o caso da loteadora Companhia Brasileira de Loteamentos (CBL) e da loteadora Grupo Cap Empreendimentos Imobiliários, que atuam em diversas cidades médias e regiões metropolitanas do Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste. Por fim, condomínios logísticos e industriais (dois empreendimentos dessa

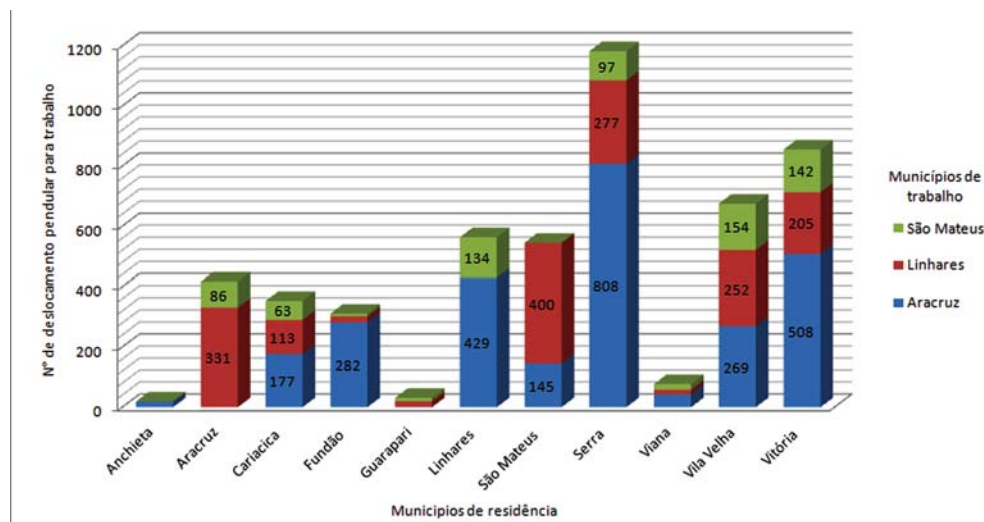
tipologia em Linhares – Ecopark e o VTO Linhares) e os *shoppings* (*Shopping Oriundi* em Aracruz e *Shopping PátioMix* em Linhares) também eram produtos exclusivos da RMGV, e agora são observados nessa área de expansão metropolitana.

Outro elemento que permite afirmar a expansão metropolitana para os municípios do litoral norte do Espírito Santo é a mobilidade pendular para trabalho: analisando o Gráfico 1, nota-se uma volumosa mobilidade pendular entre os municípios da RMGV e Aracruz, Linhares e São Mateus. Das 2,6 mil pessoas que se deslocavam para Aracruz entre os municípios analisados em 2010, 79,9% saíam da RMGV, sendo 30,0% (808 pessoas) de Serra. Das 1,6 mil pessoas que se deslocavam para Linhares, 55,2% saíam da RMGV. Quanto a São Mateus, destaca-se que das 715 pessoas, 69,2% saíam da RMGV.

A mobilidade pendular para trabalho particulariza-se pela abrangência espacial, afinal, tem-se, no Espírito Santo, o desenvolvimento de volumosos fluxos de mobilidade pendular em longas distâncias, que partem da metrópole para municípios não metropolitanos, intimamente associados à indústria do petróleo presente em Linhares e São Mateus (Zanotelli et al., 2019).

Em resumo, a desconcentração concentrada das unidades industriais e logísticas, a densidade das condições gerais de produção, a migração da região metropolitana, a expansão da produção imobiliária e a mobilidade pendular demonstram intensas interações entre a RMGV e os municípios de Aracruz, Linhares e São Mateus. Essas interações, de acordo com Lencioni (2003 e 2017), Moura (2009), Smith (1998) e Rua (2015a e 2015b), indicam e

Gráfico 1 – Pessoas que realizavam mobilidade pendular para trabalhar em São Mateus, Linhares e Aracruz segundo município de residência em 2010



Fonte: Censo Demográfico do IBGE de 2010.

apresentam-se como aspectos capazes de metamorfosear o conteúdo do espaço, conferindo a ele aspectos metropolitanos por meio do processo de metropolização. Tais elementos, portanto, permitem afirmar que há transformação no processo urbano do Espírito Santo, mais especificamente está ocorrendo a metropolização do espaço no litoral norte, num processo de expansão a partir da RMGV.

## Considerações finais

A análise da metropolização no Espírito Santo destaca dois elementos fundamentais: de um lado, que o processo está se expandindo para além dos limites institucionalizados da RMGV, colocando esse recorte como limitado para grande parte das análises que usam a

metrópole enquanto recorte espacial; de outro, que os elementos usados neste artigo para análise e delimitação do processo de metropolização apresentam grande potencial explicativo, merecendo ser mais bem analisados em seu conjunto.

No caso específico do Espírito Santo, a análise confirma a proposição de uma RMGV expandida, diferente da proposta por Zanotelli et al. (2014), que aponta uma expansão do processo urbano de caráter qualitativo da RMGV para os municípios de Aracruz e Anchieta. Notou-se que a expansão do processo urbano se intensifica na região litorânea, em especial em sua porção norte, para os municípios de Aracruz, Linhares e São Mateus. Esses municípios estão passando por transformações quantitativas e qualitativas que se encontram, dentre outras coisas, associadas à metropolização.

O trabalho, nesse sentido, além de analisar o processo no Espírito Santo, buscou apresentar uma proposta teórico-metodológica para a delimitação do processo de metropolização, fruto de pesquisas e reflexões em andamento. Enquanto proposta, portanto, há que se avançar e refletir, mas o caminho, sem dúvidas, passa pelo uso conjunto de indicadores, processos e fenômenos, além da observação em campo, que juntos, considerando a origem de suas ocorrências, podem contribuir para uma melhor compreensão das transformações em andamento.

Os quatro elementos que compõem a análise (a distribuição das plantas industriais e logísticas; a distribuição espacial das condições gerais de produção; a mobilidade pendular para trabalho e a migração) são tradicionalmente considerados na literatura dos estudos urbanos e regionais (Smith, 1988; Acher, 1998; Lencioni, 2003; 2007;

2013; Moura, 2009; Cunha, 2018), mas a articulação deles em conjunto ainda foi pouco explorada, visto que representam temas de recortes disciplinares distintos, cobrindo desde a geografia econômica e a economia espacial, até os estudos de população, no âmbito da geografia da população e da demografia, destacando a necessidade de trabalhos multidisciplinares para enxergar a complexidade dos processos urbanos, econômicos e sociais recentes.

Vale ressaltar que a proposição apresenta grande possibilidade para se pensar outras realidades da metropolização, em outros recortes territoriais e diferentes escalas, isso, pois, o objetivo não é o de distinguir o urbano e o rural ou definir uma morfologia urbana, mas o de identificar onde a metropolização do espaço se desenvolve de maneira mais intensa, conformando uma produção do espaço desigual e combinada.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-8726-0424>**

Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Vitória, ES/Brasil.  
ednelson.dota@ufes.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-5232-8815>**

Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Vitória, ES/Brasil.  
francismar.cunha@gmail.com

## Notas

- (1) Lencioni, (2013, p. 72) aponta que existem cidades de porte médio nas quais se verifica o processo de metropolização por estarem diretamente relacionadas à economia global; assim apresentam algumas condições gerais de produção e determinados serviços que, anteriormente, só eram encontrados nas metrópoles modernas.
- (2) As análises de Smith (1988) não se limitam apenas à mobilidade pendular fisicamente. Ele levanta o debate referente aos custos do deslocamento da força de trabalho, entretanto não aprofunda em metodologias de análises sobre o assunto.
- (3) A Região Metropolitana da Grande Vitória, instituída por lei estadual, é composta por sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e a capital Vitória. Vale ressaltar que a área conurbada é formada apenas por Cariacica, Vila Velha, Serra e Vitória. A região tem uma área de 2.311 km<sup>2</sup>, apresenta uma densidade demográfica de 730 hab/km<sup>2</sup> e abriga aproximadamente 50% da população do Espírito Santo.
- (4) Os empreendimentos lançados pela Lorenge em Aracruz e Linhares podem ser visualizados no link: <https://www.lorenge.com.br/imoveis/?buscar=true&localidade=14,3>
- (5) Os empreendimentos lançados pela Cobra Engenharia em Aracruz e Linhares podem ser visualizados no link: <http://cobraengenharia.com.br/empreendimentos/>
- (6) Para maiores informações sobre o grupo MV participações, ver: <http://www.residencialmoradadosipes.com/>

## Referências

- ASCHER, F. (1998). *Metapolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras, Celta.
- BRANDÃO, C. (2007). *Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo, Editora da Unicamp.
- CASTELLS, M. (1993). *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1999). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CUNHA, J. M. P. (1994). *Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2016). Aglomerações urbanas e mobilidade populacional: o caso da Região Metropolitana de Campinas. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 33, n. 1, pp. 99-127. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982016000100099&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982016000100099&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jul 2019.
- \_\_\_\_\_. (2018). (org.) *Dinâmica demográfica e socioespacial no Brasil Metropolitano: convergências e especificidades regionais*. São Carlos, Editora Ufscar.

- CUNHA, J. M. P.; STOCO, S.; DOTA, E. M.; NEGREIROS, R.; MIRANDA, Z. A. I. (2013). A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 15, n. 30. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/17490>>. Acesso em: 15 abr 2019.
- DOTA, E. M. (2015). *Mobilidade residencial intrametropolitana na RM de Campinas: uma abordagem a partir da distribuição espacial dos migrantes*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281171/1/Dota\\_EdnelsonMariano\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281171/1/Dota_EdnelsonMariano_D.pdf). Acesso em: 18 jul 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019). Migração e o setor de petróleo e gás no Espírito Santo. In: XVI SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. *Anais...* Vitória.
- DOTA, E. M.; FERREIRA, F. C. (2019). “Mobilidade espacial da população e planejamento: considerações sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).” In: LYRA, A. P. R.; FERREIRA, G. L.; FERREIRA, G. A. C.; LIRA, P. S. (orgs.). *Cidade e Metrôpole: coleção arquitetura e cidade*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- DOTA, E. M.; COELHO, A. L. N.; CAMARGO, D. M. (2017). *Atlas da migração no Espírito Santo*. Vitória, UFES, Proex. Disponível em: <http://www.geo.ufes.br/sites/geografia.ufes.br/files/field/anexo/atlas3.pdf>. Acesso em: 15 nov 2019.
- EDP – Energias do Brasil S.A. (2017). *Shapefile das linhas de transmissão de energia do Espírito Santo*.
- FERREIRA, F. C. (2014). *A produção imobiliária e a renda da terra: estudos de alguns casos na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)*. Monografia. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo.
- GOTTMAN, J. (1970). “A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole”. In: COHEN, S. B. (org.). *Geografia humana nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Fórum (Estante de Ciências Sociais).
- IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Espírito Santo em mapas. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/>. Acesso em: 16 jul 2019.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Belo Horizonte, MG.
- \_\_\_\_\_. (2007). Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova*, v. XI, n. 245 (07).
- \_\_\_\_\_. (2013). “Metropolização do espaço: processos e dinâmicas”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. (orgs.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2015). “Metropolização do espaço: processos e dinâmicas”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Metrôpole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LEROY, S. (2000). Sémantiques de la métropolisation. *L’Espace géographique*. Montpellier, Éditions Belin, n. 1, pp. 78-86.

- LOBO, C.; CUNHA, J. M. P. da (2019). Migration and commuting in the areas of influence of the Brazilian metropolises. *Mercator*. Fortaleza, v. 18. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e18017>. Acesso em: 4 fev 2020.
- MATOS, R. (2005). Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, n. 13, pp. 71-105.
- MONCLÚS, F. J. (1998). "Suburbanizaci n y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". In: MONCLÚS, F. J. (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona, Centro de Cultura Contempor nea de Barcelona.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- OLIVEIRA, F. (1982). O Estado e o Urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, v. 6, p. 37.
- PETROBRAS (2019). *Programa de Comunica o Social regional da bacia*. Disponível em: <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/programa-de-comunicacao-social-regional-da-bacia-de-santos-pcsr-bs.html>. Acesso em: 20 dez 2019.
- RUA, J. (2015a). "O preço da terra e os megaprojetos como marcantes urbanidades no rural na fase atual de organiza o do espaço geográfico". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (orgs.). *Desafios da metropoliza o do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2015b). "O urbano no rural fluminense e o preço da terra". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (orgs.). *Desafios da metropoliza o do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*. São Paulo, n. 41, pp. 11-25.
- SILVA, K. A. A.; CUNHA, J. M. P.; ORTEGA, G. M. (2017). Um olhar demográfico sobre a constitui o da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integra o e complementaridade. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 721-748.
- SILVA, K. A. A. (2018). *Novas formas urbanas e olhar através da demografia: a estrutura o da cidade-região paulista*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SINGER, P. (1976). *Economia política e urbaniza o*. Cebrap, Brasiliense.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produ o de espaço*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOJA, E. W. (2002). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishing.
- ZANOTELLI, C. L.; FERREIRA, F. C.; ANTONIO, L.; e BERGAMASHI, R. B. (2014). A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória- ES, Brasil. *Confins*. Paris, v. 21, pp. 1-25.
- ZANOTELLI, C. L.; DOTA, E. M.; FERREIRA, F. C.; RODRIGUES, R. M. (2019). Bacia urbano-regional do petróleo: a zona costeira do Espírito Santo associada ao estado do Rio de Janeiro. *Confins*. Paris, v. 1, pp. 1-25.

Texto recebido em 12/fev/2020

Texto aprovado em 24/abr/2020

# Evidence of the metropolization of space in the 21st Century: elements for the identification and delimitation of the phenomenon

Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno

Ednelson Mariano Dota [I]  
Francismar Cunha Ferreira [II]

## Abstract

The identification and delimitation of the process of metropolization of space has been a challenge for urban researchers, mainly because of its underlying elements. This paper presents a theoretical and methodological proposal for identifying and delimiting metropolization based on the analysis of the spatial location of industrial and logistic plants, the general conditions of production, work commuting, and migration. Using the urban process of the State of Espírito Santo as a case study, we verify the expansion of metropolization to the non-metropolitan municipalities of Aracruz, Linhares and São Mateus, showing that the elements used for the analysis were relevant to the identification and delimitation of the process of space metropolization.

**Keywords:** metropolization; industry; general conditions of production; migration; commuting.

## Resumo

*Identificar e delimitar o processo de metropolização do espaço têm se constituído como um grande desafio aos estudiosos do urbano, principalmente pelos elementos subjacentes que o constituem. Este artigo apresenta uma proposta teórico-metodológica para identificar e delimitar a metropolização a partir da análise da localização espacial das plantas industriais e logísticas, das condições gerais de produção, da mobilidade pendular para trabalho e da migração. Utilizando-se do processo urbano do Espírito Santo como estudo de caso, foi possível verificar a expansão da metropolização para os municípios não metropolitanos de Aracruz, Linhares e São Mateus, de modo que os elementos utilizados para a análise se mostraram pertinentes para a identificação e a delimitação da metropolização do espaço.*

**Palavras-chave:** metropolização; indústria, condições gerais de produção; migração; mobilidade pendular.



## Introduction

Urban, economic and regional studies are pointing to a series of new spatial features resulting from the re-structuring of capital. New forms of productive organization, redefinitions in the territorial division of work and on migration and commuting mean new forms of production and organization of space, particularly urban space.

This shifting scenario brings up the concept of metropolization of space, which includes the idea of spatial expansion of the urban phenomenon while also delimiting this type of urban growth as intensive and as a development that concentrates techniques and resources. Generally speaking, metropolization is a socio-spatial process that metamorphizes the territory and imprints metropolitan characteristics onto space, transforming pre-existing structures and engendering new urban morphologies (Ascher, 1998; Lencioni, 2003). It implies the formation of a kind of urban order that goes beyond the limits of the metropolis, making up urban spaces that are materially discontinuous yet integrated through an intensive flow of people, goods, capital, information, etc. (Lencioni, 2003).

One of the major challenges posed to researchers of the urban phenomenon is that of capturing the materialization and dimension of this process in space, given that many of the elements are subjacent to what is effectively shown. In this context, this paper aims at identifying the process of metropolization by looking at (1) the spatial organization of production; (2) the distribution of general conditions of production; (3) work commuting; and (4) migration, analyzing the pertinence

of those variables for this delimitation. To this end, the Metropolitan Region of Greater Vitória (hereby *RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória*) is adopted as a case study, so as to offer an application of the proposals upon a real, timely context. The primary hypothesis is that the reason why present transformations in the spatial organization of production, density of general production conditions, migratory flow, and work commuting do not unfold homogeneously through space is tied to the logic of capital itself, geared toward the production of space through metropolization, in lieu of being defined by law or state planning. In the case of the State of Espírito Santo, other papers (Zanotelli et al., 2014, for instance) have already pointed to the formation of an extended metropolitan area, but they offered few concrete and methodological elements to confirm this thesis.

Methodologically, this paper is organized through a review of bibliography on the production and organization of urban space, on the process of metropolization of space, and on migration and its dynamics. A research was undertaken using the regional Social Communication Program of the basin (Petrobras, 2019), the Espírito Santo Federation of Industries (Findes, 2018), and newspaper articles, in order to survey the major existing and projected industrial and logistic plants in the State of Espírito Santo. In addition to that, data was sourced from the Demographic Census of 2000 and 2010, of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), about migration dynamics (place of residence five years before the census), commuting and the activity sectors that people were occupying in Espírito



Santo. Other databases from the Jones dos Santos Neves Institute (IJSN, 2015), Energias de Portugal (EDP, 2017), the Espírito Santo Bankers Union (2017), and Telebrás (2017) were used for surveys about the set of elements that constitute general production conditions (roads, railways, ports, phone signal antennas, bank agencies, gas pipelines, airports, etc.). The data were used to build an indicator of density of those conditions by municipality, allowing for a spatial analysis of the outline, the limits and the dynamics of the recent metropolization process in Espírito Santo.

## Contemporary urban process

Soja (2002), Lencioni (2003) and Moura (2009), among others, point out that we are inserted in a new context understood as the productive re-structuring of capital. This process is characterized by new means of production and organization of the space associated to the logic of financial capital. Production, broadly speaking, is reorganized in order to overcome the Fordist model through flexible organization. This movement, on one hand, imposes a series of social transformations started by the reorganization of the social and territorial division of labor, and, on the other hand, tends to transform spatial content through the reorganization of the very way of producing space, by which the urban scenario gains new morphologies, dimensions, and scales (Ascher, 1998).

There are, however, multiple possibilities of analysis of this new context, and we seek to understand it through the concept of metropolization of space, which is about

the apex of the urbanization process and conformed by a historical determination of contemporary society associated to the re-structuring of capital (Lencioni, 2003).

Generally speaking, metropolization is a socio-spatial process that engenders a metamorphosis of the territory. It imprints metropolitan characteristics onto space, transforming pre-existing structures, independently of whether those are metropolitan spaces or not,<sup>1</sup> fostering new urban morphologies with specific features (Lencioni, 2003; Ascher, 1998). This implies the conformation of a type of urban physiognomy that surpasses the limits of the metropolis, constituting spaces that are materially discontinuous but integrated by an intensive flow of people, goods, capital, and information (Leroy, 2000; Ascher, 1998; Lencioni, 2003).

Metropolization has been the object of study of several researchers and fields of research, usually driven to understand the relationships between globalization, productive re-structuring, and the urban process. In the attempt to interpret those relationships/processes, some concepts regarding the contemporary urban morphology are being put forward, such as metapolis (Ascher, 1998), post-metropolis and exopolis (Soja, 2002), global city-region (Scott et al., 2001), megalopolis (Gottman, 1970), informational city (Castells, 1999), urbanization and dispersed cities (Monclús, 1998), mega-region (Lencioni, 2015) and regional urban arrangements (Moura, 2009).

In spite of the several studies and relevant progress being made, there is one dimension that is under discussed: the account of the materialization, delimitation and dimension of this process in space. Some

proposals were put forward, such as that by Lencioni (2003), analyzing the reality of the urban process of São Paulo, which proposes the analysis of two important aspects that are dialectically related: the vertical disintegration of industry and general conditions of production. The first one points to the fact that distinct phases of a certain production process do not mandatorily need to be integrated into just one productive unit. The industry expands its activities to several units held together by the management of capital, the element that will ensure integration in the territorial dispersion of the units. In addition to that, it is pointed out that the movement of vertical disintegration can also take place when the industry outsources part of its production process, while still controlling the valuing cycles of the capital in its sector.

As for the general conditions of production, they correspond to the conditions that articulate the production specific of traditional accumulation mindsets. They have to do with the conditions that make possible not just a capital per se, but a set of capitals. Those conditions can be grouped into two categories, direct and indirect. The conditions of direct connection can be exemplified by highways, railways, ducts, ports, airports, telecommunication, power grids, banks, and others. The conditions of indirect connection are schools, hospitals, sports complexes, cultural and leisure centers, among others (Lencioni, 2007).

The distribution of those conditions in space is not homogeneous, and tends to concentrate in certain areas, especially in the urban space and its immediate surroundings. The general conditions of production, especially those with direct connection to the

production and circulation of capital, need urbanization, because the agglomeration paves the way to a swifter reduction of the time of production and circulation, and the centralization of capital (Smith, 1988). In this sense, what we have is a double movement by which the conditions, while tending to concentrate in the surroundings of urban areas (intensification), also enable the expansion of this space (extensification).

The logic of distribution of those conditions itself works as an element that enables and limits, at once, the vertical disintegration of industry or simply industrial dispersion.

Thus, the idea of de-territorialization of industry, expressing a radical freedom of place for industrial capital, must be put in the right terms. This idea of territorial freedom originates from the perception that industry location is no longer as dependent of sources of natural resources and raw materials as it was in the past. However, that is looking at freedom with the eyes of the past. The transportation revolution has, indeed, allowed for this uprooting of the industry from the old industrial production scenario, but the eyes of the present must see clearly the emergence of other general conditions of production that are largely *densified in the metropolis and its immediate surroundings, which territorialize the industry that is characteristic of this new moment.* (Lencioni, 2003a, pp. 4 and 5; our emphasis)

Another proposal for the delimitation of the contemporary urban process is pointed out by Moura (2009). Based on the reality of the Brazilian process of urbanization in

the context of globalization, she considered aspects such as population size, economy scale (gross internal product, “PIB” in Brazil), intensity of commuting, among others. From an analysis of local spatial self-correlation, Moura (ibid.) managed to delimit what she called Regional and Urban Arrangements (*Arranjos Urbanos e Regionais – AUR*), corresponding to the materialization of the process of metropolization in Brazil.

In his turn, Smith (1988), discussing the role of the urban scale in the process of conformation of uneven and combined development, in the context of the production of space subordinated to capitalism, points out that:

If the urban scale as such is the necessary expression of the centralization of productive capital, the geographical limits to the urban scale (not to be confused with the administrative boundaries of a city) are primarily determined by the local labor market and the limits to the daily commute. (p. 197; our emphasis)

In summary, Lencioni (2003), Moura (2009) and Smith (1988) put forward proposals for the delimitation of the urban process. They are seen, individually, as unable to satisfactorily account for the many urban realities in Brazil, especially metropolization. As for the proposal espoused by Lencioni (2003), it bears stressing that it applies to the reality of the state of São Paulo, where a specific process of productive organization of industry unfolds, which is not comparable to the reality of other regions. The state of Espírito Santo is an example, since many industrial plants are subordinated to the management located

in Rio de Janeiro or São Paulo; in addition to that, the process of vertical disintegration is not common in its industries. Besides, the criteria proposed by Moura (2009) do not go as far as giving an account of the urban process of many places and regions, such as the Metropolitan Region of Greater Vitória, which did not develop as an AUR. The fact that it does not fit the categorization proposed by Moura (ibid.), however, does not mean that the urban process in Espírito Santo is inert or at the margins of the dynamics of present-day capitalism, as shown by Zanotelli et al. (2019). Finally, the proposal offered by Smith (1988) does not reveal important processes that go dialectically in tandem with the social division of work in the urban space, as looking at commuting only physically<sup>2</sup> undercuts the complexity of modern urban areas and their developing activities.

The limitations laid out do not invalidate or diminish the importance of those contributions. Besides, the fact that they are not antagonizing opens up new possibilities of analysis through the association of the three views and addition of new elements. This association, which is what this paper proposes, allows us to consider the expansion of the present urban process from the standpoint of (1) distribution of the general conditions of production and (2) the spatial organization of production of industrial activities proposed by Lencioni (2007), of (3) commuting, as proposed by Smith (1998) and Moura (2009), and, we will add, of (4) migration dynamics, whose occurrence is strongly related to metropolitan expansion (Cunha, 1994), as well as of the dynamics of production of space (Dota, 2015; Cunha, 2016).

What is the potential of including migration dynamics as an element of analysis for the delimitation of the process of metropolization of space? Indeed, the relationship between urbanization and migration is not new in Brazil. The major urban clusters of Brazil were propelled by rural-urban migration (Singer, 1976), as the industrialization process turned them into hubs or areas of attraction that emerged because of economic transformations in the country, receiving massive migration flows and concentrating human contingents.

The reception of those flows, which predominated up until the 1970s, allowed for rapid expansion volume-wise, while also being intimately related to transformations in the internal morphology of those areas. As Cunha (1994; 2018) has shown quite well, for the Metropolitan Region (RM) of São Paulo, the intra-metropolitan migration dynamic of the flows expanded clustering toward the peripheries and created new relationships between those areas and the center. This expansion did not occur randomly, but always strongly related to the process of production of the urban space. This understanding was confirmed by Matos (2005) amid the debate about the role of population flow in major cities; by Dota (2015) and Cunha (2016) for the RM of Campinas; in addition to the extensive analysis already conducted regarding the major metropolitan regions of Brazil (see Cunha, 2018).

The new element beyond intra-metropolitan expansion consisted of the new flows observed originating from RMs, but with destinations outside of its borders (Cunha et al., 2013; Silva, Cunha e Ortega, 2017; Silva, 2018), indicating the expansion of

the metropolitan area or, with a qualitatively new character, the creation of new urban contexts that, in the case of São Paulo, are being called “macro-metropoles”. Similarly, changes observed in the commuting dynamics over the last decades, especially the relative and absolute increase in flow outside of RMs (Lobo and Cunha, 2019; Dota, 2019), reinforce this understanding, making evident the impossibility of use of political limits for the analysis of metropolitan processes and phenomena.

In summary, the analysis elaborated here seeks to connect four elements (general conditions of production, spatial distribution of industry, commuting, and migration) that, for the different influences involved in making them, can contribute to the identification of the dimension of the metropolitan process in different spaces and scales, that is, to identify the manifestation of the more intensive urban dynamic from the standpoint of the social, economic and spatial processes that are characteristic of this space.

## The expansion and delimitation of the contemporary urban process in the State of Espírito Santo: a theoretical-methodological analysis

The urbanization of Espírito Santo and the conformation of the Metropolitan Region of Greater Vitória (RMGV),<sup>3</sup> much like that of other cities and metropolitan regions, happened in an accelerated pace because

of the industrialization process, which triggered an urbanization that surpassed it (Oliveira, 1982). Urbanization in Espírito Santo, especially in the surroundings of its capital city, was strongly correlated with the large investments that begun in 1942, in the municipality of Cariacica, with the installation of Companhia Ferro Aço de Vitória (Cofavi), a steel industry, now privatized and controlled by Mexican multinational Simec. In 1941, the first facilities of mining company Vale do Rio Doce (CVRD) were installed in the municipalities of Cariacica and Vila Velha. Later on, in the 1970s, there was the implementation of the so-called large industrial projects of Espírito Santo, notably the construction of the Tubarão hub, formed by CVRD (present-day Vale) as well as Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST – Tubarão Steel Company, present-day Arcelor Mittal), and the support of the ports of Tubarão and Praia Mole. In the municipality of Anchieta, to the south of the RMGV, mining company Samarco and the Ubu port were installed; and, in the municipality of Aracruz, to the north of the RMGV, Aracruz Celulose, present-day Suzano, and the port of Barra do Riacho (Portocel) were installed. In addition to that, in the State jurisdiction, there was, in 1974, the implementation of Centro Industrial da Grande Vitória I and II (Greater Vitória Industrial Center – Civit I and II) in the municipality of Serra.

Those major industrial plants have contributed to the transformation of the socio-spatial content of the state of Espírito Santo. They were the reason why the state changed its profile from an agricultural export economy into an urban-industrial area. More concretely, the effects upon urbanization can be verified basically through two indicators:

one, the evolution of the urban population, especially in what would later be called RMGV; and two, the expansion of the urban sprawl of the RMGV (Dota e Ferreira, 2019).

More recently, the urban process in the state became more dynamic, featuring new transformations, chiefly new forms of production of urban space by means of gated communities and a growing number of shopping malls in the metropolitan region. Between 2005 and 2013 alone, 68,681 residential units in gated communities were opened in the RMGV. In the same period, seven large subdivisions were launched with a total of 4,309 plots of land (Ferreira, 2014). Added to that, around nine industrial and logistic complexes were opened in the region, as well as five shopping malls. Generally, those enterprises brought dynamism and conflicts to the region, as they result, in a way, from the capture and appropriation of land and real estate income, and have engendered new processes of redefinition of the use of urban lands, reorganization of the territorial division of labor, and the conformation and intensification of new forms of segregation.

Unlike other places, the expansion of the urban process beyond the delimited metropolitan region was officially started by the major investments in the municipalities in the metropolitan surroundings. The most recent projects follow the same process, with many concentrating outside of the RMGV, especially in the state coastal line, chiefly the municipalities of Aracruz e Linhares and São Mateus, as indicated on Box 1.

Considering the relevance for the economic dynamics of the state, those industrial and logistic plants represent an interiorization of productive activities, as they

**Box 1 – Major industrial and logistic plants finished and planned in the State of Espírito Santo after 2005**

Major project	Stage	Companies in charge	Location	Management office
Porto Central	Planning	TPK Logística, Polimix, Porto de Roterdã and Van Oord	Presidente Kennedy	Vitória-ES
Itaoca Offshore	Planning	Itaoca Offshore	Marataízes	Vitória-ES
Porto de Gamboa	Planning	Edison Chouest	Itapemirim	Rio de Janeiro
UTG-SUL	Finished (opened in 2010)	Petrobras	Anchieta	Vitória-ES and Rio de Janeiro
UTG-Cacimbas	Finished (opened in 2006)	Petrobras	Linhares	Vitória-ES and Rio de Janeiro
<i>Petrocity</i>	Planning	Petrocity Portos S.A	São Mateus	Vitória-ES and Rio de Janeiro
Terminal Norte Capixaba (TNC)	Finished (opened in 2006)	Petrobras	São Mateus	Vitória-ES and Rio de Janeiro
Estaleiro Jurong	Finished (opened in 2014)	SembCorp Marine (SCM)	Aracruz	Aracruz, Vitória-ES and Rio de Janeiro
Terminal Barra do Riacho (TBR)	Finished (opened in 2013)	Petrobras	Aracruz	Vitória-ES and Rio de Janeiro
Porto Imetame	Planning	Imetame	Aracruz	Aracruz
Terminal Portuário de Uso Múltiplo	Planning	Nutripetro	Aracruz	Aracruz and Vitória-ES
Fábrica de bio-óleo	Planning	Suzano	Aracruz	São Paulo
Mlog	Planning	Mlog	Linhares	Rio de Janeiro
Terminal São Mateus Liquiport	Planning	Odebrecht	São Mateus	Rio de Janeiro
Britania Eletrodomésticos	Manufacture of other equipment and electric devices	Britania Eletrodomésticos S/A	Linhares	Joinville-SC
Indústria encarroçadora de ônibus	Finished (opened in 2014)	Marcopolo	São Mateus	Caxias do Sul-RS
Indústria de motores elétricos	Finished (opened in 2011)	Weg motores	Linhares	Jaraguá do Sul-SC
Indústria de bebidas	Finished (opened in 2002 and 2012), expanded in 2016 when Coca-Cola ceased operations in Cariacica	Leão alimentos (Coca Cola)	Linhares	São Paulo
Indústria de reboques e semirreboques	Finished em 2019	Randon S/A	Linhares	Caxias do Sul-RS
Termelétrica LGSA	Finished em 2008	Linhares Geração S/A	Linhares	Vitória-ES

Source: Petrobras (2019), Findes (2018) and corporate websites.

relativize the concentration demanded by the RMGV. This de-concentration, according to Rua (2015a), appears as a movement that is coherent with the present investment strategy of looking for places where competitive advantage is possible: they are locations outside of the metropolitan region, but relatively close to it, thanks to the general conditions of production. On Box 1, it is clear that the management of all enterprises, either finished or in the planning phase, is connected to the metropolitan dynamics of Vitória or even Rio de Janeiro and São Paulo.

## Delimitation of general conditions of production in Espírito Santo

Looking to identify and delimit the distribution of general conditions of production in Espírito Santo, as well as how that relates to the

interiorization of production, an indicator of density of general conditions of production by municipality was created. With this aim, only infrastructure that is directly connected to the process of production in the municipal level was taken into account, namely: roads, railways, gas pipes, mining pipes, ports, airports, electricity lines, telephone antennas, and bank agencies. Values relative to the presence or absence of infrastructure in the municipalities were ascribed, at times considering type and intensity, as indicated on Box 2.

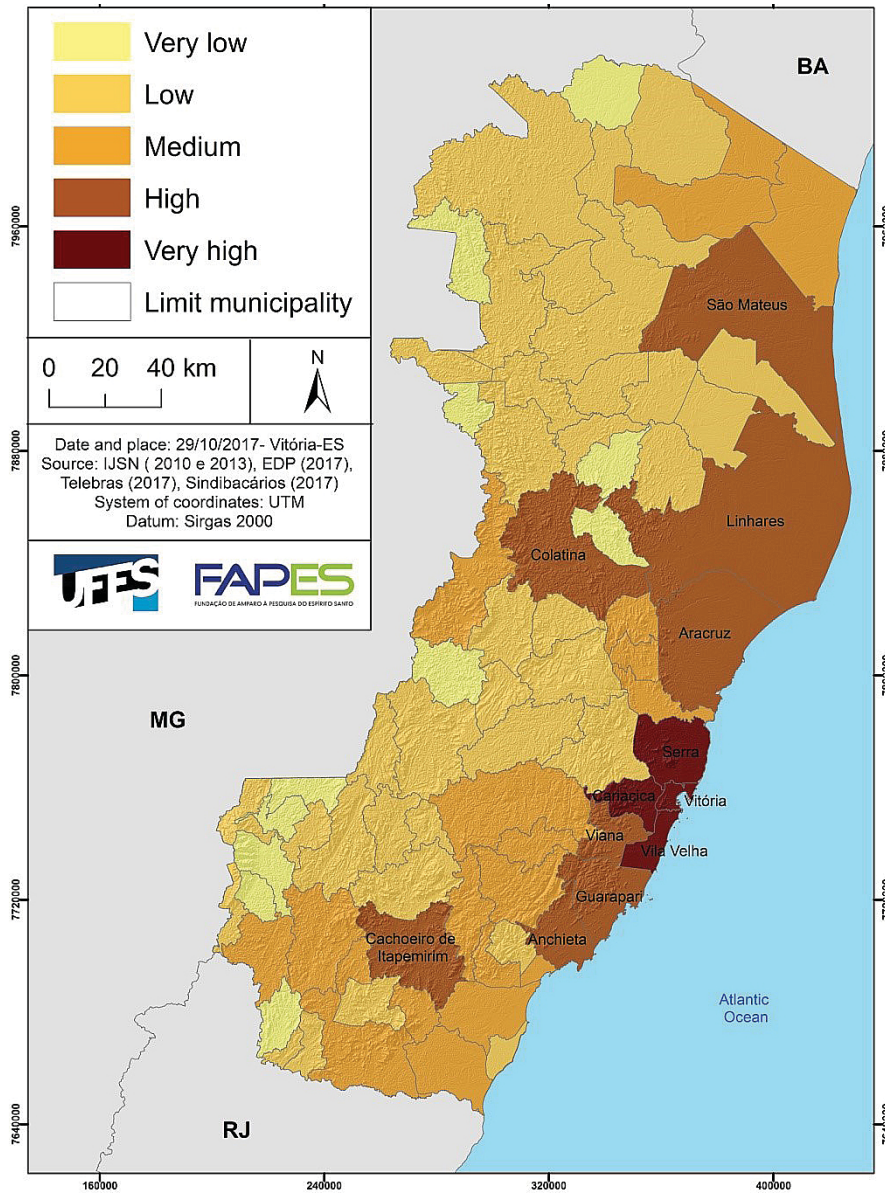
All the elements were analyzed for each of the 78 municipalities in Espírito Santo and, in the end, it was possible to measure the density of general conditions of production individually by adding the weights of the indicators of presence of infrastructure. The results were systematized into classes that range from very low density, with the presence of few infrastructure elements, up to very high density, that is, a greater concentration of infrastructure elements and,

Box 2 – Reference table to calculate the weights of general conditions of production in Espírito Santo by municipality (2017)

	Indicator of presence					
	0	1	2	3	4	5
Roads	only country roads	state highway	federal highway	–	–	–
Railway	none	present	–	–	–	–
Gas pipe	none	present	–	–	–	–
Mining pipe	none	present	–	–	–	–
Electricity lines	none	present	–	–	–	–
Port	none	present	–	–	–	–
Airport	none	present	–	–	–	–
Telephone antenna (quant.)	–	up to 25	26 to 50	51 to 100	over 100	–
Banks (agencies)	–	up to 5	6 to 15	16 to 30	31 to 50	51 to 100

Source: the authors, in 2019.

Map 1 – Density of the general conditions of production by municipality in the State of Espírito Santo (2017)



Source: IJSN (2010, 2013), EDP (2017), Telebras (2017), Sindibancários (2017).



in other words, greater presence of general conditions of production. Map 1 shows the spatial distribution of the general conditions of production in Espírito Santo according to their density per municipality.

It is noticeable that the municipalities with a higher density of general conditions of production are exactly the ones that comprised the RMGV conurbation area (Cariacica, Serra, Vila Velha and Vitória). Other high-density municipalities are in the north and south coastlines. To the south, there are Guarapari, which is part of the RMGV, and Anchieta. On the northern coast there are Aracruz, Linhares, and São Mateus. On the state hinterlands, there are Cachoeiro de Itapemirim in the southern portion and Colatina in the north. Historically, those municipalities stand out for their important productive activities (Cachoeiro, with marble and granite extraction and Colatina with their textile industry) and for being important urban centers in the state hinterland.

Overall, the general conditions of production are found in the metropolis and precisely in the municipalities that have been getting industrial and logistics plants, especially Aracruz, São Mateus and Linhares. This spatial distribution of general conditions of production makes it possible, thus, for those productive and logistical activities to shift to inland areas, without losing their relationship to the metropolis. Those movements enable an extension of the metropolitan process through space, as new material and immaterial exchanges that transpire in/from/toward the metropolis unfold through the territory, tethered to the centrality of the metropolis in the present context of reproduction of capital, and to the geographical diffusion of metropolitan values.

The unequal distribution of general conditions of production associated to the move inward of productive activities also brings about implications upon other processes, such as the territorial division of labor and migratory flows.

## Territorial division of labor and populational flows

As for the territorial distribution of labor, IBGE data from between 1991 and 2010 indicate that the State of Espírito Santo presented a yearly average geometric growth rate of 4.0% of laborers in the industrial sector. This growth, however, was felt differently in portions of the territory. On the RMGV, the growth rate was of 2.7% and in the northern coast municipalities, it was even higher, as they are exactly the ones that received and are receiving investments toward industrial and logistic plants, and that have shown a high density of general conditions of production. Aracruz presented a 7.23% growth rate of workers in the industrial sector between 1991 and 2010; Linhares' was of 6.2%; and the São Mateus rate was of 5.89%. The other municipalities in Espírito Santo, in total, had a 5.0% growth rate. Details about growth rates can be visualized on Table 1.

It is important to stress that, although the highest rates of growth in industrial labor are outside of the RMGV, that does not mean de-industrialization, but rather the arise of new industrial areas in the State, especially in the municipalities of Aracruz, Linhares and São Mateus. In that sense, the process takes shape as a concentrated de-concentration of

Table 1 – Persons employed in industrial activities and yearly geometric growth average (% p.a.) in industrial labor. Selected samples, Espírito Santo, 1991-2010

RMGV and municipalities	1991	2000	2010	Rate of yearly average geometric growth (% a.a.)		
				1991-2000	2000-2010	1991-2010
RMGV	66,257	73,234	86,407	1.0	1.7	2.7
Aracruz	2,866	3,460	5,791	1.9	5.3	7.3
Linhares	5,634	7,629	10,306	3.1	3.1	6.2
São Mateus	2,602	3,460	4,607	2.9	2.9	5.9
Other municipalities	45,322	63,650	73,618	3.5	1.5	5.0
Total	122,681	151,433	180,729	2.1	1.8	4.0

Source: IBGE Demographic Census of 1991, 2000 and 2010.

industrial labor, as the metropolis continues to not just concentrate the largest number of workers in the sector, but also control and manage a large portion of the industrial activities outside of it, in addition to directing the metropolitan expansion toward the areas that it continues to control.

In its turn, the interiorization of productive activities associated to the unequal distribution of the general conditions of production also brought about transformations in the migratory flows of Espírito Santo, the analysis and description of which testify to the ongoing transformations. Dota, Coelho and Camargo (2017) point that the RMGV and the northern coast municipalities, especially Aracruz, Linhares and São Mateus, were the ones with the largest number of immigrants in the decade of 2000; a new fact that is uncovered in the same wind as the transformations in territorial division of labor

in the State of Espírito Santo. For its historically constructed central role, the top destination of immigrants in the state level remains the RMGV, presently followed by the municipalities of the Northern coast, especially Aracruz, Linhares and São Mateus (Table 2), with a substantial migration change, in the 2000s, in these municipalities (Dota, 2019), exactly as a result of the investments presented here.

According to Table 2 data, Aracruz (2.4% p.a.), São Mateus (1.9% p.a.) and Linhares (2.3% p.a.) were the municipalities that displayed a populational growth rate above the state average (1.3% p.a.) and RMGV average (1.6% p.a.), an important part of this result being due to migration. It also indicates an important increase in the number of immigrants in Aracruz (71.9%), Linhares (112.6%) and São Mateus (41.5%) between 2005-2010 in comparison with 1995-2000, as well as an increase in the ratio of immigrants

Table 2 – Populational growth and immigration in the RMGV, Aracruz, Linhares, São Mateus and other Espírito Santo municipalities between 2000 and 2010

RMGV and municipalities	Resident population		Average geometric rate of populational growth (% year)	Immigrants		Variation in volume (%)	Ratio of immigrants in resident population	
	2000	2010		2000-2010	1995-2000		2005-2010	1995-2000
RMGV	1,438,596	1,687,704	1.6	180,415	217,425	20.5	12.5	12.9
Aracruz	64,637	81,832	2.4	5,993	10,301	71.9	9.3	12.6
Linhares	112,617	141,306	2.3	8,033	17,082	112.6	7.1	12.1
São Mateus	90,460	109,028	1.9	10,793	15,272	41.5	11.9	14.0
Other municipalities	1,391,187	1,495,082	0.7	125,420	148,951	18.8	9.0	10.0
Total	3,097,497	3,514,952	1.3	330,654	409,031	23.7	10.7	11.6

Source: IBGE Demographic Census of 2000 and 2010.

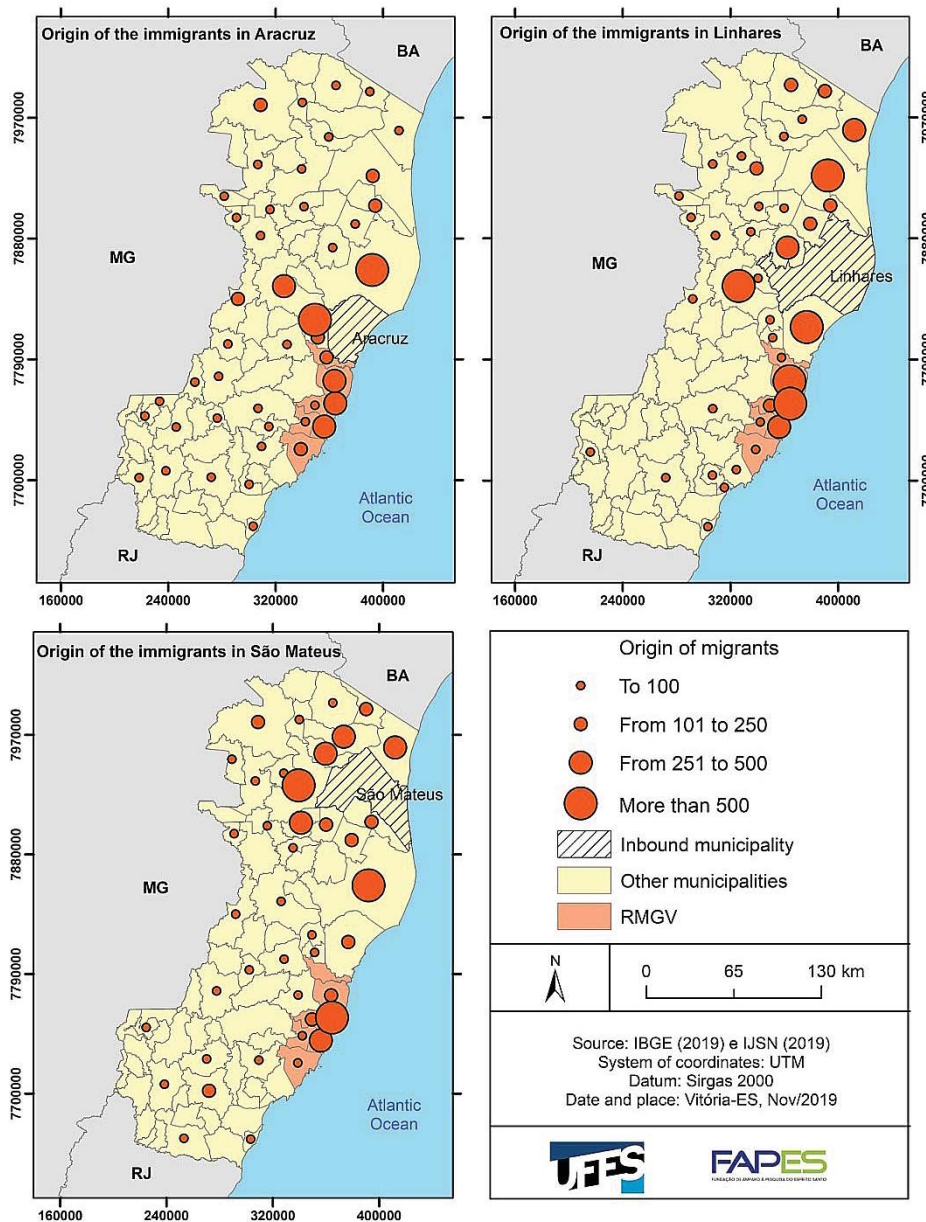
among the resident population. The table data, therefore, indicate that migratory flows in Espírito Santo follow, up to a certain point, a concentrated de-concentration, that is, RMGV continues (in absolute numbers) to concentrate a larger portion of the immigrants (54.6% between 1995-2000 and 53.2% between 2005-2010), however, there is a pronounced increase in immigrants in Aracruz, Linhares and São Mateus, which amounted to 7.5% of the total in the first time span analyzed and hit 10.4% in the second. More than the volume of immigration, the migratory balance reveals the transformations at hand: between 1995-2000, Aracruz (-322), Linhares (-4,801) and São Mateus (-3,517) displayed a negative migratory balance of 8.6 thousand people, while between 2005-2010 this balance was positive, at 10.1 thousand people.

With the shift in spatiality of the phenomenon, there are also new

configurations in terms of observed modalities. Where people previously migrated almost exclusively to the metropolis, now there is an important flow that corresponds to an outflux from it toward the hinterland. However, this does not apply for the hinterland as a whole, but mostly the municipalities with new and important industrial and logistic plants, with a high density of general conditions of production. This amounts to a process of *peripherization* of the population, no longer constrained to the metropolis, but extending toward its expansion area. Map 2 evidences this movement.

In Map 2, the local relevance of Aracruz, Linhares and São Mateus is evident, as they attract migratory flows from neighboring municipalities. More important, however, are the flows originating from the RMGV municipalities, clearly configuring this portion of the northern coastline of Espírito Santo

Map 2 – Origin of the immigrants in Aracruz, Linhares and São Mateus.  
Espírito Santo, 2005-2010



as a metropolitan sprawl area. This confirms that, added to increased migration, there are direct outbound flows from the RMGV, with similarities to the intra-metropolitan expansion movements that had been observed until then. This new feature is related to the new spatial content resulting from the process of metropolization of space in the State of Espírito Santo.

The populational growth associated to migration flows, especially people who left the RMGV, resulted in dynamics that were previously restricted to the RMGV to expand toward Aracruz, Linhares and São Mateus. For instance, the kind of production of urban space associated to market real estate production, via gated communities, apartment complexes and housing subdivisions, brought its revenue strategies to these municipalities. Construction companies such as Lorenge<sup>4</sup> and Cobra Engenharia<sup>5</sup> launched residential and commercial developments in Linhares and Aracruz. There was also the construction of a major housing subdivision in Linhares, the Terras Alphaville Linhares, built by Alphaville Urbanismo, which belongs to the Pátria investment fund, connected to the American investment fund The Blackstone Group, present worldwide. Added to this, there is the expansion of several construction companies with local capital that started typologies of developments that were previously restricted to metropolises. That is the case of the company MV Participações, from Linhares, which started out in the agricultural business and later created the company Solidus for the civil construction segment.<sup>6</sup>

In addition to that, housing development companies that were previously present in the RMGV are now launching new developments in

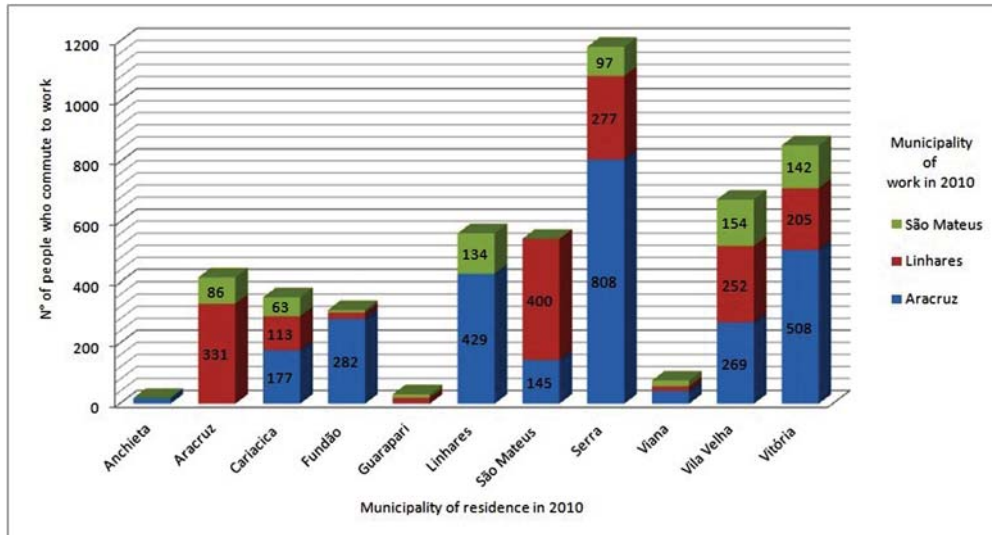
Aracruz, Linhares and São Mateus. Such is the case of Companhia Brasileira de Loteamentos (CBL) and Grupo Cap Empreendimentos Imobiliários, present in several medium cities and metropolitan regions in the southeast, south, midwest and northeast. Finally, logistic and industrial developments (there are two developments of this typology in Linhares – Ecopark and VTO Linhares) as well as shopping malls (Oriundi in Aracruz and PátioMix in Linhares) used to be exclusive products of the RMGV, and can now be observed in this area of metropolitan expansion.

Another element that helps identify the metropolitan expansion toward the municipalities in the northern coast of Espírito Santo is commuting. Analyzing Chart 1, we see substantial commuting between the municipalities of the RMGV and the three coastal municipalities of Aracruz, Linhares, and São Mateus. Out of the 2.6 thousand people that commuted to Aracruz among the municipalities analyzed in 2010, 79.9% were outbound from the RMGV, with 30.0% (808 people) from Serra. Out of the 1.6 thousand people that commuted to Linhares, 55.2% were outbound from the RMGV. As for São Mateus, out of 715 people, 69.2% were outbound from the RMGV.

Commuting to work is characterized by spatial scope, after all, there is, in Espírito Santo, the development of heavy long-distance commuting flows, outbound from the metropolis toward non-metropolitan municipalities, closely associated to the oil industry present in Linhares and São Mateus (Zanotelli et al., 2019).

In summary, the concentrated de-concentration of industrial and logistic units, the density of the general conditions

Chart 1 – People who commuted to work in São Mateus, Linhares and Aracruz by municipality of residence in 2010



Source: IBGE Demographic Census of 2010.

of production, the migration from the metropolitan region, the expansion of real estate production, and commuting demonstrate intensive interaction between the RMGV and the municipalities of Aracruz, Linhares and São Mateus. Those interactions, according to Lencioni (2003 and 2017), Moura (2009), Smith (1998) and Rua (2015a e 2015b), indicate and constitute aspects that can transform the contents of space, affording it metropolitan aspects through the metropolization process. Therefore, in light of those elements, it is possible to assert that there is transformation in the urban space of the State of Espírito Santo, more specifically, the metropolization of space in the northern coastline, through a process of expansion stemming from the RMGV.

## Final considerations

The analysis of the metropolization process in Espírito Santo yields two fundamental results: on one hand, it shows that the process is expanding beyond the institutionalized limits of the RMGV, revealing that this is a limited view for a large portion of the analyses that use the metropolis as a spatial framework; on the other hand, it shows that the elements employed in this paper toward the analysis and delimitation of the metropolization process show major explanatory potential, and deserve to be analyzed together in greater depth.

In the specific case of Espírito Santo, the analysis confirms the proposition that there is an expanded RMGV, different from

the one posed by Zanotelli et al. (2014), who points to a qualitative expansion of the urban process of the RMGV toward the municipalities of Aracruz and Anchieta. It was detected that the expansion of the urban process is intensified in the coastal region, particularly the northern portion, in the municipalities of Aracruz, Linhares and São Mateus. Those municipalities are undergoing quantitative and qualitative transformations that are, among other things, associated to the metropolization process.

As such, this work not only analyzes that process in the State of Espírito Santo, but it also sought to present a theoretical-methodological proposal for the delimitation of the metropolization process as a result of ongoing research and reflection. As a proposal, therefore, it calls for advancement and further reflection, but the pathway undoubtedly goes through the joint use of indicators, processes and phenomena, in addition to field observation, which, together, considering the origins of their occurrences, can contribute toward a better understanding of the ongoing transformations.

The four elements that comprise the analysis (distribution of industrial and logistic plants; spatial distribution of the general conditions of production; commuting; and migration) are traditionally considered in the urban and regional studies literature (Smith, 1988; Ascher, 1998; Lencioni, 2003; 2007; 2013; Moura, 2009; Cunha, 2018), but their joint articulation was little explored, as they represent themes from different disciplinary frameworks, covering areas that range from economic geography and spatial economy to population studies, in the scope of population geography and demography, which goes to show the need for multidisciplinary efforts in order to visualize the complexity of recent urban, economic, and social processes.

It bears highlighting that the proposition presents a great opportunity to think about other realities of the metropolization process, with other territorial frameworks and different scales, as the goal is not to distinguish the urban from the rural or to define an urban morphology, but to identify where the metropolization of space unfolds more intensively, producing space in an unequal yet combined fashion.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-8726-0424>**

Federal University of Espírito Santo, Department of Geography, Geography Graduate Program. Vitória, ES/Brazil.  
ednelson.dota@ufes.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-5232-8815>**

Federal University of Espírito Santo, Department of Geography, Geography Graduate Program. Vitória, ES/Brazil.  
francismar.cunha@gmail.com

**Translation:** this article was translated by Maira Mendes Galvão, mairamendesgalvao@gmail.com

## Notes

- (1) Lencioni, (2013, p. 72) points out that there are medium-sized cities undergoing metropolization processes for being directly connected to the global economy; and thus presenting some general production and service conditions that were previously only found in modern metropolises.
- (2) The analyses offered by Smith (1988) are not limited to the physical aspect of commuting. He raises the discussion regarding the costs of dislocating the labor force; however, he does not delve deeply in analysis methodologies for the subject.
- (3) The Metropolitan Region of Greater Vitória, instituted by a State Act, is comprised of seven municipalities: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha and the capital Vitória. It bears pointing out that the conurbation area only includes Cariacica, Vila Velha, Serra and Vitória. The region occupies an area of 2.311 km<sup>2</sup>, has a demographic density of 730 residents/km<sup>2</sup> and houses approximately 50% of the population of Espírito Santo.
- (4) The developments launched by Lorenge in Aracruz and Linhares can be visualized in the link: <https://www.lorenge.com.br/imoveis/?buscar=true&localidade=14,3>
- (5) The development launched by Cobra Engenharia in Aracruz and Linhares can be visualized in the link: <http://cobraengenharia.com.br/empreendimentos/>
- (6) For more information about the group MV Participações, see: <http://www.residencialmoradadosipes.com/>

## References

- ASCHER, F. (1998). *Metapolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras, Celta.
- BRANDÃO, C. (2007). *Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo, Editora da Unicamp.
- CASTELLS, M. (1993). *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1999). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CUNHA, J. M. P. (1994). *Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Doctoral thesis. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2016). Aglomerações urbanas e mobilidade populacional: o caso da Região Metropolitana de Campinas. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 33, n. 1, pp. 99-127. Available at: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982016000100099&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982016000100099&lng=en&nrm=iso)>. Accessed: July 19, 2019.
- \_\_\_\_\_. (2018). (org.) *Dinâmica demográfica e socioespacial no Brasil Metropolitano: convergências e especificidades regionais*. São Carlos, Editora Ufscar.
- CUNHA, J. M. P.; STOCO, S.; DOTA, E. M.; NEGREIROS, R.; MIRANDA, Z. A. I. (2013). A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 15, n. 30. Available at: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/17490>>. Accessed: April 15, 2019.



- DOTA, E. M. (2015). *Mobilidade Residencial Intrametropolitana na RM de Campinas: uma abordagem a partir da distribuição espacial dos migrantes*. Doctoral thesis. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Available at: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281171/1/Dota\\_EdnelsonMariano\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281171/1/Dota_EdnelsonMariano_D.pdf). Accessed: July 18, 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019). Migração e o setor de petróleo e gás no Espírito Santo. In: XVI SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. *Anais...* Vitória.
- DOTA, E. M.; FERREIRA, F. C. (2019). "Mobilidade espacial da população e planejamento: considerações sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)." In: LYRA, A. P. R.; FERREIRA, G. L.; FERREIRA, G. A. C.; LIRA, P. S. (orgs.). *Cidade e Metrópole: coleção arquitetura e cidade*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- DOTA, E. M.; COELHO, A. L. N.; CAMARGO, D. M. (2017). *Atlas da migração no Espírito Santo*. Vitória, UFES, Proex. Available at: <http://www.geo.ufes.br/sites/geografia.ufes.br/files/field/anexo/atlas3.pdf>. Accessed: November 15, 2019.
- EDP (2017). Shapefile of the power lines in Espírito Santo. [personal message] Message received by: <francismar.cunha@gmail.com> on 27 jun. 2017.
- FERREIRA, F. C. (2014). *A produção imobiliária e a renda da terra: estudos de alguns casos na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)*. Monograph. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo.
- GOTTMAN, J. (1970). "A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole". In: COHEN, S. B. (org.). *Geografia humana nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Fórum (Estante de Ciências Sociais).
- IJSN. <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/>. Accessed: July 16, 2019.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Belo Horizonte, MG.
- \_\_\_\_\_. (2007). Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova*, v. XI, n. 245 (07).
- \_\_\_\_\_. (2013). "Metropolização do espaço: processos e dinâmicas". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. (orgs.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Metropolização do espaço: processos e dinâmicas". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LEROY, S. (2000). Sémantiques de la métropolisation. *L'Espace géographique*. Montpellier, Éditions Belin, n. 1, pp. 78-86.
- LOBO, C.; CUNHA, J. M. P. da (2019). Migration and commuting in the areas of influence of the Brazilian metropolises. *Mercator*. Fortaleza, v. 18. Available at: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e18017>. Accessed: February 4, 2020.
- MATOS, R. (2005). Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 13, pp. 71-105.

- MONCLÚS, F. J. (1998). "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". In: MONCLÚS, F. J. (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- OLIVEIRA, F. (1982). O Estado e o Urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, v. 6, p. 37.
- PETROBRAS (2019). *Programa de Comunicação Social regional da bacia*. Available at: <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/programa-de-comunicacao-social-regional-da-bacia-de-santos-pcsr-bs.html>. Access on: 20 dez 2019.
- RUA, J. (2015a). "O preço da terra e os megaprojetos como marcantes urbanidades no rural na fase atual de organização do espaço geográfico". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2015b). "O urbano no rural fluminense e o preço da terra". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (org.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- SILVA, K. A. A. (2018) *Novas Formas Urbanas e Olhar Através da Demografia: a estruturação da cidade-região paulista*. Doctoral thesis. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SILVA, K. A. A.; CUNHA, J. M. P.; ORTEGA, G. M. (2017). Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 40.
- SINGER, P. (1976). *Economia política e urbanização*. Cebrap, Brasiliense.
- SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*. São Paulo, n. 41, pp. 11-25.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOJA, E. W. (2002). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishing.
- ZANOTELLI, C. L.; FERREIRA, F. C.; ANTONIO, L.; BERGAMASHI, R. B. (2014). A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória-ES, Brasil. *Confins*. Paris, v. 21, pp. 1-25.
- ZANOTELLI, C. L.; DOTA, E. M.; FERREIRA, F. C.; RODRIGUES, R. M. (2019). Bacia urbano-regional do petróleo: a zona costeira do Espírito Santo associada ao estado do Rio de Janeiro. *Confins*. Paris, v. 1, pp. 1-25.

Received: February 12, 2020

Approved: April 24, 2020

# Ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e mercado imobiliário habitacional: o caso recifense (Brasil)

Re-semanticization of the central areas of Brazilian cities and the residential real estate market: the case of Recife (Brazil)

Norma Lacerda [I]  
Iana Ludermir Bernardino [II]

## Resumo

Na década de 1990, as baixas taxas de crescimento da economia brasileira e sua inserção no mundo globalizado tiveram repercussões sobre os centros históricos das grandes cidades ao impulsionarem os governos locais a neles investirem para atrair empresas. Isso tem significado a volta do interesse do capital por esses centros e a revalorização dos respectivos entornos mediante empreendimentos imobiliários habitacionais. Ante essa dinâmica, o objetivo deste texto é identificar as implicações do retorno dos investimentos aos centros históricos sobre o mercado imobiliário de unidades habitacionais antigas e sobre o mercado de moradias novas no seu entorno, responsável pela criação de novas espacialidades que pouco se articulam às antigas espacialidades, tendo como objeto de reflexão a área central recifense.

**Palavras-chave:** áreas centrais; centros históricos; mercado imobiliário habitacional.

## Abstract

*In the 1990s, the low growth rates of the Brazilian economy, along with the country's insertion in the globalized world, had repercussions on the historic centers of large cities, since local governments were driven to invest in these areas in order to attract private companies. Due to this, private capital has returned to these centers, which has led to the revaluation of their respective surroundings by means of housing real estate developments. In view of this dynamics, this paper aims to identify the implications of the return of investments in historic centers for the real estate market of old housing units and for the market of new dwellings in their surroundings, responsible for the creation of new spatialities that are poorly articulated to the old ones. Our object of study is the central area of the city of Recife.*

**Keywords:** central areas; historic city centers; residential real estate market.

## Introduzindo o debate

Há algum tempo, a literatura tem denunciado o retorno do interesse do capital pelas áreas centrais. No caso brasileiro, esse retorno vem acontecendo, sobretudo a partir dos anos 2000, sob o respaldo do paradigma do empreendedorismo urbano e fortemente impulsionado por políticas públicas de incentivo financeiro/fiscal e de dotação/recuperação de infraestruturas. Essas políticas de renovação urbana surgem como estratégia de ressemantização de espacialidades existentes com o intuito de vendê-las como novos produtos urbanos.

O caso do Centro Histórico do Recife (CHR) – formado pelos bairros do Recife, Santo Antônio e partes dos de São José, Boa Vista e Soledade – é paradigmático. Na primeira metade dos anos 1980, diante de um panorama de evasão habitacional e de migração das atividades de maior prestígio para outras localidades, começaram a ser formulados programas para a recuperação de partes do seu território. A recuperação do bairro do Recife, iniciada nos anos 1990, ganhou impulso com a implantação, a partir do ano 2000, do Projeto *Porto Digital*. Esse projeto visa à estruturação da área para a atração de empresas de tecnologia da comunicação e informação (TIC) e de economia criativa (EC), por meio da dotação de implantação/recuperação de infraestruturas, fortes incentivos fiscais (redução de 60% do Imposto sobre Serviços – ISS), da cessão, por parte do governo do estado de Pernambuco, de espaços construídos a essas empresas e da aquisição de imóveis pelo Núcleo Gestor do Porto Digital. "O Parque é tema frequente de matérias publicadas na imprensa

local, ressaltando seus avanços: [...] os 315 empreendimentos ‘embarcados’, 9 mil empregos gerados e o faturamento da ordem de R\$ 2 bilhões alcançados em 2018" (Fernandes e Lacerda, 2019). Pouco depois do início do Porto Digital, financiamentos federais<sup>1</sup> foram disponibilizados para a reabilitação de monumentos históricos de potencialidade turística por meio do Programa Monumenta.

Além dessa dinâmica, distinguem-se duas outras protagonizadas por uma conjuntura macroeconômica favorável. Uma delas diz respeito à potencialidade, ainda no bairro do Recife, para a localização de equipamentos e serviços. Nesse quesito, por meio do Projeto Porto Novo, antigos armazéns foram recuperados de forma a abrigar lojas, bares e restaurantes, escritórios, cinemas, museu, centro de convenções e terminal marítimo de passageiros. Para a viabilização do Projeto, o porto do Recife arrendou a um consórcio de empresas uma larga faixa de terrenos, incluindo os armazéns. Em 2018, foi aprovado, no âmbito da Prefeitura do Recife, o *Projeto de Recuperação do Antigo Moinho Recife*, também situado no aludido bairro. Trata-se de um complexo multiuso, formado por edificações destinadas a hotel, *flats*, convenções e usos complementares, como bares, cafés, restaurantes, galeria de arte, lojas, *rooftop* e outros.

A outra dinâmica de revalorização refere-se à redescoberta da área central pelo setor privado educacional de ensinos técnico e superior, fortemente impulsionado pelas políticas públicas de incentivo à educação e à capacitação vigentes no período dos governos Lula (2002-2009) e Dilma (2010-2016). O bairro de Santo Antônio – caracterizado, até a década de 2000, pela presença marcante de edificações parcialmente esvaziadas – vem

sendo palco da implantação de centros acadêmicos e começa a se caracterizar pela concentração de equipamentos educacionais. Já, nos bairros de São José, Boa Vista e Soledade, onde ainda persiste a função habitacional, são mais escassos os incentivos à implantação de atividades e serviços especializados e é marcante o quadro de degradação.

Ao contrário do centro histórico do Recife, o seu entorno não é regido por restrições à mudança do padrão de ocupação. Nele tem surgido empreendimentos imobiliários verticais, direcionados às classes de rendimentos médio e alto, que remetem à criação de novas espacialidades residenciais. Tal dinâmica resulta, no âmbito nacional, de uma conjuntura favorável à produção de novas moradias, instaurada em consequência da disponibilização de crédito a produtores e consumidores, notadamente a partir dos anos 2000 e acentuada com o lançamento do pacote habitacional Minha Casa Minha Vida, em 2009. No contexto local, a conjuntura favorável é resultante (1) da geração de empregos qualificados no CHR, decorrentes das dinâmicas econômicas acima referidas; (2) da excessiva valorização do solo em outras partes da cidade, o que tem levado a promoção imobiliária a buscar novas áreas para os seus investimentos, sobretudo, as situadas nas frentes d'água; e (3) da imobilidade urbana, ocasionada pelas dificuldades de deslocamento das pessoas.

Tudo isso tem valorizado o entorno do CHR, enquanto área de grande potencial de exploração, conformando uma "nova fronteira" de valorização do capital no Recife. Nesse contexto, não é de se estranhar a presença, nesse entorno, de empreendimentos habitacionais e também comerciais e de serviços (*call centers*, sede da Rede Globo no Recife e, mais

recentemente, *delicatéssens*, bares, restaurantes, etc.). Guardando as devidas especificidades, essa dinâmica tem marcado presença em outras áreas centrais, a exemplo de Belém, São Luís e Salvador.

Tais constatações instigaram a formulação do objetivo deste texto: analisar – a partir do caso recifense – a dinâmica de ressemantização de áreas urbanas centrais (centros históricos e entornos) para mostrar que o mercado de imóveis antigos, situados nesses centros, pouco se articula à dinâmica de produção de novas espacialidades residenciais nos seus respectivos entornos, o que resulta em mercados diferentes com baixo nível de comparabilidade.

Atingir esse objetivo exigiu, inicialmente, revelar – por meio dos dados dos Censos de 2001 e 2010 – a persistência do mercado habitacional no CHR, especificamente o de aluguel, mesmo diante da ausência de uma política habitacional para esse centro. Em seguida, requereu apontar como vem se dando a recente dinâmica espacial dos investimentos imobiliários residenciais no território recifense, direcionados ao mercado de compra e venda, mostrando que, durante um largo período (dos anos 1970 aos anos 2000), correspondente praticamente ao período de degradação do CHR, o seu entorno foi "desprezado" pelo setor imobiliário habitacional, e também evidenciando que, nos últimos anos, esse mesmo entorno vem se conformando como uma "nova fronteira" de expansão do setor imobiliário. Na sequência, foi necessário, por meio de uma revisão/complementação das reflexões teóricas já realizadas pelas autoras do presente artigo, realçar as distinções de funcionamento do mercado imobiliário residencial no CHR, marcado pela presença significativa de imóveis alugados, no confronto com o mercado

habitacional de compra e venda de unidades novas localizadas no seu entorno. Isso permitiu concluir que, embora esses dois mercados participem do processo de ressignificação da área central recifense, trata-se de mercados com diferentes mecanismos de funcionamento.

## Mercado habitacional de aluguel: importante meio de acesso à moradia no Centro Histórico do Recife

A área central do Recife – composta pelo seu centro histórico e pelo seu entorno – exerce hoje uma função de centralidade urbana funcional e de centralidade histórica superlativa, contendo o mais largo espectro de tempos históricos dessa cidade representados nas suas edificações. Essa área central pode ser considerada, então, um mosaico urbano composto por diversos padrões de ocupação, característicos de períodos específicos e sobre os quais incidem normativas urbanísticas diversas.

Dito isso, cabe, desde já, situar o leitor, por meio da Figura 1, quanto à localização do Centro Histórico do Recife em relação à cidade, além de nominar os bairros e as partes de bairros que o compõem, bem como a área delimitada como o seu entorno.

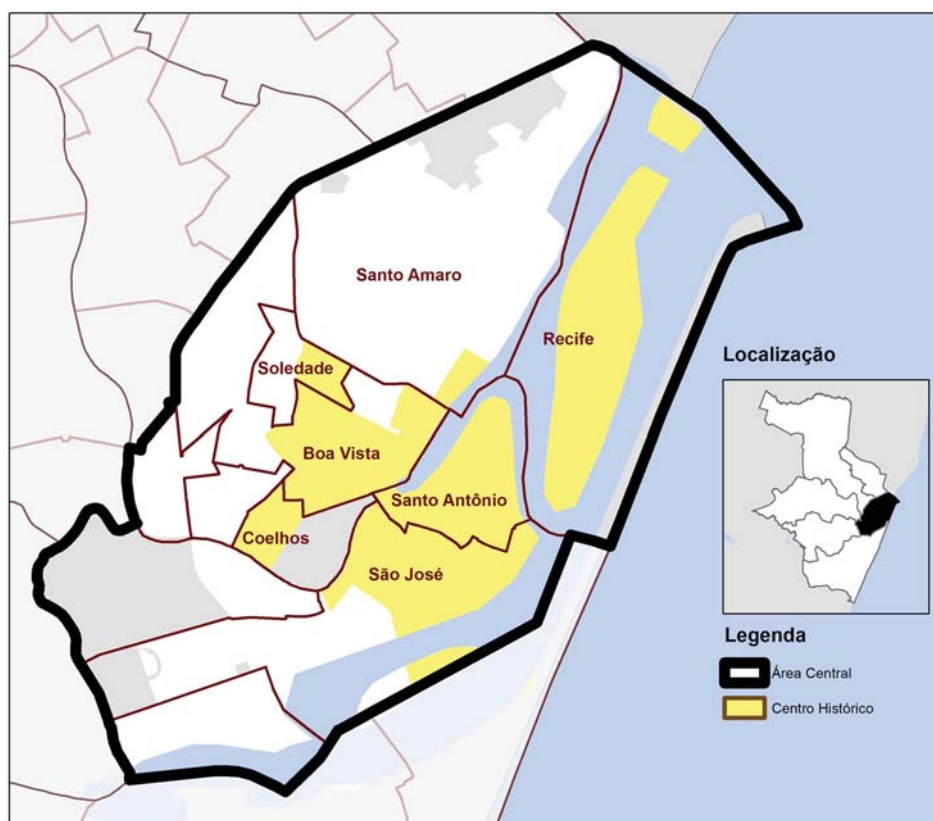
Importa anotar que as dinâmicas espaciais que vêm ocorrendo no CHR e seu entorno são regidas pelo mercado imobiliário, formado por submercados consoante os seguintes elementos de diferenciação: (1) imóveis novos ou secundários (procedentes de ciclos produtivos anteriores); (2) destinados a usos residenciais ou comerciais e de serviços (funcionalidades); e (3) para serem alugados ou vendidos (tipo de

transação). Como o interesse deste texto é o mercado habitacional em áreas centrais (centros históricos e entornos), a primeira tarefa foi verificar, considerando-se todas as combinações possíveis referentes ao uso habitacional, quais são as que mais chamaram a atenção nessas áreas. Aplicando a análise combinatória aos 3 elementos de diferenciação acima aludidos, têm-se 8 tipos de mercados, dos quais 4 se referem ao uso habitacional: imóveis residenciais novos para compra e venda, imóveis residenciais novos para aluguel, imóveis residenciais usados para compra e venda e imóveis residenciais usados para aluguel.

Com o intuito de mostrar a importância do mercado habitacional de aluguel como importante meio de acesso à moradia no CHR, cabe destacar que, em 1991, 51,6% dos domicílios particulares permanentes localizados no CHR eram alugados (Tabela 1), passando a representar, em 2010, 46,1% dos domicílios (fortemente concentrados no bairro da Boa Vista). Uma redução não significativa, porquanto quase 20 anos separam os censos aqui considerados. Tal redução, provavelmente, revela a mudança de uso habitacional para o comercial. De qualquer forma, os dados apontam que a locação constitui uma importante forma de acesso à moradia nesse centro. Na cidade do Recife, a relação era, em 2010, de 22,2% de domicílios alugados, e os domicílios próprios representavam 73,1%.

Com certeza, para essa elevada participação dos domicílios próprios no Recife, muito contribuíram os financiamentos habitacionais – notadamente os concedidos pelo BNH (1964-1986) e pelo Programa Minha Casa Minha (a partir de 2009) –, o que viabilizou transações de compra e venda de unidades habitacionais. Afinal, a produção de habitações

Figura 1 – Área central do Recife (RPA1) e Centro Histórico do Recife – 2018



Fonte: elaboração própria.

novas pelo setor imobiliário é essencialmente destinada ao mercado de compra e venda. A representatividade dos domicílios alugados nas áreas históricas especificamente e na área central como um todo, onde o estoque edificado é relativamente antigo, pode, ao contrário, denotar que, quando se trata de imóveis oriundos de ciclos precedentes, existe uma significativa representatividade do regime de ocupação de aluguel nessas áreas.

O aludido mercado de locação oferece moradias usadas bastante diferenciadas, e o seu funcionamento é determinado pelo comportamento dos seus inúmeros agentes, notadamente dos proprietários/locadores e dos inquilinos. Tais questões serão aprofundadas quando do confronto dos mecanismos de funcionamento do mercado de aluguel de unidades antigas com os do mercado de unidades novas.

Tabela 1 – Evolução da Condição de Ocupação dos Domicílios Particulares Permanentes (DPP) no CHR (1991-2010)

Condição de Ocupação DPP			CHR					Recife
			Recife	Santo Antonio	São José*	Boa Vista*	Total	
1991	Total	V. Abs.	130,0	132,0	531,0	3.332,0	4.125,0	305.901,0
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Próprios	V. Abs.	122,0	33,0	251,0	1.416,0	1.822,0	227.601,0
		%	93,8	25,0	47,3	42,5	44,2	74,4
	Alugados	V. Abs.	5,0	84,0	252,0	1.786,0	2.127,0	62.427,0
		%	3,8	63,6	47,5	53,6	51,6	20,4
	Cedidos	V. Abs.	3,0	14,0	28,0	116,0	161,0	13.591,0
		%	2,3	10,6	5,3	3,5	3,9	4,4
	Outros	V. Abs.	–	1,0	–	14,0	15,0	2.282,0
		%	–	0,8	–	0,4	0,4	0,7
2010	Total	V. Abs.	X	142,0	649,0	3.936,0	4.727,0	470.470,0
		%	X	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Próprios	V. Abs.	X	65,0	344,0	1.972,0	2.381,0	343.914,0
		%	X	45,8	53,0	50,1	50,4	73,1
	Alugados	V. Abs.	X	73,0	286,0	1.822,0	2.181,0	104.621,0
		%	X	51,4	44,1	46,3	46,1	22,2
	Cedidos	V. Abs.	X	4,0	14,0	126,0	144,0	18.606,0
		%	X	2,8	2,2	3,2	3,0	4,0
	Outros	V. Abs.	X	–	5,0	16,0	21,0	3.329,0
		%	X	–	0,8	0,4	0,4	0,7

Fonte: Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2010.

Observação: O Censo do IBGE de 2010 não fornece os dados acerca da condição de ocupação dos DPPs para os setores censitários que compõem o bairro do Recife.

\* Nota: os dados dos bairros de São José e da Boa Vista referem-se às partes incluídas no perímetro do CHR.

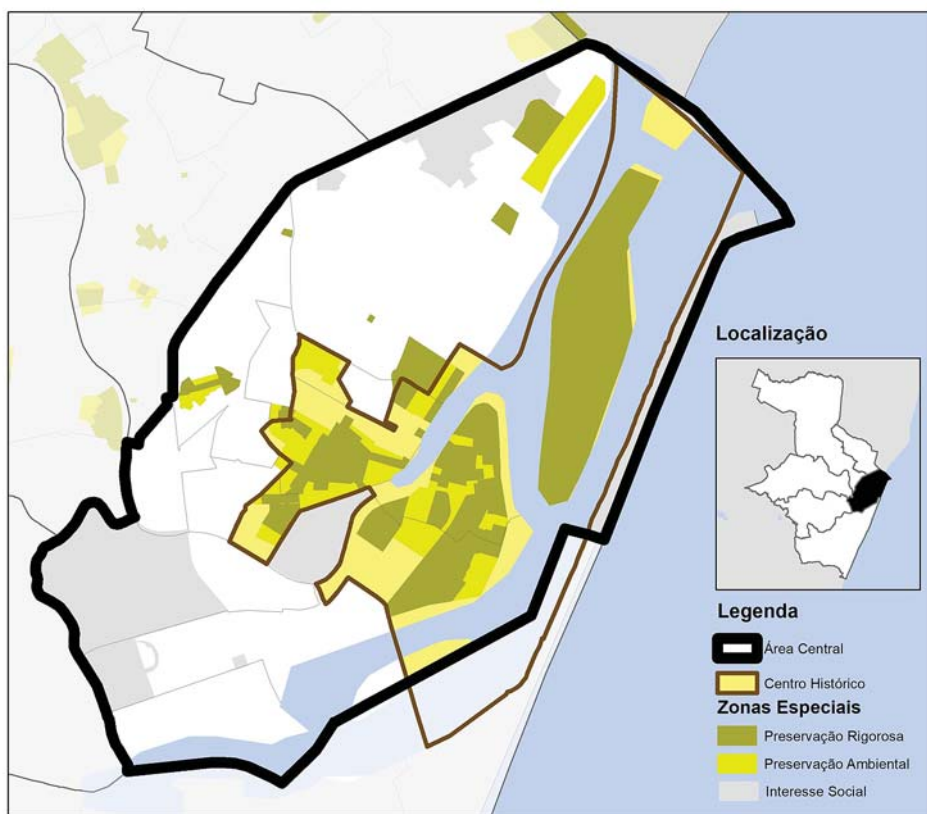


## Mercado de novas unidades habitacionais no entorno do centro histórico

Atualmente, a configuração urbana e as normativas legais que regem a produção do ambiente construído no entorno do CHR permitem que parte considerável do seu território seja propício à transformação dos padrões de ocupação e à atuação imobiliária para a

produção de novos imóveis. Embora a área central recifense contenha Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural – ZEPHs (Figura 2), assim como áreas pobres classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis, onde são relativamente limitadas as possibilidades de transformação, quase a metade do seu território – aqui denominado entorno do centro histórico (em branco) – pode abrigar novos ciclos de produção de imóveis.

Figura 2 – Área central recifense: zonas especiais – 2018



Fonte: Bernardino (2018).

Apesar da presença relativamente marcante de ZEPHs, onde são limitadas as possibilidades de atuação capitalista para produção de novas espacialidades residenciais, existem hoje nessa área central recifense – correspondente à Região Política Administrativa 1 (RPA1) – 107,97 hectares referentes à soma de lotes classificados como terrenos, galpões e postos de gasolina (Tabela 2). Esses lotes, na maioria das vezes, são enxergados como terrenos com grande potencial de reconversão (mudança de uso e mudança do padrão de ocupação). Esse montante, em confronto com o potencial de reconversão do Recife como um todo (639,45 ha), representa 16,88%. Isso sem contar com remembramentos de terrenos, possibilidade respaldada pela legislação urbanística vigente.<sup>2</sup>

Os lotes relativamente favoráveis às intervenções na RPA1 possuem localizações e dimensões variadas, mas é notável a existência de lotes e de glebas de grandes extensões situados nas frentes d'água (Figura 3). Há, ainda, aqueles lotes que, mesmo relativamente distantes das frentes d'água, podem abrigar novos imóveis verticalizados com “vista definitiva”, já que o que os aparta da vista privilegiada

para o horizonte são zonas históricas com gabarito das edificações praticamente estável.

O contraste entre as áreas com notáveis incentivos à produção de novos imóveis verticalizados, com coeficientes de aproveitamento do terreno superiores a outras partes da cidade e sem limites de gabarito, e aquelas áreas reconhecidas institucionalmente como ZEPHs tem permitido que imóveis novos de edificações multifamiliares verticalizadas se avizinhem e se contraponham às antigas espacialidades residenciais presentes nessas zonas históricas, como demonstra a Figura 4.

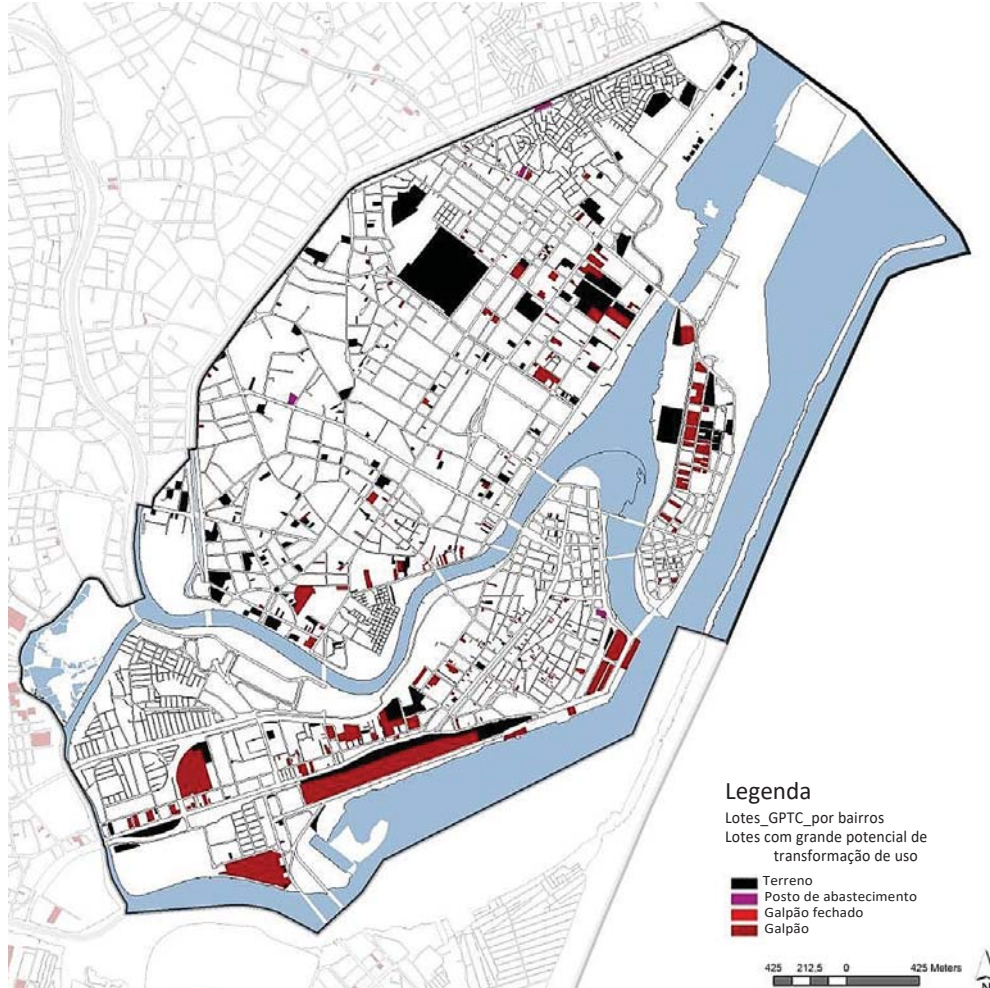
Diante de uma conjuntura relativamente favorável à produção de novas espacialidades residenciais – caracterizada pela disponibilidade de crédito para a produção e a comercialização de imóveis –, a área central recifense passou a atrair o interesse do setor imobiliário para a produção de novos imóveis residenciais nessa última década (2008-2018). Essa dinâmica de revalorização da centralidade urbana (CHR e entorno) recifense esteve calcada, objetivamente, em investimentos em infraestrutura, estímulos fiscais à instalação de atividades de TIC, EC e educação e parâmetros

Tabela 2 – Recife: áreas dos lotes (hectares) com potencial de transformação por RPA

Localidade/Áreas	RPA 1	RPA 2	RPA 3	RPA 4	RPA 5	RPA 6	Recife
Soma das áreas dos lotes com potencial de transformação (valores absolutos)	107,97	6,75	52,86	334,93	42,33	94,62	639,45
Soma das áreas dos lotes com potencial de transformação (percentuais)	16,88%	1,06%	8,27%	52,38%	6,62%	14,80%	100,00%

Fonte: Bernardino (2018).

Figura 3 – Área central recifense: lotes com potencial de transformação imobiliária – 2018



Fonte: Bernardino (2018).

urbanísticos favoráveis à densidade e à verticalização. Subjetivamente, tem surgido no imaginário das classes média e alta como "área habitacional ideal", destinada aos mais diversos perfis familiares dada à proximidade aos postos de trabalho – o que tende a minimizar o dispêndio de tempo e de recursos com os deslocamentos rotineiros – e à possibilidade de

vivenciar a história e de estar "perto de tudo", como denotam alguns anúncios publicitários para a promoção de imóveis residenciais nela localizados (Bernardino, 2018). Significa isso que foi socialmente construída uma nova convenção urbana, pautada no compartilhamento de crenças que envolve um conjunto de participantes do mercado (Abramo, 2007).

Figura 4 – Área central do Recife: sequência gráfica ilustrativa das espacialidades residenciais – 2018

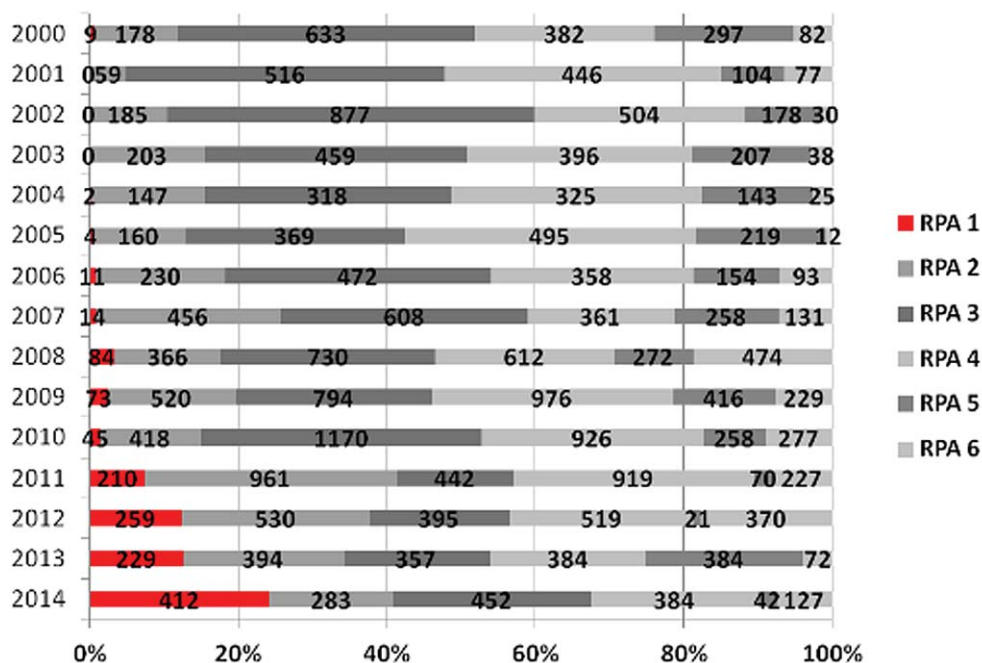


Fonte: Bernardino (2018).

Como resultado da “redescoberta” dessa área central pelo setor imobiliário habitacional, houve uma crescente participação relativa da RPA1 do Recife nas transações de compra e venda nos lançamentos imobiliários da cidade. Até meados da década de 2000,

era inexpressiva a participação dessa região no total das transações e dos lançamentos na cidade, situação que se alterou ao ponto de, em 2014, ser a RPA1 responsável por 24% dos imóveis transacionados na cidade, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Unidades habitacionais vendidas por região no Recife de 2000 a 2014



Fonte: Índice de Velocidade de Vendas 2000 – 2014. Ademi/Fiepe, apud Bernardino (2018).

Entre 2008 e 2018, os novos empreendimentos residenciais finalizados,<sup>3</sup> lançados e em obras representam um acréscimo de 2.845 novas unidades habitacionais à área central tradicional recifense. Tendo em vista que a Região apresentava em 2010, segundo o Censo Demográfico do IBGE, 29.256 domicílios, as novas unidades habitacionais

representam um crescimento relativo de 9,72% no número de domicílios no período de uma década. As novas moradias poderiam abrigar, aproximadamente, 7.600 novos residentes<sup>4</sup> nessa região que, entre 2000 e 2010, não teve praticamente nenhum crescimento na sua população residente.<sup>5</sup> Considerando os empreendimentos em fase de análise pela

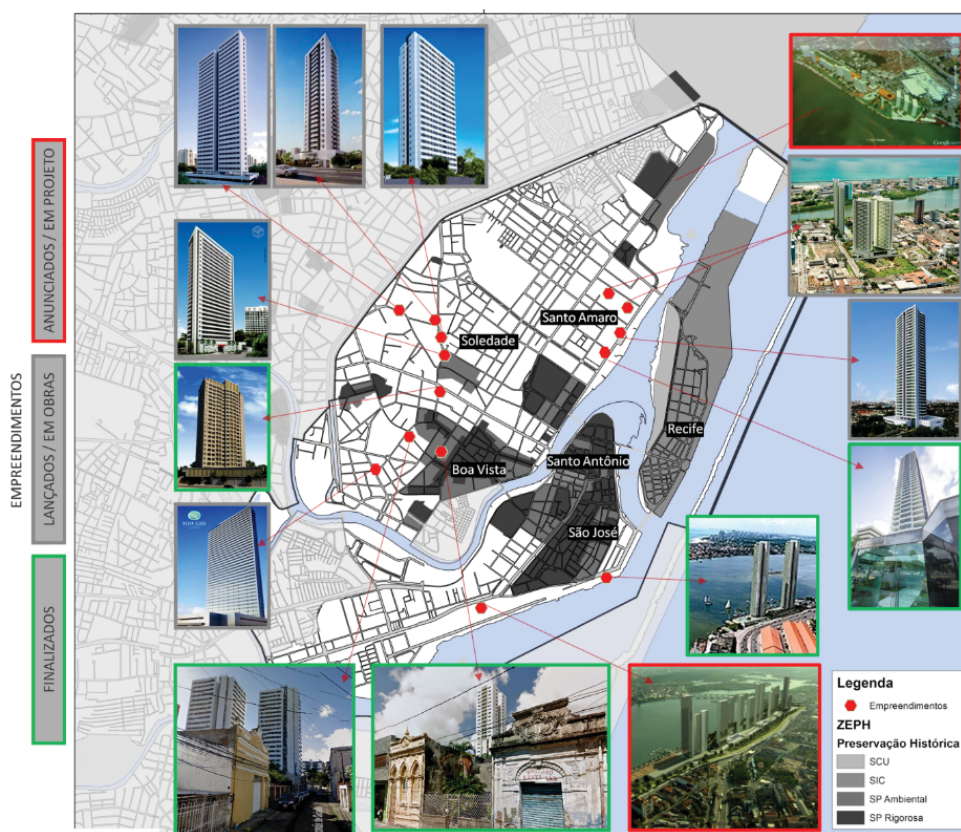
prefeitura do Recife, com vista à obtenção de alvará de construção, deverão ser acrescentadas, ainda, 1.076 unidades ao número de novas residências que figurarão na área central a médio prazo, tendo-se um total de 3.921 novos domicílios do tipo apartamento em edifícios verticais multifamiliares.

A espacialização de alguns dos empreendimentos que servem ao cômputo do número dessas unidades habitacionais é

demonstrada na Figura 5, na qual se visualizam as ZEPHs que compõem o Centro Histórico do Recife e se distinguem os empreendimentos finalizados, lançados e em obras daqueles que estão meramente anunciados, ainda em tramitação de aprovação.

A partir do levantamento e mapeamento de todos os imóveis residenciais construídos nos últimos doze anos<sup>6</sup> e situados no entorno do Centro Histórico do Recife, foi possível

Figura 5 – Área central do Recife: empreendimentos finalizados, em obras e anunciados – 2018



Fonte: Bernardino (2018).

identificar as empresas responsáveis pelos empreendimentos. São sete as empresas com atuação nesse entorno, além de um grupo e de um consórcio de empresas,<sup>7</sup> sendo este último criado para viabilizar um empreendimento específico, totalizando nove figuras jurídicas. As sete empresas em questão se comportam como incorporadoras/construtoras, chegando a comercializar diretamente as novas unidades habitacionais. Sediadas no Recife,<sup>8</sup> tais empresas estão consolidadas, tendo de 30 a 65 anos de atuação no mercado local. Já o grupo e o consórcio são responsáveis, cada um deles, por um grande empreendimento que se encontra em fase de análise pela prefeitura do Recife. Por isso, esses empreendimentos ainda não foram construídos.

O levantamento realizado permitiu também identificar a representatividade de cada uma das empresas no total das 3.921 novas

unidades habitacionais construídas e propostas no referido período, como é possível observar na Tabela 3 e no Gráfico 2.

Embora variadas empresas participem da dinâmica de produção imobiliária na área central, a atuação de uma empresa em particular, a Moura Dubeux, dada a sua participação também no Consórcio Novo Recife, está relacionada a 62% das novas unidades construídas e/ou planejadas para a área central do Recife, enquanto a atuação das outras sete empresas combinadas resultou em 38% das unidades habitacionais computadas.

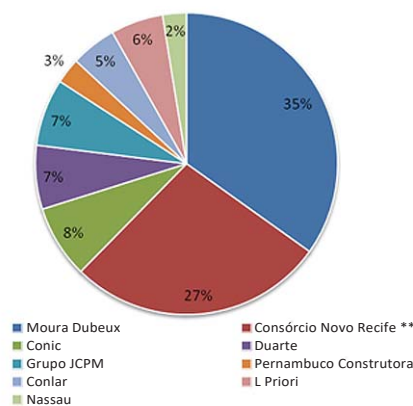
Ainda que parte das unidades habitacionais acima computadas não seja passível de comercialização,<sup>9</sup> é possível afirmar que, na área central recifense, aproximadamente 2.845 unidades habitacionais foram produzidas enquanto bens primários e disponibilizadas,<sup>10</sup> como tal, no mercado de compra e venda. No caso,

Tabela 3 – Área central recifense: unidades habitacionais construídas e lançadas por construtora (2009 a 2017)

Construtora/Incorporadora	Número de UHs
Moura Dubeux	1.368
Conic	306
Duarte	268
Pernambuco Construtora	108
Conlar	192
L Priori	220
Nassau	100
Grupo JCPM	283
Consórcio Novo Recife	1.076
Total	3.921

Fonte: Bernardino (2018).

Gráfico 2 – Área central recifense: unidades habitacionais construídas e lançadas por construtora (2009 a 2017)



Fonte: Bernardino (2018).

trata-se de unidades do tipo apartamento em edifício multifamiliar de 20 a 47 pavimentos, o que indica uma certa homogeneização das mercadorias produzidas e transacionadas no âmbito desse mercado.

Diante das evidências assinaladas até então, no decorrer deste artigo, e considerando que elas estão também presentes – guardando as suas particularidades – em outras áreas centrais das cidades brasileiras, apresentam-se, a seguir, as mais relevantes distinções entre o mercado imobiliário em centros históricos, nos quais predominam as transações de aluguel, e o mercado imobiliário de novas unidades no seu entorno, no qual predominam as transações de compra e venda.

## Mercado imobiliário habitacional de locação nos centros históricos *versus* mercado de novas moradias no seu entorno

No sentido de entender os fundamentos da recente dinâmica habitacional nas áreas centrais das cidades brasileiras, considera-se importante entender as diferentes relações mercadológicas que possam se dar no âmbito dos centros históricos – nos imóveis entendidos como antigas espacialidades residenciais – e no seu entorno, nos novos imóveis – entendidos como novas espacialidades residenciais –, produzidas a partir de um recente novo ciclo de produção capitalista de espaços residenciais e que fazem referência a uma parcela relativamente pequena dos imóveis.

Lacerda (1993) chama a atenção – quando se pretende apreender os mecanismos

referentes ao funcionamento de um mercado e, em extensão, à fixação dos preços nele praticados – para a imprescindibilidade de se identificar o modelo segundo o qual os agentes tomam as suas decisões. Significa isso desvendar se o mercado em análise funciona a partir de um modelo de *concorrência perfeita* ou de *concorrência imperfeita*. Sendo de *concorrência imperfeita*, importa esclarecer se assume predominantemente as características de *concorrência monopolista*, *monopólio* ou *oligopólio*. Isso exige identificar (1) as características dos bens transacionados (homogêneos ou heterogêneos), (2) a quantidade de agentes atuantes na oferta e na demanda, (3) os seus respectivos graus de informação e formas de comportamentos e (4) a capacidade dos ofertantes de introduzir inovações, quer seja tecnológica, organizacional ou de produtos.

No caso do mercado imobiliário habitacional nos centros históricos, os produtos são materialmente diversos, quanto ao tipo (sobrado, casa, apartamento, cômodo), ao tamanho, ao material de construção, ao estado de conservação e, por óbvio, à localização dos imóveis. Nesse mercado, comercializam-se imóveis grandes e pequenos, em ruína ou em excelente nível de conservação. São comprados imóveis habitacionais mais novos (poucos) e imóveis seculares. Trata-se, portanto, de um mercado de produtos fortemente heterogêneos, bem distinto do mercado de imóveis habitacionais novos, no qual, evidentemente, existem diferenciações menos acentuadas. Essas diferenciações, nesse caso, dizem respeito às inovações na forma de morar nos termos adiante colocados.

Em decorrência da rígida normativa urbanística protecionista, a oferta de bens imóveis no âmbito das antigas espacialidades nos



centros históricos pode ser considerada, hoje, relativamente inelástica. Os proprietários/locadores dos imóveis deveriam, por força da lei, conservá-los, ou seja, manter as suas qualidades arquitetônicas sem promover as ampliações de áreas construídas. Sobre essa problemática, Bernardino e Lacerda (2015) pronunciam-se afirmando que os instrumentos legais de preservação levam a supor que a vida útil do imóvel não se esgotará,

tendo em vista a obrigatoriedade da sua preservação, aliada ao fato de não ser permitido acréscimo na ocupação dos seus terrenos. Adicione-se, ainda, que nesse centro [Recife] é vetada a utilização do remanescente do terreno para a construção de edifício verticalizado, pois este prejudicaria a integridade da paisagem histórica da área de ambiência. (p. 8)

Trata-se, portanto, de um mercado com alto grau de inelasticidade por parte da oferta. Mesmo que se pudesse ampliar a oferta residencial desses bens, por meio da “reativação” ou da reabilitação de imóveis e domicílios vagos, não há indicativos de que exista, hoje, o interesse para tal por parte dos principais agentes que atuam nesse mercado residencial enquanto promotores-ofertantes. Existem, assim, duas opções para esses proprietários locadores: ruína ou reforma. Naquelas partes dos centros históricos onde persiste o uso habitacional, a ausência de políticas específicas tem conduzido muitos bens patrimoniais à ruína. Naquelas partes com fortes incentivos à instalação de empresas, a exemplo do bairro do Recife e de Santo Antônio, o uso habitacional foi praticamente erradicado. No caso de imóveis com grandes terrenos que podem comportar o

estacionamento de veículos, em muitos casos, o uso habitacional também cede lugar para os usos comerciais e de serviços.

Em contrapartida, no mercado de unidades habitacionais novas, fora das áreas protegidas, graças à disponibilização de crédito à produção e à comercialização e à existência de muitos terrenos e lotes com estruturas de fácil substituição, além de numerosos lotes que podem ser lembrados para abrigar novos ciclos de produção residencial, a reprodução do capital tem se singularizado pelo elevado volume de recursos financeiros em um único empreendimento, tão elevado que, em muitos casos, exige a formação de consórcios imobiliários. Isso tem sido possível graças à legislação urbanística. Esta, ao permitir – em largas extensões territoriais da cidade, incluindo o entorno do seu centro histórico – lembramentos de terrenos e elevados coeficientes de utilização do solo, confere à oferta uma forte elasticidade, além de elevado grau de liberdade na definição do produto em termos programáticos (número de cômodos e garagens, áreas de lazer...). Está-se, pois, diante de um mercado com elevado grau de elasticidade da oferta e “pautado na ‘negação’, na ‘desconstrução’ do centro histórico enquanto lugar de moradia” (ibid., p. 62). Ademais, os promotores imobiliários revelam grande interesse em dar continuidade aos empreendimentos planejados para a área. Embora haja um consenso entre os empresários do setor que o momento atual é de “crise” e de “retração”, eles não deixam de caminhar os processos burocráticos de aprovação dos grandes empreendimentos na área<sup>11</sup> (Bernardino, 2018).

Para além do nível de elasticidade da oferta, outros aspectos distinguem o mercado no âmbito das antigas e novas espacialidades, o nível e o grau de informação que detêm os agentes.

Quanto aos agentes que atuam no mercado imobiliário de aluguel nos centros históricos, pode-se afirmar que os proprietários/locadores (pessoas físicas e jurídicas) são significativamente mais numerosos do que os vendedores, ou seja, as empresas incorporadoras de unidades habitacionais novas. Em relação às unidades residenciais novas, mais especificamente às localizadas no entorno desse centro, embora haja várias empresas incorporadoras atuando, praticamente a metade das unidades ali produzidas, a partir dos anos 2000, é colocada no mercado pela atuação de uma empresa, em sua figura jurídica ou na figura do consórcio imobiliário da qual faz parte. Esse empreendimento, em suas linhas centrais, expressa uma enorme economia de escala, influenciando a demanda e os preços por meio da diferenciação de produtos ofertados, ou seja, da viabilização de uma nova “forma de morar”.

Quanto à demanda, ela é numerosa no mercado tanto de bens secundários habitacionais, localizados nos centros históricos, como de unidades habitacionais novas no seu entorno. O que muda é o perfil da demanda. No caso recifense, de acordo com o Censo de 2010, apenas 10% dos residentes no CHR recebiam mais de 5 salários mínimos. Enquanto isso, no seu entorno, os que recebiam acima disso representavam 19%.

No que se refere ao grau de informação, os proprietários/locadores e inquilinos de imóveis antigos mantêm praticamente o mesmo nível de informação. Na atualidade,

eles dispõem de *sites* especializados ou então procuram se informar dos preços históricos praticados na localidade onde desejam ofertar unidades habitacionais. Não ocorre o mesmo no caso de compradores e vendedores de unidades novas. A diferença reside no fato de os incorporadores serem comparativamente mais bem informados do que os adquirentes quando o assunto é saber, com antecedência, quais os possíveis investimentos públicos e privados a serem realizados nas áreas de interesse do setor imobiliário habitacional. Ademais, eles são organizados. Contam, no caso recifense, com o apoio da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi-PE). Esta, além de realizar sistematicamente, pesquisas de mercado capazes de indicar a velocidade de venda dos produtos consoante à localização (bairro), pressionam os poderes executivo e legislativo no que se refere ao conteúdo das normativas de uso e ocupação do solo. O acesso privilegiado às informações configura-se como um elemento de *monopólio*.

Em suma, no caso das antigas espacialidades, os agentes ofertantes e consumidores possuem graus de informação e capacidade de interferência sobre os mecanismos de funcionamento do mercado semelhantes: pouco conhecem sobre a dinâmica do mercado imobiliário residencial na área central como um todo e praticamente não têm capacidade de interferir sobre a lógica de seu funcionamento; também apresentam um baixo nível de organização, sendo escassas as instâncias para discussão dos seus possíveis interesses e objetivos comuns.<sup>12</sup>

No caso das novas espacialidades, existe uma grande disparidade nos graus de informação que detêm os agentes ofertantes (vendedores) e consumidores (compradores),

o que interfere nas suas respectivas capacidades de interferência sobre os mecanismos de funcionamento do mercado. Os promotores imobiliários, além de encontrarem meios de se fazerem representar em múltiplas discussões técnicas no âmbito dos conselhos de participação social instituídos, encontram, ainda, outros meios de influenciar e interferir nos rumos da política urbana. Os consumidores das novas espacialidades residenciais, por sua vez, demonstram um baixo nível de organização e pouco conhecimento sobre a dinâmica do mercado para além das suas “expectativas de consumo”.

Bernardino (2018), ao estabelecer uma comparação entre os consumidores de imóveis no âmbito das antigas e das novas espacialidades, ressalta que é possível inferir que os primeiros têm, em muitos casos, um comportamento distinto já que, a depender da idade e do estado de conservação dos imóveis, fazer uma opção de consumo residencial por um imóvel “mais antigo” pressupõe a realização de reformas e obras de manutenção. Já os consumidores das novas espacialidades residenciais parecem por vezes responder diretamente a um estímulo de consumo viabilizado por aquelas estratégias mercadológicas que lastreiam as inovações de localização e dos produtos imobiliários.

Em todo caso, no mercado imobiliário nos centros históricos, os agentes (proprietários/locadores e inquilinos) são numerosos ao ponto de não interferirem, isoladamente, no mercado. Esses detêm conhecimento da disponibilidade dos bens e dos preços ofertados, com quase nula possibilidade de economia de escala por conta das normativas protecionistas. Têm-se, portanto, numerosos elementos de *concorrência perfeita*. No entanto, como

os produtos são heterogêneos, o *monopólio* de cada locador em relação ao seu próprio bem imobiliário (localização, estado de conservação, qualidade do espaço público onde se localiza, etc.) interfere no funcionamento do mercado. Isso quer dizer que esse mercado funciona a partir de um modelo de *concorrência imperfeita*, mais precisamente de *concorrência monopolista*, na medida em que comporta elementos de *concorrência perfeita* e de *monopólio*.

Pode-se concluir, ainda, que o mercado imobiliário de unidades novas também funciona a partir de um modelo de *concorrência imperfeita*, mais especificamente de um modelo *oligopolista*. Afinal, as empresas maiores e mais bem sucedidas buscam constantemente vantagens competitivas de várias formas: (1) acessando, a custos menores, as matérias-primas; (2) lançando novos produtos; (3) influenciando a demanda por meio da publicidade; (4) organizando-se enquanto segmento empresarial (Ademi); (5) detendo um elevado nível de informações sobre o mercado; e (6) realizando consórcios para viabilizar grandes empreendimentos, o que significa importante economia de escala, além de indicar um potencial de dominar espacialmente o mercado (concentração da produção). Convém anotar que, de todas essas vantagens competitivas, a mais poderosa arma da concorrência é a *inovação*, seja na oferta de novas formas de morar, seja na tecnologia de produzir, seja na viabilização de megaproduções (consórcios de empresas).

Assim, tanto no mercado imobiliário de aluguel nos centros históricos, quanto no mercado de compra e venda das novas espacialidades residenciais nas áreas do entorno, não se pode dizer que haja a conformação

de uma *concorrência perfeita*. A concorrência é imperfeita nos dois casos, mas por motivos diferentes. No caso das antigas espacialidades, a concorrência é imperfeita por se configurar uma *concorrência monopolística* nos termos de Chamberlain (1933, apud Lacerda, 2018). Dada à heterogeneidade dos bens transacionados, uma vez que estes foram “produzidos em épocas diferentes, em condições de produção e de circulação diferentes e situados em diversas áreas (qualitativa-mente diferenciadas)”, eles podem ser considerados únicos (Lacerda, 2018). Como bens únicos, durante as transações imobiliárias, os seus mecanismos de fixação do preço se baseiam na disponibilidade e na capacidade de pagamento do consumidor, fato que configura uma situação de “*monopólio, no caso, locacional, praticado pelos proprietários dos imóveis*”. Como relata a autora,

Em 1933, Edward Chamberlain, no seu trabalho *A teoria da concorrência monopolista*, foi um dos primeiros economistas a lançar a hipótese da *concorrência monopolista*. Ele adotou como centro da sua análise o mercado de compra e venda. Um dos pontos fundamentais do modelo de concorrência monopolística reside nas condições da demanda. Para ele [Edward Chamberlain], a diferenciação dos produtos induz os consumidores a escolherem o de um determinado vendedor, o que confere à oferta a capacidade de exercer certo controle sobre os preços. Daí que diferentes vendedores ou locadores obterão preços diversos, segundo o julgamento dos consumidores, em relação às qualidades comparativas dos produtos diferenciados, notadamente no que toca à localização. (Ibid., pp. 14-15)

Edward Chamberlin foi o primeiro economista a reconhecer, ainda na década de 1930, a *concorrência monopolista*, enquanto estrutura de determinados mercados. Inserido nessa estrutura, cada vendedor, no caso em pauta o locador, tem o monopólio do produto, mas fica sujeito à concorrência de produtos substitutos, mais ou menos imperfeitos. Apesar de inserido em um contexto histórico e empírico bem específico, esse economista se sobressaiu pela capacidade de identificar traços gerais do mercado fundiário urbano como de *concorrência monopolista*. Não se trata aqui de aderir a uma teoria atemporal e universal, mas de entender o geral para daí compreender as particularidades e as mudanças concretas nos modos de organização dos diversos tipos de mercado imobiliário.

A *concorrência monopolista* é acentuada quando se trata de um imóvel histórico, já que a condição de irreprodutibilidade do bem é notável. Já, no caso das novas espacialidades, a concorrência é imperfeita, pois, embora os bens sejam relativamente menos heterogêneos e a demanda possa ser caracterizada pelo elevado número de agentes, a presença de poucos promotores-ofertantes concentrando parte significativa da produção permite afirmar que se está diante de um modelo de mercado oligopolista, já que a saída de um desses ofertantes pode alterar substancialmente o funcionamento do mercado.

O Quadro 1 distingue as diferenciações de funcionamento do mercado habitacional de aluguel nos centros históricos, no confronto com o modelo de compra e venda de unidades habitacionais novas nas suas áreas circundantes. Mais ainda, examina o quanto a dinâmica

desses dois mercados é tributária da disponibilidade de crédito. Tal disponibilidade, como será visto, impulsiona os agentes desses dois

mercados a agirem de forma radicalmente diferenciada e, portanto, com efeitos espacialmente opostos.

Quadro 1 – Distinções entre o mercado imobiliário em centros históricos e o mercado de novas unidades no seu entorno – 2018

Aspectos relevantes	Mercado imobiliário em centros históricos	Mercado imobiliário de novas unidades no entorno
Transação imobiliária predominante	Aluguel – imóveis usados mais ou menos antigos.	Compra e venda de imóveis novos e/ou inconclusos
Composição do estoque ofertado	Bens heterogêneos – casas, cômodos, apartamentos em edificações de até 8 pavimentos, em diferentes estilos arquitetônicos e em diversos estados de conservação.	Bens pouco diversificados (apartamentos), em edificações de 20 a 50 pavimentos, com múltiplas unidades habitacionais.
Normas urbanísticas	Normas restritivas às mudanças morfotopológicas, o que dificulta a adaptação dos imóveis às novas necessidades habitacionais.	Normas urbanísticas de incentivo à construção verticalizada, com altos coeficientes de aproveitamento.
Políticas habitacionais	Políticas públicas de incentivo à manutenção do uso habitacional inexistentes ou de alcance reduzido.	Políticas públicas de incentivo à produção e à comercialização de unidades habitacionais a partir dos anos 2000.
Oferta	Oferta praticamente inelástica: não interesse dos agentes imobiliários na reabilitação de imóveis para fins habitacionais.	Forte elasticidade da oferta: normas urbanísticas favoráveis, políticas públicas habitacionais, disponibilidade de terrenos e interesse dos produtores imobiliários.
Perfil dos ofertantes	Muitos proprietários/locadores.	Poucas incorporadoras/construtoras.
Perfil dos consumidores	Muitos inquilinos com baixo e médio poder aquisitivo.	Muitos inquilinos com médio e alto poder aquisitivo.
Grau de informação	Proprietários/locadores e inquilinos mantêm praticamente o mesmo nível de informação.	Ofertantes e consumidores com disparidade quanto à informação.
Comportamento dos agentes	Agentes “passivos” e dispersos, com pouca capacidade de articulação e interferência sobre os mecanismos de funcionamento do mercado. Proprietários/locadores não schumpeterianos: destruição não criativa.	Agentes ativos, articulados e organizados, com capacidade de interferência sobre os mecanismos de funcionamento do mercado. Empresário schumpeterianos: criação de novas espacialidades
Modelo de funcionamento do mercado	<i>Concorrência imperfeita: concorrência monopolística.</i>	<i>Concorrência imperfeita: concorrência oligopolista.</i>

Fonte: as autoras.

## Apontamentos conclusivos

Os proprietários/locadores de imóveis para aluguel habitacional nos centros históricos não vêm se comportando como empresários *schumpeterianos*. Sem dúvida, as normas protecionistas impedem que sejam impulsionados pela *destruição criativa*. Assim fazendo, eles não vêm adotando *inovações na forma de morar*. Em extensão, vêm contribuindo para a reprodução das espacialidades preexistentes, nas quais se situam os seus imóveis. Dito de outra forma: sem políticas de incentivos à recuperação/reabilitação dessas localidades, muitos deles adotaram e continuam a adotar uma postura que, em suas linhas centrais, vem significando uma *destruição não criativa*, isto é, um estrago, muitas vezes irreversível, dos bens patrimoniais.

Naquelas partes com fortes incentivos à instalação de empresas – como tem se observado nos bairros do Recife e de Santo Antônio, no Centro Histórico do Recife –, o uso habitacional vem sendo praticamente abolido. Nesse caso, não se trata das tradicionais empresas do mercado imobiliário de unidades habitacionais novas, mas de empresas do moderno setor comercial e de serviços. Esse retorno, como salientado introdutoriamente, vem acontecendo no CHR, sob o comando do setor público (recuperação/dotação de

infraestruturas, incentivos fiscais, políticas setoriais, etc.), e tem impulsionado os agentes a reinventar o mercado imobiliário nessa localidade, por meio de ações que conduzem a uma conservação inovadora, nos termos propostos por Lacerda (2018). Através dos incentivos governamentais, esses agentes inovam por meio da conservação dos bens patrimoniais. Isso significa modernizá-los, tornando-os aptos a abrigar atividades contemporâneas do setor comercial e de serviços. Isso, muitas vezes, ao custo do aniquilamento de parte substantiva do uso habitacional.

Pelo exposto no decorrer deste texto, pode-se afirmar que a dinâmica de ressementização de áreas urbanas centrais das cidades brasileiras não vem significando o resgate da habitabilidade dos seus respectivos centros históricos, onde predomina o mercado de aluguel de moradias usadas. Ademais, pode-se asseverar que esse mercado pouco se articula à dinâmica de produção de novas espacialidades residenciais nos seus respectivos entornos, o que resulta em mercados diferentes, com baixo nível de comparabilidade.

Para finalizar, cabe anotar que, apesar da queda dos investimentos a partir de 2013, devido à crise da economia brasileira, esse setor passou a deter, nesses entornos, uma expressiva reserva fundiária, suporte para a retomada dos investimentos numa conjuntura econômica mais favorável.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-3596-1736>**

Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife, PE/Brasil.  
norma\_lac@yahoo.com.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-4256-8505>**

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife, PE/Brasil.  
ianaludermir@gmail.com

## Notas

- (1) Com dotação de recursos também do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- (2) O Plano Diretor atualmente vigente foi revisado e a minuta da lei do novo Plano Diretor se encontra em discussão na Câmara de Vereadores do Recife desde o segundo semestre de 2018.
- (3) Três dos empreendimentos finalizados tem Habite-se de 2009 e um tem Habite-se de 2017.
- (4) Considerando a densidade de habitantes por domicílio da RPA1 de 2,67 (IBGE, 2010), multiplicou-se o número de unidades habitacionais novas pela densidade de moradores por domicílio, chegando-se a 7.596,15 novos habitantes.
- (5) A RPA1, como foi dito, apresentava 78.098 habitantes em 2000 e 78.114 habitantes em 2010, o que significa um crescimento populacional de 16 habitantes em 10 anos.
- (6) Alvarás de Construção (variam de 2006 a 2015) e Habite-se (variam de 2009 a 2017) no <http://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/all/selurb-serv/licenciamentoFiscalizacao.php>
- (7) O Consórcio Novo Recife e o Grupo JCPM são responsáveis, respectivamente, pelos projetos Novo Recife e Largo dos Casados (empreendimentos mistos – empresarial/comercial/serviços e habitacional), em distintas fases de licenciamento e discussão junto ao poder público municipal.
- (8) Três dessas empresas têm/tiveram atuação em outros estados do Nordeste.
- (9) Por não estarem oficialmente aprovadas ou com empreendimentos “lançados”, como é o caso daquelas que remetem aos empreendimentos do Grupo JCPM
- (10) Esse número refere-se apenas a unidades lançadas por grandes construtoras afiliadas da Ademi, podendo existir empreendimentos de menor porte, de outras construtoras, que não constam nesse levantamento.
- (11) Como é o caso do Projeto Novo Recife, do Consórcio Novo Recife, e do Projeto Largo dos Casados, do Grupo JCPM.
- (12) Associações de moradores como a “Amigos da Aurora”, com moradores da Rua da Aurora, reúnem moradores das antigas e novas espacialidades, e promovem ações e eventos no espaço público, pleiteiam a permanência ou a saída de comerciantes ambulantes, pleiteiam a melhoria de alguns aspectos da orla da Rua da Aurora. Considera-se essa uma atuação muito limitada.

## Referências

- ABRAMO, P. (1995). A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 16, pp. 510-555.
- \_\_\_\_\_. (2007). A cidade com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2.
- BERNARDINO, I. (2018). *Mercado imobiliário residencial em áreas centrais tradicionais: produção de novas espacialidades e obsolescência imobiliária na definição de submercados residenciais*. Tese de doutorado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- BERNARDINO, I. L.; LACERDA, N. (2015). Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 61-74. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20160517100357>. Acesso: 2 fev 2018.
- CHAMBERLAIN, E. (1953). *La théorie de la concurrence monopoliste*. Paris, Presses Universitaires de France.
- FERNANDES, A. C.; LACERDA, N. (2019). Em que cesta colocar os ovos: a peleja do Porto Digital entre promoção de software e valorização do Recife Antigo. In: ENANPUR XVIII, *Anais...* Natal.
- LACERDA, N. (1993). *La production sociale des intérêts fonciers et immobiliers: le cas de Recife (Brésil)*. Tese de Doutorado. Paris, Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III
- \_\_\_\_\_. (2018). Mercado imobiliário de bens patrimoniais: um modelo interpretativo a partir do centro histórico do Recife (Brasil). *EURE*, v. 44, n. 132, pp. 113-132.
- SCHUMPETER, J. (2012). *Teoria do desenvolvimento econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- SMITH, N. (2003). “La gentrification généralisée: d’une anomalie local à la “régénération” urbaine comme stratégie urbaine globale”. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (org.). *Retours en Ville*. Paris, Descartes & Cie.

Texto recebido em 14/out/2019  
Texto aprovado em 30/mar/2020



# Re-semanticization of the central areas of Brazilian cities and the residential real estate market: the case of Recife (Brazil)

Ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e mercado imobiliário habitacional: o caso recifense (Brasil)

Norma Lacerda [I]  
Iana Ludermir Bernardino [II]

## Abstract

In the 1990s, the low growth rates of the Brazilian economy, along with the country's insertion in the globalized world, had repercussions on the historic centers of large cities, since local governments were driven to invest in these areas in order to attract private companies. Due to this, private capital has returned to these centers, which has led to the revaluation of their respective surroundings by means of housing real estate developments. In view of this dynamics, this paper aims to identify the implications of the return of investments in historic centers for the real estate market of old housing units and for the market of new dwellings in their surroundings, responsible for the creation of new spatialities that are poorly articulated to the old ones. Our object of study is the central area of the city of Recife.

**Keywords:** central areas; historic city centers; residential real estate market.

## Resumo

*Na década de 1990, as baixas taxas de crescimento da economia brasileira e sua inserção no mundo globalizado tiveram repercussões sobre os centros históricos das grandes cidades ao impulsionarem os governos locais a neles investirem para atrair empresas. Isso tem significado a volta do interesse do capital por esses centros e a revalorização dos respectivos entornos mediante empreendimentos imobiliários habitacionais. Ante essa dinâmica, o objetivo deste texto é identificar as implicações do retorno dos investimentos aos centros históricos sobre o mercado imobiliário de unidades habitacionais antigas e sobre o mercado de moradias novas no seu entorno, responsável pela criação de novas espacialidades que pouco se articulam às antigas espacialidades, tendo como objeto de reflexão a área central recifense.*

**Palavras-chave:** áreas centrais; centros históricos; mercado imobiliário habitacional.



## Introducing the debate

For some time now, the literature has been informing about the return of the private capital's interest in city centers. In the Brazilian case, this return has been happening, especially from the 2000s onwards, within the paradigm of urban entrepreneurship, and strongly boosted by public policies of financial/tax incentives and of infrastructure recovery. These urban renewal policies emerge as a strategy for the re-semantization of existing spatialities with the purpose of selling them as new urban products.

The case of the Historic Center of the city of Recife (HCR) – formed by the districts of Recife, Santo Antônio and parts of the districts of São José, Boa Vista and Soledade – is paradigmatic. In the first half of the 1980s, with residents and the most prestigious activities migrating to other localities, programs to recover parts of its territory started to be formulated. The recovery of the district of Recife, which began in the 1990s, was stimulated by the implementation, from 2000 onwards, of the project *Porto Digital* (Digital Harbor). The project aims to structure the area in order to attract information and communication technology (ICT) companies and creative economy (CE) enterprises by means of appropriation for infrastructure implementation/recovery, strong tax incentives (a 60% reduction in the Municipal Services Tax - ISS), assignment, by the Government of the State of Pernambuco, of constructed spaces to these companies, and acquisition of real property by the Management Committee of *Porto Digital*. "The Park is a frequent theme of articles published

in the local press, emphasizing its advances, like this one (Saboya, 2018), which highlights the 315 "embarked" enterprises, 9 thousand generated jobs and revenue of approximately R\$2 billion in 2018" (Fernandes & Lacerda, 2019). Shortly after the start of *Porto Digital*, federal funds<sup>1</sup> were provided, by means of the *Monumenta Program*, for the rehabilitation of historic monuments with potential for attracting tourists.

In addition to this dynamics, it is important to approach, here, two others in which a favorable macroeconomic conjuncture plays a leading role. One of them is the district of Recife's potential for housing equipment and services. In this regard, by means of the project *Porto Novo* (New Harbor), old warehouses were recovered in order to house stores, bars and restaurants, offices, cinemas, a museum, a convention center, and a maritime passenger terminal. To make the project feasible, the Port of Recife leased a large strip of land to a consortium, including the warehouses. In 2018, the municipal government of Recife approved the Project for the Recovery of the Old Recife Mill, also located in the above-mentioned district. It is a mixed-use complex composed of buildings that will house a hotel, apartments and a convention center, as well as facilities for complementary uses, like bars, cafes, restaurants, an art gallery, stores, a rooftop, and others.

The other revaluation dynamics refers to the rediscovery of the central area by private technical and higher education institutions, strongly boosted by the public policies of incentive to education and qualification that were in force during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2009) and Dilma Rousseff (2010-2016). The district of

Santo Antônio – characterized, up to the first decade of 2000, by the remarkable presence of partially empty buildings – has been the stage for the implementation of academic centers and has started to be marked by the concentration of educational equipment. In the districts of São José, Boa Vista and Soledade, in turn, where the housing function persists, incentives to the implementation of specialized activities and services are scarce and degradation is visible.

Unlike Recife's historic center, its surroundings are not governed by restrictions on changes in the occupation pattern. Vertical real estate developments have been built in this area, targeted at the middle – and upper-classes, which has led to the creation of new residential spatialities. This dynamics results, in the national sphere, from a favorable conjuncture to the production of new dwellings, which resulted from credit availability to producers and consumers, especially from the 2000s onwards – and intensified with the launch of the housing program *Minha Casa Minha Vida* (My House My Life), in 2009. In the local context, the favorable conjuncture results (1) from the generation of qualified jobs in the HCR, deriving from the economic dynamics portrayed above, (2) from the excessively high prices of land in other parts of the city, which has led the real estate sector to search for new areas for its investments, mainly areas located in waterfronts, and (3) from urban immobility, caused by people's difficulties in moving from one place to another. All these factors have valued the surroundings of the HCR. It is as an area with a great potential for exploration, conforming a "new frontier" of capital appreciation in Recife. In this

context, it is not surprising to find, in these surroundings, housing developments and also commercial and services enterprises (call centers, the headquarters of Globo Broadcast Television Network in Recife and, more recently, delicatessens, bars, restaurants, etc.). In spite of its specificities, this dynamics exists in other downtown areas in Brazil: For example, in the cities of Belém, São Luís and Salvador.

These findings stimulated the formulation of the objective of this text: To analyze – based on Recife's case – the dynamics of re-semantization of central urban areas (historic centers and their surroundings) to show that the market of old properties located in these areas is poorly articulated to the production dynamics of new residential spatialities in their respective surroundings, which results in different markets with a low level of comparability.

Fulfilling this objective required, initially, to reveal – by means of data from the 2001 and 2010 Censuses – the persistence of the housing market in the HCR, specifically the rental market, despite the absence of a housing policy for this area. Subsequently, it required to show how the recent spatial dynamics of residential real estate investments has been configuring itself in Recife, targeted at the sales market: during a long period (from the 1970s to the 2000s) that practically corresponds to the period of degradation of the HCR, its surroundings were "despised" by the real estate housing sector and, in recent years, these surroundings have been forming a "new frontier" of expansion of the real estate sector. Then, it was necessary, by reviewing/complementing the theoretical reflections that the authors of the present article have already

performed, to highlight the different types of functioning of the residential real estate market in the HCR, marked by the significant presence of rented properties, as compared to the sales market of new housing units located in the surroundings. This allowed us to conclude that, although these two markets participate in the resignification process of Recife's central area, they have different functioning mechanisms.

## Rental housing market: an important means of access to housing in the Historic Center of Recife

Recife's central area – composed of the historic center and its surroundings – plays, today, a role of functional urban centrality and of superlative historical centrality, containing the largest spectrum of this city's historic times represented in its buildings. Therefore, this central area can be considered an urban mosaic composed of different occupation patterns characteristic of specific periods and governed by different urban laws.

In light of this, it is necessary to present to the reader, by means of Figure 1, the location of the Historic Center of Recife in relation to the city, informing the names of the districts and parts of districts that compose it, as well as the area delimited as its surroundings.

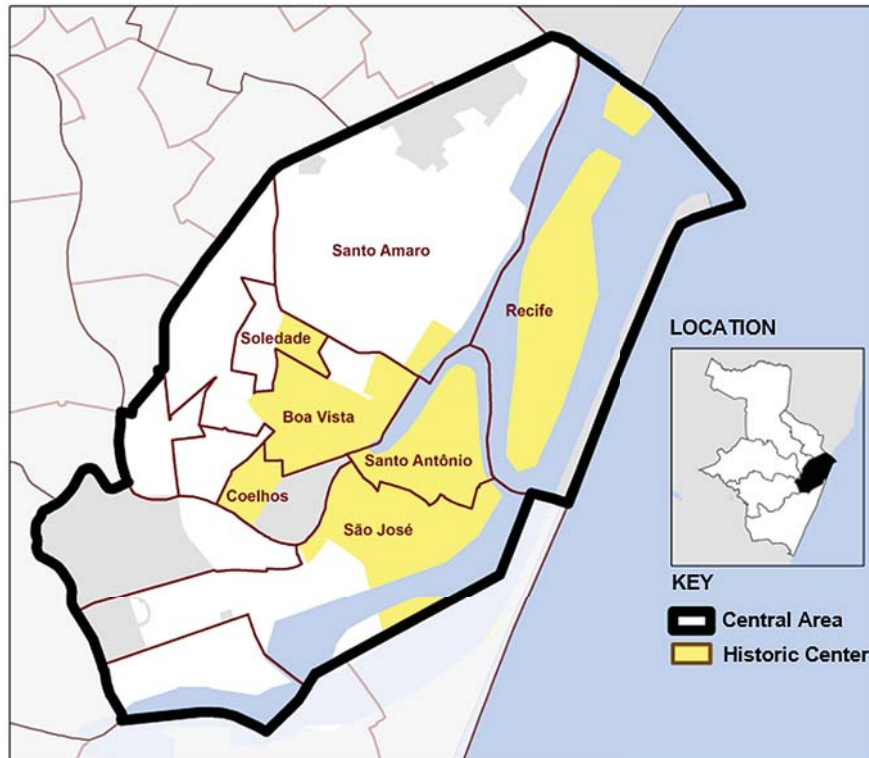
It is important to note that the spatial dynamics that have been occurring in the HCR and its surroundings are governed by the real estate market, formed by sub-markets according to the following differentiation

elements: (1) new or secondary properties (originated in previous production cycles); (2) properties for residential or commercial/services use (functionalities); and (3) properties for rental or sale (type of transaction). As what interests us here is the housing market in central areas (historic centers and their surroundings), the first task was to investigate, considering all the possible combinations referring to housing use, which combinations stood out in these areas. Applying combinatorial analysis to the 3 differentiation elements mentioned above, we have 8 types of markets, of which 4 refer to housing use: new residential properties for sale, new residential properties for rent, previously owned residential properties for sale, and previously owned residential properties for rent.

With the aim of showing that the rental market is an important means of access to housing in the HCR, it is important to highlight that, in 1991, 51.6% of the properties built for habitation purposes in the HCR were rented properties (Table 1), and this figure decreased to 46.1% in 2010 (strongly concentrated in the district of Boa Vista). A non-significant reduction, as almost 20 years separate the Censuses considered here. This reduction probably reveals the change from habitation use to commercial use. Anyway, the data show that rental constitutes an important form of access to housing in this city center. In the city of Recife, the ratio was, in 2010, 22.2% of rented properties, while home ownerships represented 73.1%.

Undoubtedly, housing loans played a significant part in the high share of properties owned by individuals in Recife – especially loans granted by BNH (National Housing Bank)

Figure 1 – Recife's central area (PAR1) and Historic Center of Recife



Source: the authors.

from 1964 to 1986 and by the *Minha Casa Minha Vida* Program from 2009 onwards -, which enabled sales of housing units. After all, the production of new dwellings by the real estate sector is essentially targeted at the sales market. The representativeness of rented properties in historical areas specifically and in the central area as a whole, where buildings are relatively old, can, on the contrary, denote that, regarding properties originated in previous cycles, there is a significant

representativeness of the rental occupation regime in these areas.

The above-mentioned rental market offers remarkably different previously owned dwellings and its functioning is determined by the behavior of its numerous agents, especially owners/landlords and tenants. These issues will be further analyzed when we compare the functioning mechanisms of the rental market of old units to those of the market of new units.

Table 1 - Evolution of the occupation condition of habitation properties in the HCR (1991-2010)

Habitation condition of properties built for habitation			Recife's historic center by districts					Recife	
			Recife	Santo Antonio	São José*	Boa Vista*	Total		
1991	Total	V. Abs.	130,0	132,0	531,0	3.332,0	4.125,0	305.901,0	
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
	Próprios	V. Abs.	122,0	33,0	251,0	1.416,0	1.822,0	227.601,0	
		%	93,8	25,0	47,3	42,5	44,2	74,4	
	Alugados	V. Abs.	5,0	84,0	252,0	1.786,0	2.127,0	62.427,0	
		%	3,8	63,6	47,5	53,6	51,6	20,4	
	Cedidos	V. Abs.	3,0	14,0	28,0	116,0	161,0	13.591,0	
		%	2,3	10,6	5,3	3,5	3,9	4,4	
	Outros	V. Abs.	–	1,0	–	14,0	15,0	2.282,0	
		%	–	0,8	–	0,4	0,4	0,7	
	2010	Total	V. Abs.	X	142,0	649,0	3.936,0	4.727,0	470.470,0
			%	X	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Próprios	V. Abs.	X	65,0	344,0	1.972,0	2.381,0	343.914,0
			%	X	45,8	53,0	50,1	50,4	73,1
Alugados		V. Abs.	X	73,0	286,0	1.822,0	2.181,0	104.621,0	
		%	X	51,4	44,1	46,3	46,1	22,2	
Cedidos		V. Abs.	X	4,0	14,0	126,0	144,0	18.606,0	
		%	X	2,8	2,2	3,2	3,0	4,0	
Outros		V. Abs.	X	–	5,0	16,0	21,0	3.329,0	
		%	X	–	0,8	0,4	0,4	0,7	

Source: IBGE. 1991 and 2010 Censuses.

Remark: The 2010 IBGE Census does not provide data about the occupation condition of habitation properties for the census tracts that compose the district of Recife.

\* Note: Data from the São José and Boa Vista districts refer to the parts included in the HCR perimeter.

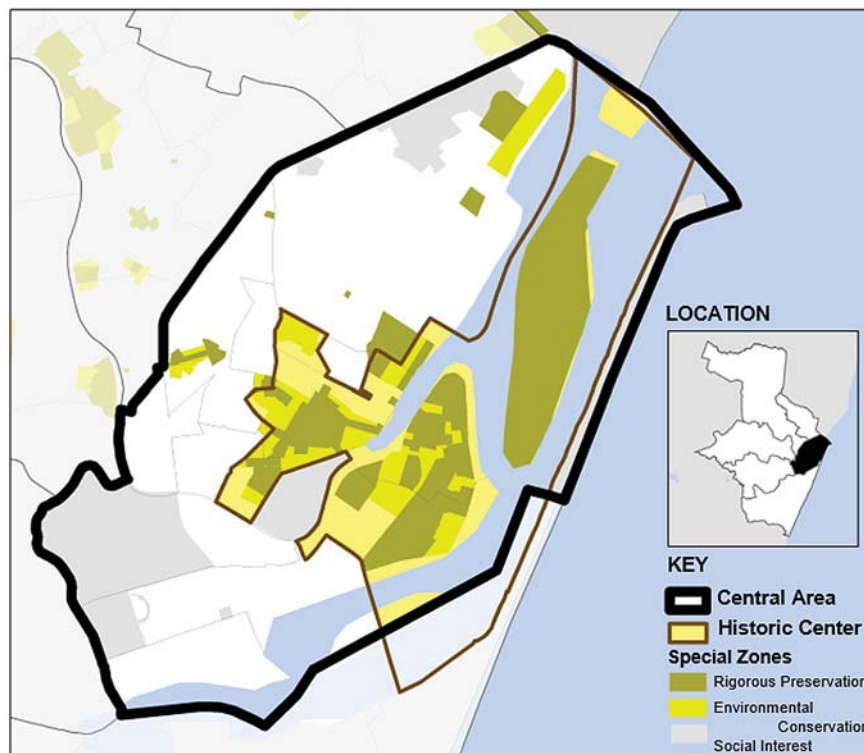
## Market of new housing units in the surroundings of the historic center

Today, due to the urban configuration and to the legislation that governs the production of the built environment in the surroundings of the HCR, their occupation patterns can be changed and new properties can be constructed in a considerable part of this territory. Although Recife's central area has Special Zones of Preservation of Historic-Cultural Heritage – ZEPHs (Figure 2), as well as

poor areas classified as Special Zones of Social Interest, where transformation possibilities are relatively limited, almost half of its territory – which we call, here, the surroundings of the historic center (in white) – can house new property production cycles.

In spite of the relatively remarkable presence of ZEPHs, where possibilities for capitalist action in the production of new residential spatialities are limited, today, this central area in the city of Recife – corresponding to the Political Administrative Region 1 (PAR1) – has 107.97 hectares corresponding to the sum of lots classified as

Figure 2 – Recife's central area: special zones



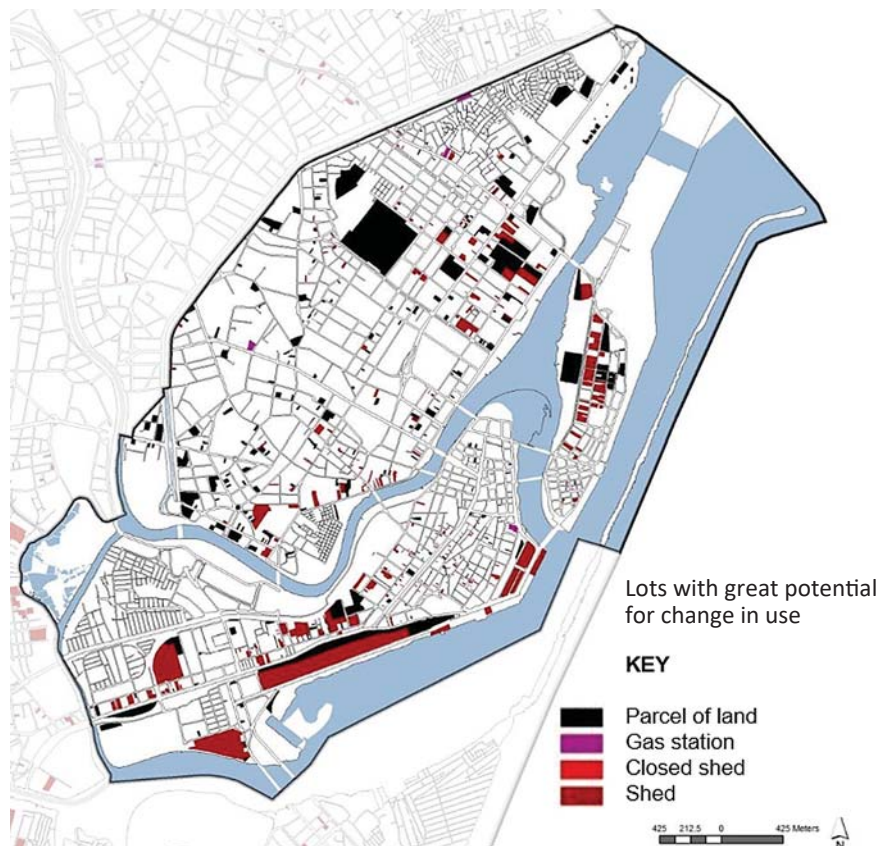
Source: Bernardino, 2018.

Table 2 – Recife: areas of lots (hectares) with transformation potential by PAR

Locality/areas	RPA 1	RPA 2	RPA 3	RPA 4	RPA 5	RPA 6	Recife
Sum of the areas of lots with transformation potential (absolute values)	107.97	6.75	52.86	334.93	42.33	94.62	639.45
Sum of the areas of lots with transformation potential (percentages)	16.88%	1.06%	8.27%	52.38%	6.62%	14.80%	100.00%

Source: Bernardino (2018).

Figure 3 – Recife’s central area: Lots with potential for real estate transformation



Source: Bernardino, 2018.



parcels of land, sheds and gas stations (Table 2). These lots, in the majority of times, are seen as parcels of land with great potential for reconversion (change in use and change in the occupation pattern). This amount, compared to the reconversion potential of Recife as a whole (639.45 hectares), represents 16.88%. This does not include combinations of lots, a possibility supported by the urban legislation in force.<sup>2</sup>

The lots that are relatively favorable to interventions in PAR1 have varied locations and dimensions, but the existence of extensive lots and pieces of land located in waterfronts is remarkable (Figure 3). In addition, there are lots that are relatively distant from waterfronts but can house new verticalized properties with a “definitive view”, as what separates them from the privileged view to the horizon are historic zones with a practically stable limit for buildings’ height.

The contrast between areas with strong incentives to the production of new verticalized properties – with floor area ratios that are higher than those of other parts of the city and with no building height limits – and areas institutionally recognized as ZEPHs has enabled new verticalized multi-family buildings to neighbor one another and oppose the old residential spatialities present in these historic zones, as shown by Figure 4.

In view of a relatively favorable conjuncture to the production of new residential spatialities, characterized by credit availability to the production and commercialization of properties, Recife’s central area started to attract the interest of the real estate sector for the production of new residential properties in the last decade (2008-2018). This dynamics of

reevaluation of Recife’s urban centrality (HCR and surroundings) has been grounded, objectively, on investments in infrastructure, on tax incentives to the installation of ICT, CE and education activities, and on urbanistic parameters favorable to population density and verticalization. Subjectively, it has emerged in the mental imagery of the upper and middle-classes as an “ideal habitation area”, directed at different family profiles due to its proximity to workplaces – which tends to reduce the amount of time and resources spent with routine circulation – and at the possibility of experiencing history and being “close to everything”, as denoted by some advertisements that promote residential properties located in it (Bernardino, 2018). This means that a new urban convention has been socially constructed, grounded on the sharing of beliefs by a set of participants of the market (Abramo, 2007).

As a result of the “rediscovery” of this central area by the real estate housing sector, there has been an increase in the relative share of PAR1 in sales transactions in Recife’s real estate launches. Up to the middle of the 2000s, this region’s share in the total number of transactions and launches in the city was inexpressive. This situation has changed and, in 2014, PAR1 was responsible for 24% of the properties sold in the city, as shown by the graph below.

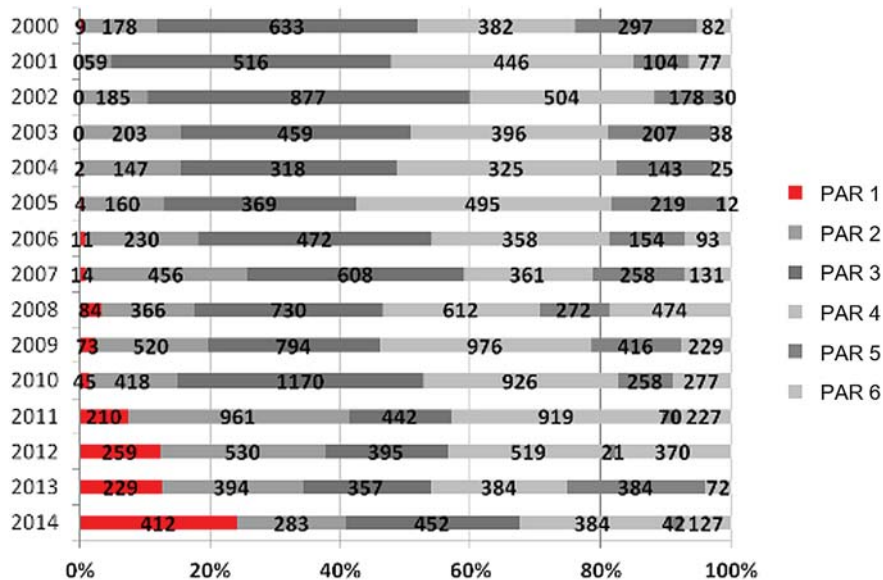
Between 2008 and 2018, new residential developments (completed,<sup>3</sup> launched and under construction) represented an addition of 2,845 new housing units to Recife’s traditional central area. Considering that the Region presented, in 2010 (IBGE, 2010), 29,256 properties, the new housing units represent a relative growth of 9.72% in the number of

Figure 4 – Central area of Recife:  
graphical illustrational sequence of residential spatialities



Source: Bernardino, 2018.

Graph 1 – Housing units sold by region in Recife from 2000 to 2014



Source: Índice de Velocidade de Vendas 2000-2014. Ademi. Fiepe. Apud Bernardino, 2018

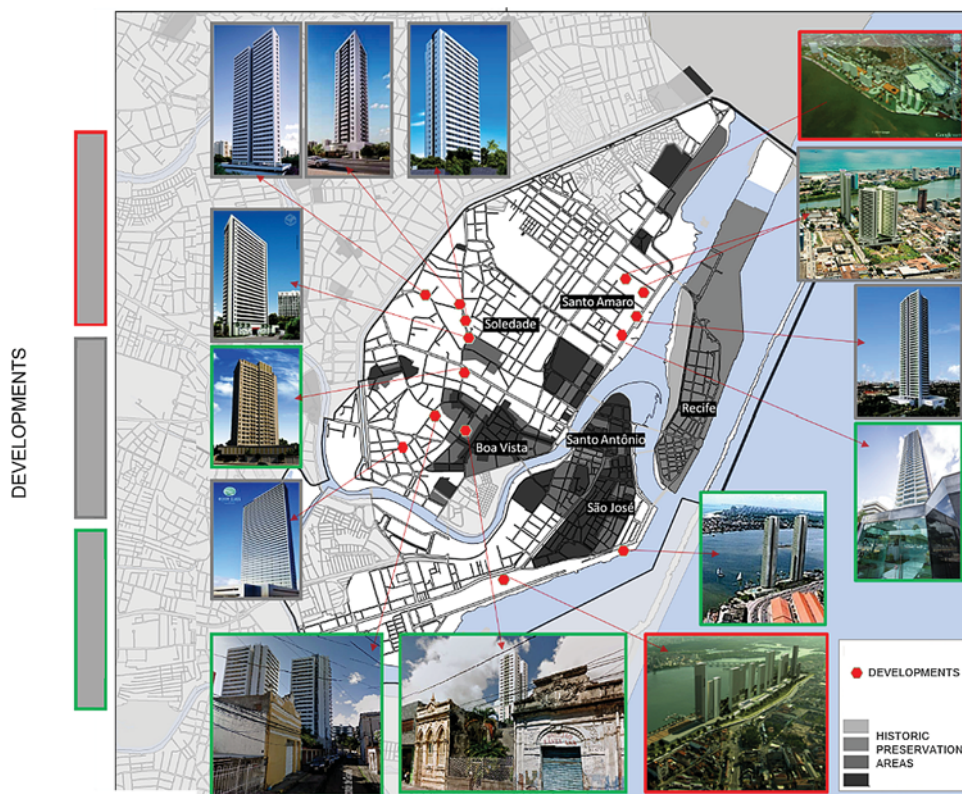
properties in the period of a decade. The new dwellings could shelter, approximately, 7,600 new residents<sup>4</sup> in this region, whose resident population did not present practically any growth between 2000 and 2010.<sup>5</sup> Taking into account the developments that are being analyzed by the municipal government of Recife in order to obtain the construction permit, 1,076 units will be added to the number of new residences that will be located in the central area in the medium term, with a total of 3,921 new apartments in vertical multi-family buildings.

The spatialization of some residential developments that serve the calculation of the number of housing units is shown in the Figure 5, where it is possible to visualize the ZEPHs

that compose the Historic Center of Recife and to distinguish the developments that were completed, the ones that were launched and those that are under construction from the developments that were merely advertised and whose approval is still being analyzed.

Based on a survey and on the mapping of all the residential properties constructed in the twelve previous years<sup>6</sup> and situated in the surroundings of the Historic Center of Recife, it was possible to identify the companies responsible for the developments. Seven companies act in these surroundings, as well as a group and a consortium.<sup>7</sup> The consortium was created to make a specific development feasible, totaling nine legal entities. The seven companies behave as developers/construction

Figure 5 – Central area of Recife: completed, under construction and advertised residential developments



Source: Bernardino, 2018.

companies, and even commercialize the new housing units directly. With headquarters in Recife,<sup>8</sup> these companies are consolidated and have 30 to 65 years of action in the local market. The group and the consortium, in turn, are responsible, each one of them, for a large development that is currently being analyzed by the municipal government of Recife. Due to this, these developments have not been built yet.

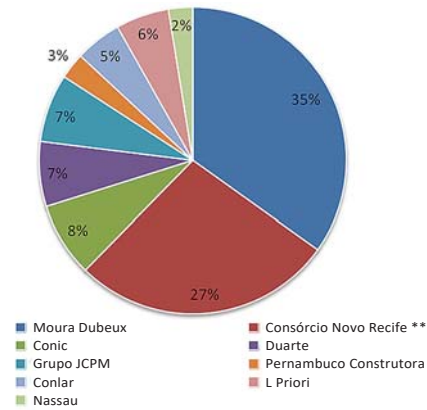
The survey also enabled us to identify the representativeness of each company in the total of 3,921 new housing units constructed and proposed in the above-mentioned period, as it is possible to see in the Table 3 and Graph 2.

Although varied companies participate in the real estate production dynamics in the central area, the action of one particular company, Moura Dubeux, given its participation in the Novo Recife Consortium,

Table 3 – Recife’s central area: constructed and launched housing units by construction company (2009 to 2017)

Construction Company/Developer	Number of units
Moura Dubeux	1,368
Conic	306
Duarte	268
Pernambuco Construtora	108
Conlar	192
L Priori	220
Nassau	100
Grupo JCPM	283
Consórcio Novo Recife	1,076
<b>Total</b>	<b>3,921</b>

Graph 2 – Recife’s central area: constructed and launched housing units by construction company (2009 to 2017)



is related to 62% of the new units constructed and/or planned for the central area of Recife, while the action of the other seven companies resulted in 38% of the computed housing units.

Despite the fact that part of the housing units computed above cannot be commercialized yet,<sup>9</sup> it is possible to state that, in Recife’s central area, approximately<sup>10</sup> 2,845 housing units were produced as primary assets and were made available as such in the sales market. The units are apartments in multi-family buildings of 20 to 47 floors,

which indicates a certain homogenization of the commodities produced and transacted in this market.

In view of the evidences provided so far in this article, and considering that they are also present – despite their particularities – in other central areas of Brazilian cities, we provide, in the next section, the most relevant distinctions between the real estate market in historic centers, in which rental transactions predominate, and the real estate market of new units in their surroundings, where sales transactions predominate.

## Rental housing market in historic centers versus market of new dwellings in their surroundings

In order to understand the principles of the recent housing dynamics in central areas of Brazilian cities, it is important to understand the different market relations that can occur in the sphere of historic centers – in properties understood as old residential spatialities – and in their surroundings, in the new properties – understood as new residential spatialities. These relations are produced in a recent new cycle of capitalist production of residential spaces, and refer to a relatively small portion of the properties.

Lacerda (1993) draws attention – when the intention is to apprehend the mechanisms regarding the functioning of a market and, consequently, the price-fixing practiced in it – to the need of identifying the model based on which the agents make their decisions. This means investigating if the market under analysis functions based on a model of *perfect competition* or of *imperfect competition*. If it is of imperfect competition, it is important to clarify whether it assumes predominantly the characteristics of *monopolistic competition*, *monopoly* or *oligopoly*. This requires to identify (1) the characteristics of the transacted products (homogeneous or heterogeneous), (2) the quantity of agents acting in the supply and in the demand, (3) their respective degrees of information and forms of behavior, and (4) the suppliers' capacity for introducing *innovations*, either technological, organizational or product innovations.

In the case of the residential real estate market in historic centers, the products are materially diverse in terms of type (house, two-story house, apartment, room), size, construction material, state of conservation and, obviously, the properties' location. In this market, people commercialize properties that are large or small, in ruins or in an excellent state of conservation. People buy new residential properties (few) and very old properties. Therefore, it is a market of strongly heterogeneous products, very distinct from the market of new residential properties, where, evidently, there are less marked differences. The differences, in this case, concern innovations in the form of dwelling in the terms presented below.

As a result of the rigid and protectionist urban legislation, the supply of real property in the sphere of old spatialities in historic centers can be considered, today, relatively inelastic. The properties' owners/landlords must comply with the law and conserve them, that is, they must maintain their architectural qualities without extending the constructed areas. About this issue, Bernardino and Lacerda (2015) state that the legal instruments of preservation lead us to assume that the property's useful life will not end,

in view of the obligatoriness of its preservation, together with the fact that additions in the occupation of its land are not permitted. Furthermore, in this city center [Recife], the utilization of the remaining land for the construction of a verticalized building is prohibited, as this would harm the integrity of the historic landscape of the area.

Therefore, it is a market that has a high degree of inelasticity as far as supply is concerned. Even if it was possible to amplify the residential supply of these properties, by means of the “reactivation” or rehabilitation of empty buildings, there is no indication that the main agents that act in the residential market as promoters-suppliers are currently interested in doing so. Thus, there are two options for these owners/landlords: ruin or remodeling. In the parts of historic centers where the residential use persists, the absence of specific policies has led many properties to ruins. In the parts with strong incentives to the installation of companies, for example, the districts of Recife and Santo Antônio, residential use has been practically eradicated. In the case of properties located in large lots that can house a parking space, many times, residential use is replaced by commercial and services uses.

On the other hand, in the market of new housing units outside the protected areas, thanks to credit availability to production and commercialization and due to the existence of many lots and parcels of land with easily replaceable structures, as well as numerous lots that can be combined to house new residential production cycles, capital reproduction has been characterized by a high volume of financial resources in only one real estate development – a volume that is so high that, in many cases, it is necessary to create real estate consortia. This has been possible due to the urban legislation. This legislation permits – in large territories of the city, including the surroundings of its historic center – combinations of lots and high floor area ratios, giving a strong elasticity to the supply, not to mention a high

degree of freedom for product definition in terms of program (number of rooms and garages, leisure areas...). Therefore, this is a market where supply is highly elastic; a market that is “grounded on ‘denial’, on the ‘deconstruction’ of the historic center as a dwelling place” (Bernardino & Lacerda, 2015, p. 62). Furthermore, real estate promoters are greatly interested in carrying on the developments planned for the area. Although there is a consensus among the sector’s entrepreneurs that the current moment is a moment of “crisis” and “recession”, the bureaucratic approval processes of large real estate developments in the area continue to advance<sup>11</sup> (Bernardino, 2018).

Beyond the supply’s elasticity level, another aspect that distinguishes the market in the sphere of the old and new spatialities is the level and degree of information that the agents have.

As for the agents who act in the rental real estate market in historic centers, it is possible to state that owners/landlords (individuals and corporations) are significantly more numerous than sellers, that is, the developers of new housing units. In relation to the new housing units, more specifically those located in the surroundings of this central area, although there are many developers, practically half of the units produced there from the 2000s onwards have been put on the market by the action of one company, either as a legal entity or as the real estate consortium of which it is part. This development, in its central lines, expresses a huge economy of scale, influencing the demand and the prices by means of the differentiation of the supplied products, that is, by enabling a new “form of dwelling”.

As for the demand, it is large both in the market of secondary housing properties located in historic centers and in the market of new housing units in their surroundings. What changes is the demand's profile. In the case of Recife, according to the 2010 Census, only 10% of the individuals who live in the HCR received more than 5 minimum salaries. Meanwhile, in its surroundings, those who received more than this represented 19%.

Concerning the degree of information, the owners/landlords and tenants of old properties have practically the same level of information. Today, they can refer to specialized websites or ask about the history of prices practiced in the area where they want to sell housing units. This does not occur in the case of buyers and sellers of new units. The difference lies in the fact that developers are comparatively better informed than buyers when the matter is knowing, in advance, the possible public and private investments that will be made in the areas of interest of the real estate housing sector. Moreover, they are well-organized. In the case of Recife, they are supported by the Association of Real Estate Companies (Ademi-PE). Ademi-PE carries out, systematically, market research indicating the speed in which products are sold according to location (district); in addition, it pressures the executive and legislative branches concerning the content of laws related to land use and occupation. Privileged access to information configures an element of *monopoly*.

In short, in the case of the old spatialities, the supplying agents and the consumers have similar degrees of information and similar capacities to interfere in the functioning mechanisms of the market: they

know little about the dynamics of the residential real estate market in the central area as a whole and they have practically no capacity to interfere in its functioning logic because, among other reasons, they are not well-organized, and the levels for discussion of the interests and objectives they may have in common are scarce.<sup>12</sup>

In the case of the new spatialities, there is a great disparity in the degrees of information that supplying agents (sellers) and consumers (buyers) have, which affects their respective capacities to interfere in the market's functioning mechanisms. Real estate promoters, besides finding ways of being represented in multiple technical discussions in the sphere of the instituted social participation councils, also find other means to influence and interfere in the directions of the urban policy. The consumers of the new residential spatialities, on the other hand, have a low level of organization and little knowledge about the market dynamics beyond their "consumption expectations".

Bernardino (2018), by establishing a comparison between consumers of old spatialities and consumers of new spatialities, highlights that it is possible to infer that the former have, in many cases, a distinctive behavior, as, depending on the properties' age and state of conservation, choosing an "older property" in which to live presupposes remodeling and maintenance works. Consumers of the new residential spatialities, on the other hand, sometimes seem to respond directly to a consumption stimulus enabled by marketing strategies that ground innovations related to localization and to real estate products.



In any case, in the real estate market in historic centers, the agents (owners/landlords and tenants) are numerous to the extent that they do not interfere, in isolation, in the market. They have knowledge about the availability of the offered properties and prices, with almost no possibility of an economy of scale due to protectionist laws. Therefore, we have here numerous elements of a *perfect competition*. However, as the products are heterogeneous, the monopoly of each owner in relation to his or her property (location, state of conservation, quality of the public space where it is situated...) interferes in the functioning of the market. This means that this market functions based on a model of *imperfect competition*, more precisely, of *monopolistic competition*, as it has elements of *perfect competition* and *monopoly*.

Furthermore, we can conclude that the real estate market of new units also functions based on a model of *imperfect competition*, more specifically an *oligopolistic* model. After all, the large and successful companies constantly search for competitive advantages in various ways: (1) buying raw material at a lower cost, (2) launching new products, (3) influencing demand by means of publicity, (4) organizing themselves as a business segment (Ademi), (5) having a high level of information about the market, and (6) forming consortia to enable the construction of large real estate developments. All these advantages mean an important economy of scale and indicate a potential for dominating the market spatially (concentration of production). It should be noted that, of all these competitive advantages, a competitor's most powerful weapon is *innovation*, which can be reflected in the supply of new forms of dwelling, in the

technology used in the production process, or in enabling the construction of enormous productions (consortia).

Thus, neither in the rental real estate market in historic centers nor in the sales market of new residential spatialities in the surroundings areas is it possible to say that there is the conformation of a perfect competition. Competition is imperfect in both cases, but for different reasons. In the case of the old spatialities, competition is imperfect because it configures a monopolistic competition in the terms proposed by Chamberlain (1933, apud Lacerda, 2018). Given the heterogeneity of the transacted properties, as they were "produced in different times, under different production and circulation conditions, and are situated in diverse areas (qualitatively differentiated)", they can be considered unique (Lacerda, 2018). As unique properties, during the real estate transactions, their price-fixing mechanisms are based on availability and on the consumer's payment capacity, a fact that configures a situation of "rental monopoly, practiced by the properties' owners". As the author reports,

In 1933, Edward Chamberlain, in his work *The theory of monopolistic competition*, was one of the first economists to propose the hypothesis of *monopolistic competition*. He adopted the sales market as the center of his analysis. One of the fundamental points of the monopolistic competition model lies in the conditions of demand. To him [Edward Chamberlain], product differentiation induces consumers to choose one from a certain seller, which confers on supply the capacity to exercise some control over prices. From this follows that

different sellers or landlords will obtain diverse prices, according to the consumers' judgement, in relation to the comparative qualities of different products, remarkably with regard to location. (Lacerda, 2018, pp. 14-15)

Edward Chamberlain was the first economist to recognize, still in the 1930s, *monopolistic competition* as the structure of certain markets. Inserted in this structure,

each seller, in this case the landlord, has the monopoly of the product, but is subject to the competition of substitute products, more or less imperfect. Although he was part of a very specific historical and empirical context, this economist stood out due to his capacity for identifying general features of the urban land market as being of a *monopolistic competition*. We are not proposing, here, adherence to a timeless and universal theory; rather, we

Box 1 – Distinctions between the real estate market in historic centers and the market of new units in their surroundings

Relevant aspects	Real estate market in historic centers	Real estate market of new units in the surroundings
Predominant real estate transaction	Rental – previously owned, relatively old properties.	Sales of new properties and/or properties under construction.
Composition of the supplied stock	Heterogeneous properties – houses, rooms, apartments in buildings of up to 8 floors with different architectural styles and states of conservation.	Little diversified properties (apartments) in buildings with 20 to 50 floors and multiple housing units.
Urban laws	Laws restricting morphological and typological changes, which hinders properties' adaptation to new housing needs.	Urban laws of incentive to verticalized construction, with high floor area ratios.
Housing policies	Public policies of incentive to the maintenance of housing use are inexistent or have a reduced range.	Public policies of incentive to production and commercialization of housing units from 2000 onwards.
Supply	Practically inelastic supply: Real estate agents not interested in the rehabilitation of properties for housing purposes.	Strongly elastic supply: Favorable urban laws, public policies for housing, availability of land and interest on the part of real estate producers.
Suppliers' profile	Many owners/landlords.	Few developers/construction companies.
Consumers' profile	Many tenants with low and medium buying power.	Many owners with medium and high buying power.
Degree of information	Owners/landlords and tenants have practically the same level of information.	Suppliers and consumers with disparity regarding information.
Agents' behavior	"Passive", disperse agents, with little capacity for articulation and interference in the market's functioning mechanisms. Non-Schumpeterian owners/landlords: non-creative destruction.	Active, articulated and organized agents with capacity to interfere in the market's functioning mechanisms. Schumpeterian entrepreneurs: creation of new spatialities.
Model of market functioning	<i>Imperfect competition: Monopolistic competition.</i>	Imperfect competition: Oligopolistic competition.

Source: the authors.

propose to understand the general panorama to be able to comprehend the particularities and the concrete changes in the modes of organization of the different types of real estate market.

*Monopolistic competition* is very strong when we are dealing with a historical property, as its irreproducibility is notable. On the other hand, in the case of the new spatialities, competition is imperfect because, although the properties are relatively less heterogeneous and the demand can be characterized by a high number of agents, the presence of few promoters-suppliers concentrating a significant part of production allows us to state that this configures an oligopolistic model of market, as the withdrawal of one of these suppliers can change the market's functioning in a substantial way.

The Box 1 presents the functioning differences of the rental housing market in historic centers in comparison to the sales model of new housing units in their surrounding areas. Furthermore, it examines to what extent the dynamics of these two markets depends on credit availability. This availability impels the agents of these two markets to act in a radically different way; therefore, with opposed effects in spatial terms.

## Concluding remarks

The owners/landlords of rental properties in historic centers have not been behaving as *Schumpeterian* entrepreneurs. Undoubtedly, the protectionist laws prevent them from being impelled by *creative destruction*. Thus,

they have not been adopting *innovations in the form of dwelling*. Furthermore, they have been contributing to the reproduction of preexisting spatialities, where their properties are located. In other words: without incentive policies to the recovery/rehabilitation of these areas, many of them have adopted a posture that, in its central lines, has been meaning a *non-creative destruction*, that is, a deterioration, many times irreversible, of the properties.

In the parts with strong incentives to the installation of companies – as we have witnessed in the districts of Recife and Santo Antônio, in the Historic Center of Recife –, residential use has been practically abolished. In this case, the companies are not the traditional ones of the real estate market of new housing units; they are companies of the modern commercial and services sector. This return, as we highlighted in the Introduction, has been happening in the HCR under the command of the public sector (appropriation for infrastructure recovery, tax incentives, sector policies...) and has impelled the agents to reinvent the real estate market in this area by means of actions that lead to an innovative conservation, in the terms proposed by Lacerda (2018). By means of governmental incentives, these agents innovate by means of the conservation of properties. This means modernizing them, making them capable of housing contemporary activities from the commercial and services sector. Sometimes, this happens at the cost of annihilating a substantial part of the housing use.

In light of what was discussed above, it is possible to state that the re-semantization dynamics of central urban areas of Brazilian cities has not meant the resumption of the habitability of their respective historic centers,

where the rental market of previously owned dwellings predominates. Furthermore, it is possible to assert that this market is poorly articulated to the production dynamics of new residential spatialities in their respective surroundings, which results in different markets with a low level of comparability.

To conclude, it is important to note that, despite the decrease in investments from 2013 onwards, due to the Brazilian economic crisis, this sector started to have, in these surroundings, an expressive land bank, which supports the resumption of investments in a more favorable economic conjuncture.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3596-1736>

Federal University of Pernambuco, Postgraduate Program in Urban Development, Department of Architecture and Urbanism. Recife, PE/Brasil.  
norma\_lac@yahoo.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4256-8505>

Federal University of Pernambuco, Department of Architecture and Urbanism. Recife, PE/Brasil.  
ianaludermir@gmail.com

**Translation:** the article was translated by Carolina Siqueira Muniz Ventura, carolventura@uol.com.br

## Notes

- (1) With allocation of resources also by the Inter-American Development Bank – IDB.
- (2) The Master Plan that is currently in force was revised and the draft of law of the new Master Plan is being discussed in the City Council of Recife since the second semester of 2018.
- (3) Three of the completed developments have a 2009 certificate of occupation and one has a 2017 certificate of occupation.
- (4) Considering the density of 2.67 inhabitants per household in PAR1 (IBGE, 2010), the number of new housing units was multiplied by the density of dwellers per household, which resulted in 7,596.15 new inhabitants.
- (5) As we mentioned above, PAR1 presented 78,098 inhabitants in 2000 and 78,114 inhabitants in 2010, which means a population growth of 16 inhabitants in 10 years.

- (6) Construction Permits (ranging from 2006 to 2015) and Certifications of Occupation (ranging from 2009 to 2017) at <http://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/all/selurb-serv/licenciamentoFiscalizacao.php>
- (7) The Novo Recife Consortium and the JCPM Group are responsible, respectively, for the projects Novo Recife and Largo dos Casados (mixed developments – business/commercial/services/residential), which are at distinct stages of licensing and discussion with the municipal government.
- (8) Three of these companies have acted in other states of Northeastern Brazil.
- (9) Because they have not been officially approved and are not part of “launched” developments, as is the case of the developments of the JCPM Group.
- (10) This figure refers only to units launched by large construction companies affiliated to Ademi. There may be smaller developments of other companies that were not included in this survey.
- (11) This is the case of the Novo Recife Project (Novo Recife Consortium) and of the Largo dos Casados Project (JCPM Group).
- (12) Neighborhood associations like “Amigos da Aurora”, formed by people who live on Aurora Street, in old and new spatialities, promote actions and events in the public space, claim for the permanence or withdrawal of street vendors, and claim for improvements in some aspects of the shore at Aurora Street. Their action is considered very limited.

## References

- ABRAMO, P. (1995). A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaíos FEE*. Porto Alegre, v. 16, pp. 510-555.
- BERNARDINO, I. (2018). *Mercado imobiliário residencial em áreas centrais tradicionais: produção de novas espacialidades e obsolescência imobiliária na definição de submercados residenciais*. Doctoral thesis. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- BERNARDINO, I. L.; LACERDA, N. (2015). Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 61-74. Available at: <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20160517100357>. Accessed: February 2, 2018.
- CHAMBERLAIN, E. (1953). *La théorie de la concurrence monopoliste*. Paris, Presses Universitaires de France.
- FERNANDES, A. C.; LACERDA, N. (2019). Em que cesta colocar os ovos: a peleja do Porto Digital entre promoção de software e valorização do Recife Antigo. In: ENANPUR XVIII, *Anais...* Natal.
- LACERDA, N. (2018). Mercado imobiliário de bens patrimoniais: um modelo interpretativo a partir do centro histórico do Recife (Brasil). *EURE*, v. 44, n. 132, pp. 113-132.

SCHUMPETER, J. (2012). *Teoria do desenvolvimento econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

SMITH, N. (2003). "La gentrification généralisée: d'une anomalie local à la "régénération" urbaine comme stratégie urbaine globale". In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (org.). *Retours en Ville*. Paris, Descartes & Cie.

Received: October 14, 2019

Approved: March 30, 2020

# Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém

Waste, racism and environmental injustice in the Metropolitan Region of Belém

Rosane Maria Albino Steinbrenner [I]  
Rosaly de Seixas Brito [II]  
Edna Ramos de Castro [III]

## Resumo

A lógica da produção e de descarte de resíduos sólidos é expressão das mais perversas e paradoxais da desigual distribuição de poder no capitalismo. Estigmatiza com a ideia de “atraso”, de “indesejáveis”, indivíduos e lugares “descartáveis”, que recebem os resíduos e os riscos a eles associados que a sociedade de consumo produz. Ancorado em pesquisa documental e bibliográfica e em entrevistas abertas com moradores e ativistas envolvidos na luta pela retirada do Lixão de Marituba, como é conhecido o irregular e polêmico aterro da Região Metropolitana de Belém, este artigo focaliza e discute o caso – emblemático como cena colonial na contemporânea Amazônia urbana – a partir dos marcos da ecologia política e das noções de justiça ambiental, colonialidades, racismo e necropoder.

**Palavras-chave:** Lixão de Marituba; Amazônia urbana; colonialidades; necropoder; ecologia política.

## Abstract

*The logic of production and disposal of solid waste is one of the most perverse and paradoxical expressions of the unequal distribution of power in capitalism. It stigmatizes with the idea of "retrogression", of "undesirable" and "disposable" individuals and places, which receive the waste and the risks related to it produced by the consumer society. Grounded on documentary and bibliographic research and on open interviews with residents and activists involved in the struggle for the removal of the Marituba Dump, as the irregular and controversial landfill in the Metropolitan Region of Belém is known, the article focuses on and discusses the case – emblematic as a colonial scene in contemporary urban Amazonia – based on Political Ecology and on the notions of environmental justice, colonialities, racism and necropower*

**Keywords:** Marituba Dump; urban Amazonia; colonialities; necropower; political ecology.



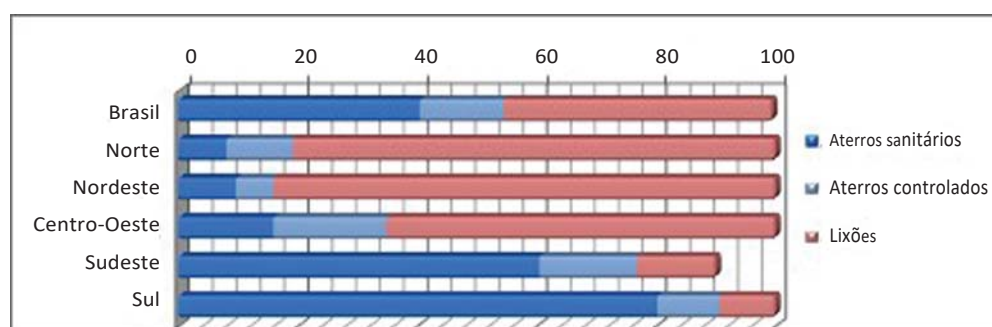
## Introdução

Desde os anos 1970, aprofundam-se uma encruzilhada ético-existencial e seus impactos socioambientais, com a crescente subordinação da sociedade contemporânea a um modelo de desenvolvimento desigual, de necessidades determinadas pelo mercado, consumo e descarte exacerbados e a produção generalizada do desperdício.<sup>1</sup> A produção e o descarte de resíduos sólidos<sup>2</sup> revelam-se, nesse cenário, como uma das expressões mais perversas da desigual distribuição de poder no capitalismo. Os ricos não só produzem mais resíduos como os empurram para as zonas mais pobres, onde vivem as populações historicamente mais vulneráveis e marginalizadas, naquilo que Acseirad (2002, p. 51) identifica como uma “injusta ordem

ambiental”. Afinal, como diz o autor, não é possível “separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos”.

Não surpreende, portanto, que metade do lixo global, cerca de 1,3 bilhão de toneladas anuais, seja produzida pelos países membros da OCDE,<sup>3</sup> que respondem, por sua vez, por pouco mais de 20% da população mundial (World Bank, 2012), responsável pelo consumo de 60% de toda a matéria-prima do planeta. Na outra ponta da geração de resíduos sólidos urbanos<sup>4</sup> (RSU), estão os países do Oriente Médio (6%), Sul da Ásia (5%) e África Subsariana (5%), seguidos pelos da América Latina (12%), justamente onde se concentram os 50 maiores lixões a céu aberto do mundo, destino final do descarte irregular e altamente poluente (Unep, 2015).

Figura 1 – Tratamento dos resíduos sólidos no Brasil e por região (2014)



Fonte: adaptado pelas autoras de Alvarez (2014).



No âmbito interno do Brasil, reproduz-se a desigualdade: enquanto as regiões Sul e Sudeste possuem as melhores condições de coleta e tratamento de resíduos, nas regiões Norte e Nordeste imperam os lixões, com índices acima de 80% de prevalência (Alvarez, 2014).

Por ser o lixo também uma construção cultural, seus efeitos não são apenas objetivos, de contaminação do ambiente e de ameaças à saúde coletiva, mas igualmente simbólicos (Douglas, 1966). Ele estigmatiza com a ideia de “atraso”, de “sem valor” ou “indesejáveis”, indivíduos e lugares historicamente “descartáveis” que, na versão atualizada da ocupação colonial dos espaços e dos corpos, recebem os resíduos e são expostos aos riscos que a sociedade de consumo produz.

Trata-se de evidente manifestação de *racismo ambiental*, expressão cunhada no final dos anos de 1980, nos Estados Unidos, nas lutas por direitos civis e nos estudos sobre a ausência de equidade geográfica na distribuição dos riscos ambientais (Acserald, Mello e Bezerra, 2009, p. 20), que apontavam clara intersecção entre as variáveis raça e renda, porém com imposição desproporcional “de rejeitos perigosos às comunidades de cor”.

Nas regiões periféricas e mais pobres dos espaços globais ou locais, nas chamadas hiperperiferias (Torres e Marques, 2001) – lugares de segregações superpostas e cumulativas –, inscreve-se assim, de forma naturalizada, a precarização da vida em fronteiras claramente observáveis e definidas historicamente por uma hierarquização racializada da distribuição de reconhecimento, como diz Mbembe (2016), que determina quem deve ser protegido e quem deve morrer ou ser exposto ao risco de morte.

Na perspectiva da ecologia política, o presente artigo focaliza, como caso exemplar

de assimetria socioambiental metropolitana, o Lixão de Marituba, como é conhecido o único aterro da Região Metropolitana de Belém (RMB),<sup>5</sup> a principal metrópole da porção oriental da Amazônia brasileira. Trata-se de um aterro privado, instalado com autorização do Estado à revelia da população e de forma irregular no município metropolitano com mais ocupações subnormais (áreas favelizadas) do País (Nadali, Krause e Lima Neto, 2014), próximo a moradias, rios e igarapés, vizinho de uma reserva ambiental e de uma comunidade quilombola secular. Cena contemporânea de uma invisível e complexa Amazônia urbana, que reflete a lógica das relações de poder do sistema capitalista moderno-colonial (Wallerstein, 1999), do qual são pilares de reprodução ampliada a classificação racializada dos sujeitos e a ideia antropocêntrica de dominação da natureza (Porto-Gonçalves, 2012, p. 19; Quijano, 2004).

Ancorado em pesquisa documental e bibliográfica e em entrevistas abertas com moradores e ativistas envolvidos na disputa em torno da luta coletiva pela retirada do Lixão, pretende-se discutir e ilustrar, em suas dimensões cotidianas e silenciosas, as noções de injustiça e racismo ambiental, como tratadas por Acserald, 2002; Acserald, Mello e Bezerra, 2009), dialogando com Fanon (2008) e Souza Santos (2019), e com o conceito de colonialidade do poder, de Quijano (2004), de necropolítica, de Mbembe (2011 e 2016), e de biopoder de Foucault (1999 e 2008). Com tal abordagem, busca-se delinear uma discussão conceitual em torno dos dissensos e assimetrias ante a destinação final dos resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, no intuito de contribuir com o debate e a compreensão de um exemplar conflito socioambiental contemporâneo nas metrópoles e seus arredores.

Antes buscaremos situar o caso do Lixão de Marituba, na seção que se segue, com seus antecedentes e contexto institucional, e a permanente reação popular à sua instalação e permanência na localidade, partindo-se de um conjunto de dados demográficos, geográficos e de indicadores sociais e econômicos (IBGE, 2010 e 2018; Ipea, 2010, 2015). O artigo trata também, ainda que não de forma exaustiva, das condições particulares da metropolização de Belém em sua relação com o processo de desenvolvimento imposto à Amazônia (Trindade Junior, 2000 e 2019; Becker, 2013; Castro, 2006).

## O caso do lixão de Marituba

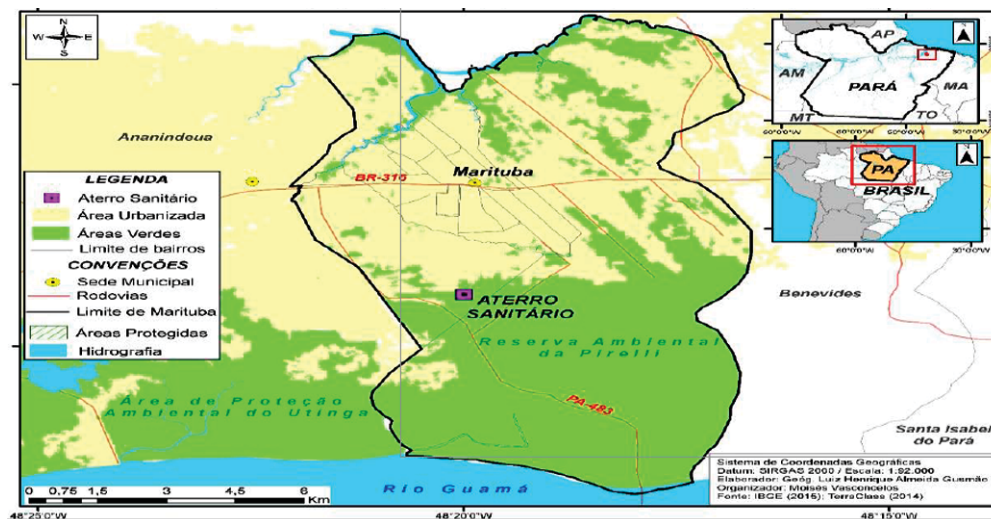
O caso do Lixão de Marituba, como é conhecido o único aterro da Região Metropolitana de Belém (RMB), talvez não deva ser contado em uma cronologia linear até porque parece longe de terminar. Alguns fatos marcantes no desenrolar do caso reiteram o que apontou Polanyi (2000), que a desigualdade iria se tornar a grande batalha política do futuro, que é nosso presente, e que, sob a economia de mercado, a liberdade degenera em uma mera defesa da liberdade de empresa. Este o cerne da lógica de operação de um sistema que, como diz Acserald (2004), tende a não assumir responsabilidades pelas consequências de suas externalidades negativas, adotando na atualidade o discurso da “sustentabilidade” sem compromisso em alterar assimetrias, quando muito age apenas para mitigar os prejuízos que acarreta.

Em fevereiro de 2019, foi divulgado um estudo técnico-científico solicitado pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade

do Pará (Semas) ao Instituto Evandro Chagas (IEC),<sup>6</sup> que constatou a existência de anomalias na poeira domiciliar, nos solos e nas águas para consumo de nove comunidades próximas ao Lixão de Marituba (*O Liberal*, 2019), como é conhecida a Central de Processamento e Tratamento de Resíduos de Marituba, município da RMB. Licenciado pela Semas em 2012, o aterro é privado e é operado por duas empresas – Guamá Tratamento de Resíduos Ltda e Revita Engenharia S.A., do grupo nacional Solvi – maior grupo no setor de serviços ambientais do País, contratadas em caráter emergencial com dispensa de licitação pela prefeitura de Belém, em junho de 2015 (*Diário Oficial*, 2015). Na ocasião, era urgente, como detalharemos adiante, desativar o Lixão do Aurá, que durante mais de 20 anos funcionou no município de Ananindeua e recebeu de forma precária cerca de 1.400 toneladas diárias de resíduos sólidos produzidos na capital e região metropolitana, para assim atender tardiamente as determinações da Lei Nacional de Resíduos Sólidos.

Desde então, as empresas responsáveis pelo aterro na RMB respondem a cinco ações movidas pelo Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) – duas delas tramitam no Poder Judiciário local por crimes ambientais; uma Ação Popular questiona o contrato com dispensa de licitação; e uma Ação Civil Pública refuta as licenças ambientais obtidas para operar o aterro. Uma delas, motivada pelos protestos da população e dos movimentos sociais especialmente contra o mau cheiro, deflagrou, em dezembro de 2017, uma operação, de nome Gramacho – em alusão ao maior lixão da América Latina – que levou, com a parceria da Polícia Civil, à prisão de gerentes operacionais e diretores nacionais da empresa e à

Figura 2 – Mapa de localização do aterro sanitário de Marituba na RMB



Fonte: Vasconcelos Junior e Corrêa (2017).

determinação de bloqueio de 53 milhões de reais para cobrir os danos ambientais causados (Portal – Pará, 2017a). Na ocasião, o inquérito policial incluía três denúncias-crime e mais de 30 autos de infração ambiental e procedimentos administrativos da Semas e inquérito policial da Delegacia do Meio Ambiente (Dema) em andamento contra o empreendimento.<sup>7</sup>

As empresas Guamá e Revita integram o rol de 50 empresas do grupo Solvi Participação S.A., com atuação no Brasil, Argentina, Peru e Bolívia. Em suas comunicações institucionais, o grupo defende valores como “sustentabilidade”, “ética”, integridade”, “responsabilidade

social”.<sup>8</sup> No ano de 2017, o grupo Solvi fechou o exercício financeiro com um resultado líquido de mais de 100 milhões de reais e um patrimônio líquido acima de 2 bilhões de reais (Solvi Participações, s/d, p. 26). No mesmo relatório de demonstrações financeiras, no item “Passivo contingente”, o grupo Solvi e suas empresas aparecem como parte de 17 processos (civis, penais, trabalhistas), entre os quais os deflagrados pela operação Gramacho no Pará. No caso específico do Lixão de Marituba, entendem, conforme o documento, que “as denúncias carecem de comprovação probatória, portanto não foi constituída provisão contábil

para fazer face a esse assunto” (ibid., p. 4). A empresa também afirma que teve todos os seus procedimentos licenciados pelo órgão competente, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Semas) – Licença prévia em 2012; Licença de Instalação, em 2013; e de Operação, em 2014 – o que, entretanto, encontra-se sob questionamento judicial.

A mais recente das ações do Ministério Público do Pará, de fevereiro de 2020 (MMPA, 2020), e a quinta contra a empresa, investiga o que os movimentos sociais e ativistas ambientais denunciam, desde o início da implantação do aterro em Marituba: a suspeita de que a licença ambiental foi concedida indevidamente. Segundo o MMPA, “a empresa [Guamá] recebeu licenças para se instalar e funcionar mesmo tendo descumprido aspectos da legislação ambiental”, como a “utilização de equipamentos adequados para o tratamento de resíduos e a adoção de providências para reduzir os impactos ambientais do aterro”. O MMPA também já havia questionado e conseguido reverter a decisão do atual governo do estado de abrir mão da ação por danos morais e materiais ambientais que o estado move contra as empresas donas do aterro. “Pelo acordo, haveria extinção dessa ação, sem garantia ou qualquer contrapartida por parte da empresa para a sociedade atingida” (MPPA, 2019).

Também em 2017, com o aterro operando há cerca de dois anos, a prefeitura de Marituba, pressionada pelos movimentos sociais e ambientais, havia decretado “situação de emergência” no município (decreto n. 508/2017),<sup>9</sup> em função dos danos sociais, ambientais e econômicos causados pelo aterro, entre os quais o documento destacava:

- o acúmulo de chorume,<sup>10</sup> além da capacidade do sistema de drenagem do aterro, “sem

qualquer tratamento”, carreado para a micro-bacia hidrográfica do município;

- a ameaça ambiental, pelo chorume carreado para dentro da unidade de conservação de proteção integral Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (Revis), rica em espécies endêmicas e considerada a segunda maior reserva florestal em área urbana do país;
- o “forte odor”, sentido em vários bairros do município, oriundo das células de resíduos sólidos recobertas fora das normas técnicas;
- o aumento “gigantesco” de atendimento nas unidades de saúde, aumento de demandas de medicamentos;
- “grandes prejuízos econômicos” gerados pelo fechamento dos comércios, balneários (como são chamados na região locais de banho à beira de igarapés) e restaurantes nas proximidades do aterro;
- uma comunidade tradicional secular – a comunidade Quilombola do Abacatal – afetada diretamente tanto pelo forte odor como pelo chorume carreado para os cursos de água que abastecem e fornecem alimento aos seus moradores.

Durante todo o tempo, a empresa Guamá Tratamento de Resíduos negou a existência de irregularidades (Portal G1 – Pará, 2017b). Não obstante, na fala do pesquisador do Instituto Evandro Chagas, responsável pelo estudo técnico sobre a exposição de nove comunidades à contaminação por metais nos arredores do aterro sanitário, chamado Lixão de Marituba, chama a atenção a força probatória da contaminação.

*Encontramos várias anomalias. Entre os mais nocivos: mercúrio, chumbo e manganes. Encontramos cobalto, elemento muito difícil de encontrar na água. Geralmente está associado a materiais*

*condutores, como baterias e placas. Também identificamos cobalto na poeira (na parte mais externa, onde brincam as crianças) [...] no solo, destaco a presença de cobre em um nível muito alto (numa das comunidades mais próximas ao Lixão). O cobre está muito associado ao lixo. E esse é o maior indicador de que tem um problema com resíduos.* (Pesquisador do IEC, Marcelo Lima, no Portal ORM, *O Liberal*, 5 fev 2019)

O resultado, segundo o pesquisador, ainda não é conclusivo. Uma segunda etapa de verificação seria necessária para determinar a responsabilidade e a dimensão dos danos à saúde das pessoas e ao ambiente no entorno

do aterro. Para isso, seriam necessários “recursos e nova solicitação da Semas”. Até o momento, não há monitoramento regular e não há informação sobre a continuidade dos testes.

Nesse episódio, chamaram a atenção também o silêncio da grande imprensa e a ausência de repercussão sobre o resultado alarmante do estudo do Evandro Chagas. Situação similar já havia se revelado no episódio escandaloso da operação Gramacho. Com mandados de prisão cumpridos em vários Estados e a responsabilização de altos executivos de um grande grupo econômico nacional, a cobertura midiática do fato foi por fim acanhada, restringindo-se aos veículos locais e regionais.

Figura 3 – Imagem de passeata do movimento Fora Lixão



Fonte: *site*: <https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba>

Entre os atores relevantes no campo do conflito socioambiental do Lixão de Marituba, o de mais permanente atuação, com um papel estruturante da resistência, tem sido o movimento Fórum Permanente Fora Lixão, com o *slogan* "A resistência não pode parar enquanto o Lixão não fechar". Já, em 2011, quando as empresas iniciaram suas articulações junto ao município para implantar o que deveria ser um aterro sanitário, mas que se tornou um espaço de ameaças e conflitos socioambientais, um grupo de moradores começou um movimento nos moldes apontados por Svampa (2016). Em territórios latino-americanos caracterizados por fortes conflitos socioambientais, conforme a autora, há certos elementos comuns, entre os quais, uma nova fisionomia que assumem os movimentos socioambientais, rurais e urbanos. Neles, "desempenham um papel relevante diferentes coletivos culturais, certas ONGs ambientalistas – uma estrutura muitas vezes preexistente –, intelectuais e especialistas, que acompanham a ação de organizações e movimentos sociais" (ibid., p. 145).

O movimento Fora Lixão de Marituba<sup>11</sup> acabou, nesse sentido, por tecer, ao longo dos anos, uma rede de resistência formada por uma pluralidade de sujeitos envolvidos no combate aos danos socioambientais que a todos afetavam – trabalhadores e comerciantes locais, ativistas de causas ambientais, estudantes, pesquisadores e especialmente os moradores das proximidades do aterro. Em torno de uma causa coletiva, para que o município deixe de ser o destino do lixo da região metropolitana, a luta tem sido travada em diversos âmbitos: presencial, nos atos de rua, nas paralisações de trânsito, na participação em eventos, na pressão pela realização de audiências públicas; e não presencial, pelo uso intenso

das redes sociais do movimento. Destaque-se a importância de um judiciário mais sensível às bandeiras ambientais e à defesa dos direitos humanos do movimento para a manutenção articulada da luta coletiva.

A ideia era conscientizar e integrar todas as pessoas afetadas e interessadas na luta, primeiramente pela não implantação do aterro e depois, quando voz vencida, pela retirada do empreendimento do município. "*Não queremos adequação. O que nós queremos é que o lixão seja encerrado e seja levado adequadamente para outro lugar, como não aconteceu aqui*" explica uma integrante do movimento, representante de uma comunidade quilombola ancestral afetada. O Quilombo do Abacatal, com mais de 300 anos de existência, é formado por cerca de 120 famílias, que vivem basicamente da agricultura familiar e dependem do rio Uriboquinha, que o atravessa, para manter o seu modo de vida. Um dos cursos d'água que vem sendo seriamente afetados pelo vazamento do chorume.

Em maio de 2019, mais uma vez veio a público a crise permanente diante da ausência de uma política de resíduos sólidos para a Região Metropolitana de Belém (Portal G1, 2019). A empresa Guamá decidiu desativar o aterro de Marituba – o qual, diga-se, permanece irregular – por discordância nos valores pagos pela prefeitura de Belém. A prefeitura da capital anunciou, então, que reabriria o Lixão do Aurá. O Ministério Público impediu e concedeu novo prazo para que o aterro de Marituba continuasse operando e de forma adequada. Novos protestos de moradores e movimentos foram mobilizados contra a permanência do aterro no município. O prazo concedido na ocasião venceu e novo acordo judicial foi feito, permitindo que o aterro funcione até 2021.

Até lá as prefeituras e o governo do estado terão que construir uma solução adequada para o destino dos resíduos produzidos pela RMB. De novo, o prazo é “improrrogável”.

Para melhor dimensionar o caso e seus impactos, passamos, no tópico seguinte, a oferecer um apanhado de dados socioeconômicos e geográficos sobre o município de Marituba e a RMB, com destaque para a questão dos resíduos sólidos na região.

### A região e o município

Marituba é um dos seis municípios que compõem, com a capital, a Região Metropolitana de Belém (RMB), localizada no Nordeste do estado do Pará, na porção oriental da Amazônia. Está situado na foz do rio Pará e é cortado por 30 cursos de água – rios e igarapés – formando uma grande área de várzea (Ipea, 2015). Com uma área de 4.600 km<sup>2</sup>, a RMB abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes (FNEM, 2018), com uma taxa de urbanização acima de 95% e um total de 600 mil domicílios – 66% dos quais concentrados em Belém –, com ocupação frequente e histórica de áreas alagáveis e outras topograficamente mais baixas, submetidas a alagamentos regulares (Ipea, 2015). É, dentre as 26 regiões metropolitanas de capitais brasileiras, a com menor renda *per capita*<sup>12</sup> e aquela com os maiores índices de ocupações subnormais em seus aglomerados urbanos (Nadalin, Krause e Lima Neto, 2014; Ipea, 2015).

O Índice de Bem Estar Urbano (Ibeu), desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles (2016) e baseado em cinco indicadores – mobilidade urbana, condições ambientais, habitacionais, serviços coletivos e infraestrutura – corrobora e complementa a percepção de que

os municípios que constituem a Grande Belém conformam uma das mais pobres regiões metropolitanas do Brasil (Trindade Junior, 2019). A capital Belém aparece como a terceira de menor desempenho no conjunto do País, somente atrás de outras duas capitais da região Norte, Porto Velho e Macapá. Tal performance, com a de outras capitais do Nordeste, sinaliza, segundo o geógrafo Saint-Clair Trindade Junior, “o fato de que se trata de espaços metropolitanos cujo ritmo de crescimento demográfico e espacial não se faz acompanhar de melhorias substanciais de padrão de vida” (p. 147).

A metrópole guarda certas peculiaridades em relação às condições de desenvolvimento impostas à Amazônia e ao seu processo interno de regionalização. Diferentemente de outras regiões em que a desconcentração metropolitana acompanha mais de perto o movimento do dinamismo econômico, configurando a metrópole polinucleada, a expansão aqui considerada reflete, acima de tudo, as condições de pobreza que caracterizam a mão de obra disponível no espaço amazônico. (Trindade Junior, 2000, p. 118)

O processo de urbanização da Amazônia, de forma geral, e de metropolização de Belém, em específico, inicia-se nos anos 1960. Belém nasceu do Forte do Presépio no século XVII, para ser a base da primeira fronteira capitalista com vistas a conquista, expansão e apropriação dos recursos naturais da região. Na década de 1960, com a abertura da Belém – Brasília, a urbanização avança, consolidando-se a partir dos anos 1970, como resultado das políticas de integração nacional e dos grandes projetos (Castro, 2006; Becker, 2013; Trindade Junior, 2019). Pela ação do Estado interventor,

a colonização, dirigida ou espontânea, atraiu grande contingente de migrantes para as fronteiras de expansão do capital,<sup>13</sup> populações em grande parte já excluídas de seus territórios de origem pelos processos de acumulação primária. Muitos voltaram das áreas de fronteira agrícola do interior da Amazônia – entendida tanto como lugar geográfico quanto fronteira e limite do humano (Martins, 2009) – para inchar os bairros periféricos de Belém, as vilas e distritos dos arredores e estabelecer novas relações marcadas pela desigualdade e pelo desequilíbrio, características da urbanização capitalista, em que, como entende Harvey (1980), desenvolvimento e não desenvolvimento seriam duas faces da mesma moeda. Assim, conforme explica Sirotheau (2019, p. 143), as cidades definem-se como “formas concentradoras de valores e igualmente responsáveis pela drenagem de valores de outras áreas, portanto, desestruturadoras por natureza”.

## O município de Marituba

Marituba, o menor dos municípios metropolitanos de Belém em termos territoriais, situa-se no centro da RMB, praticamente conurbado com Ananindeua e Belém e às margens do rio Guamá. Com uma população estimada em 129 mil habitantes (IBGE, 2018), funciona como cidade-dormitório da capital que, como toda a região, tem sua economia movida pelo setor de serviços.<sup>14</sup> Possui alta precariedade urbana e de infraestrutura e uma população de baixa renda, 42% de seus domicílios possuem moradores com renda de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2010). Ocupa o primeiro lugar entre as cidades em área de abrangência

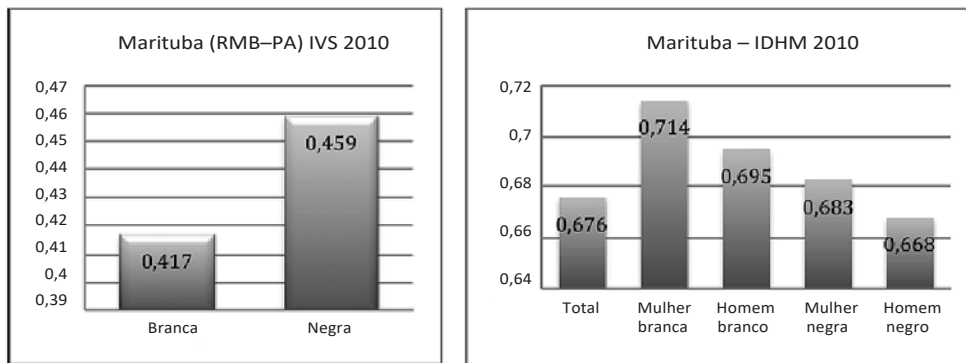
metropolitana com maior incidência de aglomerados subnormais (AS),<sup>15</sup> o que significa dizer que 77% da população de Marituba vive em assentamentos humanos em condições “inadmissíveis ao desenvolvimento social e urbano” (Nadali, Krause e Lima Neto, 2014, p. 75), popularmente conhecidos por favelas (Ipea, 2015).

Conforme o índice de vulnerabilidade social (IVS),<sup>16</sup> Marituba possui alta vulnerabilidade social, especialmente quanto à dimensão infraestrutura, que inclui domicílios urbanos sem saneamento e sem serviço de coleta de lixo, apresentando os piores índices dentre os municípios da RMB. Desenvolvido pelo Ipea na perspectiva de sinalizar panoramas de vulnerabilidade e exclusão social, o IVS considera três dimensões ou subíndices – infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho –, a partir da mensuração do acesso, da ausência ou da insuficiência de alguns ativos (Ipea, 2015), ou condições de vida, que deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado.

O índice da vulnerabilidade social de Marituba vem melhorando – diminuiu em uma década de “muito alta” (0,690), no ano 2000, para “alta” (0,455), em 2010 – assim como em grande parte da região Norte e Nordeste do País, porém seus municípios e regiões metropolitanas permanecem entre os piores cenários desenhados pelos estudos. Tampouco se altera a lógica histórica de segregação social. O IVS assim como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>17</sup> do município mostram – não como exceção, mas como regra ainda mais evidente em regiões de maior desenvolvimento – diferenças emblemáticas quando consideradas as variáveis de cor e sexo (Gráfico 2).



Gráfico 1 – IVS e IDHM do município de Marituba (RMB – PA) por cor e sexo



Fonte: elaborados pelas autoras. Ipea. Atlas de Vulnerabilidade Social (AVS) – <http://ivs.ipea.gov.br>

## Saneamento e lixo

Do ponto de vista das condições de saneamento, são grandes as assimetrias entre os municípios (IBGE, 2010). Enquanto a rede de abastecimento de água atinge 75% dos domicílios da capital, em Ananindeua e Marituba essa oferta não chega a 40%. Na coleta de esgoto e fossa séptica, as assimetrias agravam-se: em Belém, 68% dos domicílios são atendidos, enquanto, em Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará, o serviço não atende nem 20% das residências.

No que diz respeito à coleta de resíduos sólidos, os indicadores são mais equilibrados (ibid.). Grande parte dos municípios da RMB possui serviço de recolhimento domiciliar regular, com índices todos próximos a 90%, sendo Marituba, entretanto, o único a ultrapassar as duas cifras, com 11,06% da sua população sem serviço de coleta (conforme o IVS de 2010) O desafio, notadamente, são o destino

e o tratamento do lixo produzido. A produção diária de resíduos sólidos domiciliares na Região Metropolitana de Belém é de 1.490 toneladas, das quais 69% são geradas pela capital (1.000 t/dia), 24% por Ananindeua (350 t/dia), 2,7% por Marituba (40 t/dia), 2,5% por Santa Isabel (35 t/dia), 1,3% por Benevides (20 t/dia) e 0,3% por Santa Bárbara do Pará (5 t/dia). Os dados (Pereira, 2015) não consideram Castanhal, município anexado à RMB em 2011.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010 depois de mais de vinte anos de discussões no Congresso Nacional, foi enfática em instituir a responsabilidade compartilhada, da sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada –, pela gestão ambientalmente correta dos resíduos sólidos. Para isso, iniciou, em 2011, a construção do Plano Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos, aprovado no ano seguinte, que implica, no caso das regiões metropolitanas, o estímulo à criação de consórcios

intermunicipais para integrar o atendimento às demandas regionais. A PNRS também determinou o encerramento de todos os lixões até 2014, prazo prorrogado até 2018.

Os municípios da Região Metropolitana de Belém, assim como a quase totalidade da Região Norte, com exceção de Rondônia e uma pequena porção de Tocantins, ainda não se adequaram à PNRS. Não desenvolveram plano intermunicipal integrado ou constituíram consórcio intermunicipal para a gestão de resíduos sólidos, como também são escassos os instrumentos de planejamento municipal (Brasil, 2017). O governo do estado do Pará elaborou seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Pergis) em 2014, porém, até o momento, não há informação de que tenha, de fato, saído do papel. A capital, Belém, aprovou seu Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos sólidos (Lei ordinária n. 8899) em 2011, entretanto, na prática, o que impera é a ausência de políticas públicas e definições quanto ao destino e tratamento correto do lixo que produz.

Em 2015, pressionado pela nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, o município de Belém fechou o Lixão do Aurá que por 23 anos funcionou no município de Ananindeua, de forma irregular, sem licença ambiental, recebendo o lixo produzido na RMB sem tratamento de chorume nem impermeabilização do solo, vertendo chorume e contaminando os cursos de água que formam a microbacia do rio Guamá (Matos et al., 2011). Nesse tempo, transformou em área de risco os principais

mananciais de água da Grande Belém – lago Bolonha e Água Preta – situados a 1.400 metros do lixão, responsáveis por 65% do abastecimento de toda a população da região metropolitana. Em mais de duas décadas de operação desastrosa, o Lixão do Aurá teria sido responsável pela emissão de gases de efeito estufa (especialmente metano) em quantidade equivalente à queima de 34 mil hectares de floresta (UFPA, 2017).<sup>18</sup>

O Lixão do Aurá foi fechado, mas não encerrado. Até hoje não foi feita a remediação da área para recuperar os danos ambientais gerados. Segundo denúncias de movimentos sociais, o chorume continua vertendo. Também não foram atendidas as determinações da PNRS para a inclusão social-econômica dos catadores que atuavam na área do Aurá (cerca de 2 mil catadores). Por mais de uma vez, em 2014, quando se discutia o destino do Lixão, os catadores fecharam o trânsito na BR 316 para denunciar o descaso e reivindicar ações concretas. Na ocasião, junho de 2015, cerca de 1,4 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos mudaram de destino, os problemas, porém, só mudaram de endereço. Foram transferidos, como já vimos, para o município vizinho, Marituba. A lógica impositiva/punitiva, mais uma vez, iria se evidenciar na escolha do novo espaço, à revelia dos que ali vivem, denotando, como buscaremos discutir nos próximos dois tópicos, a lógica violenta e racializada dos mecanismos de injustiça ambiental que se impõe sobre corpos "descartáveis" e lugares pobres e periféricos.

## Choque de territorialidades e luta pelo bem viver

*Estou vendo nossa comunidade sendo engolida pelo progresso. É o Lixão, o Lixão, o gasoduto, loteamento... (cercando nossa comunidade). Em 1987, derrubaram nossas casas com motosserra e retroescavadeira e nós resistimos. (Representante da Comunidade Quilombola do Abacatal)<sup>19</sup>*

Em vários sentidos, tanto do ponto de vista da natureza dos embates, quanto da configuração dos atores sociais envolvidos e, especialmente, da lógica de distribuição desigual de poderes no que tange à questão ambiental, o caso do Lixão de Marituba, até aqui descrito, não pode ser visto de maneira isolada. A fala acima, da representante da comunidade quilombola do Abacatal, ilustra de maneira inequívoca como se materializam a injustiça ambiental e os graves embates por ela gerados, ligados por uma linha invisível, já que resultam de uma mesma lógica de ocupação predatória e desigual do território. Em um cenário geopolítico de novas assimetrias entre o Norte e o Sul, nas últimas duas décadas houve intensa eclosão de conflitos socioambientais na América Latina, protagonizados por indígenas, camponeses e atores diversos no cenário urbano.

Em termos geopolíticos, a opção extrativista e a reprimarização da economia dos países latino-americanos, que exportam cada vez mais matérias-primas e disseminam, pelo seu território, enclaves de exportação, impuseram a cada um deles uma nova divisão territorial e do trabalho, caracterizada pela apropriação descontrolada dos recursos naturais não renováveis. Esse cenário, que atualiza o modelo

desenvolvimentista de alto impacto e de base primária iniciado dos anos 1960/1970, colocou no cerne dos conflitos a luta por justiça ambiental, como discutiremos neste tópico.

Um novo ciclo de lutas delineou-se nos anos 2000 no continente, como aponta Svampa (2016). Emergiram, desde então, novos conflitos socioambientais rurais e urbanos, cuja composição social dos atores é distinta dos movimentos sociais tradicionais. Muitos desses movimentos são protagonizados por jovens e mulheres, que desempenham papel crucial nas suas estruturas organizativas.

Trata-se do que a autora denomina giro ecoterritorial das lutas. “O horizonte coletivo das lutas e a geração de um diagnóstico comum apontaram para a criação de uma rede densa de organizações e a multiplicação de lugares de confluência, que se situam em continuidade com um novo internacionalismo”, assinala (ibid., p. 145). Esses espaços de confluência se articulam, a seu ver, em uma dinâmica multiescalonada que abarca o local, o nacional e o subcontinental. Estão em jogo, aqui, diferentes lógicas de territorialidade, em que se entrecruzam princípios de ação e racionalidades regidas por valores diferentes e, quase sempre, antagônicos.

De um lado, as lógicas territoriais das corporações e elites econômicas pautam-se pelo paradigma economicista, cuja finalidade maior é transformar os espaços em que se situam os recursos naturais considerados estratégicos em territórios eficientes e produtivos. De outro, a lógica territorial das populações locais, que se articulam em defesa de seu território, experienciado como comunidade de vida e patrimônio natural, social e cultural inalienável, que precisa ser mantido a salvo da ganância do mercado e de lógicas que lhes

são estranhas. A análise dos conflitos socioambientais oferece uma chave de compreensão privilegiada, de acordo com Svampa (ibid.), de duas questões centrais da época contemporânea, o desenvolvimento e o meio ambiente, tão imbricadas quanto complexas. Tal abordagem integra a perspectiva da ecologia política, corrente de pensamento que faz a crítica à maximização do lucro e à mercantilização da natureza, entendendo que as relações entre os seres humanos e entre eles e a natureza constroem-se por meio de relações de poder (Castro, 2015, p. 238).

Em consonância com essa visão, Acseirad (2002) ressalta que a ação coletiva que se insurge contra a ordem ambiental dominante se manifesta em dois planos, complementares e indissociáveis entre si. Em primeiro lugar, no plano da distribuição objetiva dos efeitos ambientais das práticas sociais, em que se exprime a diferença de poder sobre os recursos ambientais dos distintos grupos sociais. Em segundo lugar, as disputas dão-se no plano discursivo, em que distintos esquemas de representação do mundo são confrontados e em que está em jogo a legitimidade do padrão de distribuição do poder sobre os recursos naturais.

É possível identificar a combinação desses dois planos no movimento Fórum Permanente Fora Lixão, criado em 2015, quando foi ativado o Lixão de Marituba por um consórcio privado. O movimento desdobrou-se em muitas ações e mobilizações, como o fechamento da BR316, que alcançaram grande repercussão na mídia local, além de ter se articulado com representantes da Assembleia Legislativa do Estado e da Câmara Federal, esferas em que a luta também teve muitas reverberações.

Acseirad (ibid.) destaca três posições centrais em torno da questão ambiental

contemporânea. A primeira e dominante é a da modernização ecológica, pela qual instituições políticas incorporam a preocupação ecológica, movidas, no entanto, pelo propósito de conciliá-la com o crescimento econômico. Essa visão celebra a técnica e a economia de mercado e aposta na colaboração e no consenso.

A segunda posição é representada pela teoria da sociedade de risco, de Beck (1992), que aparentemente traria uma alternativa crítica radical. Essa teoria reconhece a existência do conflito ecológico e da desigualdade de poder sobre as técnicas e justifica a ação crítica do ecologismo. Na visão de Beck, a sociedade de risco teria surgido com a ascensão das sociedades industriais do século XIX. Nessa perspectiva, a crise ecológica contemporânea seria fruto do fracasso das instituições responsáveis pelo controle e pela segurança, que não conseguiram fazer frente aos riscos e acabaram por sancionar, na prática, a sua normalização legal.

Essa crítica, no entanto, dirige-se à racionalidade técnico-científica e não ao poder instituído do capital, razão pela qual Acseirad a contesta. “[...] Nem os defensores da modernização ecológica nem os teóricos da sociedade de risco [...] incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais” (Acseirad, 2002, p. 51).

A terceira posição é a que estabelece uma relação direta entre degradação ambiental e injustiça social. Os sujeitos sociais partidários dessa posição não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental e da promoção de princípios do que entendem por justiça ambiental. Nas palavras do autor:

Estes atores consideram que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, decorrente de uma lógica que extrapola a simples racionalidade abstrata das tecnologias. Para eles, o enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização e não apenas de ganhos de eficiência e ampliação de mercado. (Ibid.)

Conforme essa visão, portanto, as condições de acesso à proteção ambiental são socialmente desiguais e, mais que isso, inseparáveis das opressões de classe, raça e gênero. Os movimentos que se assentam nesses pressupostos e lutam pela justiça ambiental foram responsáveis, conforme Acserald, por trazer à tona uma agenda que estava submersa e invisível nas pautas políticas nacionais. Foi ainda nos anos 1960, nos Estados Unidos, que o movimento se constituiu, aliando de forma criativa lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. O ano de 1982 foi um marco fundamental, a partir da luta desenvolvida em Afton, condado de Warren, Carolina do Norte. Desde então surgiram outros movimentos similares, atribuindo às desigualdades ambientais no plano local o caráter de pauta política central na luta pelos direitos civis. Outro avanço muito significativo nesse sentido ocorreu em 1987, com a constatação, em pesquisa realizada pela Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, de que a composição racial de uma comunidade é uma variável determinante para explicar a existência ou a ausência de depósitos de rejeitos perigosos em uma determinada área. Cunhou-se, então, a expressão racismo ambiental (Pinderhughes, 1996) para referir-se à imposição de rejeitos perigosos às comunidades negras.

O movimento contra a desigualdade ambiental nos EUA construiu a base da resistência global que se articulou contra a desigual distribuição dos danos ambientais, evidenciando que há uma divisão social do ambiente, em que as classes pobres e negras, por serem dotadas de pouca mobilidade social, são espacialmente segregadas, com a transferência de atividades predatórias ao meio ambiente para seus locais de moradia (Acserald, 2002, p. 57).

Pode-se dizer que a compreensão de tais assimetrias socioambientais passa pelo entendimento fanoniano de *racismo*. Para Fanon (2008), o racismo é uma hierarquia global de superioridade e inferioridade sobre o que ele denomina “linha do humano”, que, desde o século XVI, tem sido politicamente reproduzida como estrutura de dominação. Conforme explica Grosfoguel (2012), autor caribenho, as pessoas que estão acima da linha do humano são reconhecidas socialmente em sua humanidade e como sujeitos de direitos, humanos, sociais, trabalhistas e, acrescentam-se, ambientais. Pessoas abaixo dessa linha são consideradas sub-humanas ou não humanas, portanto, sua humanidade é negada.

Inspirado em Fanon, Souza Santos (2019, p. 43) define como “linha abissal” a divisão que revela os dois mundos de dominação criados a partir do colonialismo histórico. De um lado, o mundo metropolitano, “da equivalência e da reciprocidade entre ‘nós’, os ‘integralmente humanos’, com sociabilidades regidas pelas tensões entre regulação social e emancipação e ao alcance de seus mecanismos” – o Estado liberal, o Estado de direito, os direitos humanos, a democracia. E, de outro lado, o mundo colonial, o mundo do “eles”, aqueles que estão do outro lado da linha abissal, na qual as formas de sociabilidade são geridas

por dinâmicas de apropriação e violência, das vidas e dos recursos, ou seja, por regulações violentas – o Estado colonial e neocolonial, o *apartheid*, o trabalho forçado e o trabalho escravo, a tortura, a apropriação primitiva do capital, o racismo, o feminicídio, entre outras tantas violências estruturais, assim como o ecocídio e o epistemicídio.

Também sob inspiração de Fanon, Quijano (2005) desenvolve o conceito de colonialidade do poder como matriz cultural de classificação social que, mesmo findo o colonialismo histórico, naturaliza-se de forma cotidiana no próprio processo de reprodução e manutenção de um determinado padrão de poder. Um padrão pioneiro de poder mundial, forjado a partir da constituição do “Novo Mundo”, no entrecruzamento de dois fatores centrais que, segundo o autor, erguem e sustentam até hoje o sistema-mundo moderno colonial capitalista (Wallerstein, 1999) – a classificação da população mundial a partir da ideia de raça e a articulação de todas as formas de controle do trabalho. Para Quijano (2005 e 2009), como explicam Porto-Gonçalves e Quental (2012), as identidades sociais inventadas pela classificação racial da população mundial associam-se aos poucos ao lugar que esses grupos passam a ocupar na divisão do trabalho no sistema capitalista então emergente. Aos índios, servidão; aos negros, escravidão; ao europeu, trabalho assalariado.

Neste mesmo processo, os territórios e organizações políticas de base territorial foram sendo classificados de acordo com a suposta posição “racial” em que seus habitantes eram situados. [...] A partir da ideia de raça, portanto, se instituiu um conjunto de relações de poder que hierarquizam os lugares e suas gentes. (Porto-Gonçalves e Quental, 2012, p. 42)

O Lixão de Marituba aqui analisado, situado no município com piores índices de desenvolvimento humano (IDH) da Região Metropolitana de Belém, onde a vulnerabilidade social em todas suas dimensões – não como exceção – se agudiza quando cruzada com a variável “cor” de seus habitantes, constitui caso exemplar a ilustrar uma segregação com marcas neocoloniais que se reflete numa injusta ordem ambiental, com a permanente exposição da saúde da população de seu entorno a toda sorte de riscos, contaminações e a um desconforto reiterado a cada dia. Neste último, há que se considerar a dimensão subjetiva do mal-estar, do sentir-se parte do lixo, do péssimo odor que impregna tudo e todos ao redor. Como atestam, de maneira contundente, narrativas de moradores no entorno do Lixão:

*Eu me senti invadida. Parecia que tiraram uma parte da gente, tiraram o que era nosso, entraram e arrebatarem. Disseram vai ser aqui e pronto. Não pediram permissão, não teve votação e agora pra tirar tem que passar por cima de muita coisa. E não tiram, não querem nos escutar. (Moradora 1. Entrevista concedida em 28/3/2018)<sup>20</sup>*

*O Lixão começou a ser construído há cinco, seis anos atrás. Perto de onde morei [...] minha infância foi dentro dela, área de reserva, nativa, muito bonita. Depois desmataram, transformaram num “curvão”, a área que hoje é o lixão, e virou um buraco de cinco metros de profundidade, gigantesco buraco, depois foram colocando lixo, lixo e hoje já temos cinquenta metros de altura só de lixo. Vimos todo esse processo acontecer. (Morador 1. Entrevista concedida em 28/3/2018)*

*Mudou tudo. Fez afastar o movimento, aqui no centro a cidade parece um cemitério. [...] O fedor vem bater aqui na praça, às vezes ele atravessa a cidade.* (Trabalhador autônomo, vendedor de lanches. Entrevista concedida em 28/3/2018)

Trazida à agenda pública, a justiça ambiental passou a ocupar a centralidade da pauta de grande parte das lutas sociais em curso no mundo contemporâneo, com ênfase especial às que se desenrolam nos países latinoamericanos, onde se constituíram várias redes em torno dessa luta. Nesse processo estão em pauta a desigualdade dos custos ambientais, a ausência de participação e de mecanismos democráticos, o racismo ambiental, a injustiça de gênero e a dívida ecológica (Svampa, 2016).

No entanto, a que se refere precisa e conceitualmente a justiça ambiental? De acordo com Acserald (2004, p. 16), ela “implica o direito a um ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, o meio ambiente sendo considerado em sua totalidade, incluindo as dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas estéticas e econômicas”. Esse direito, conforme o autor, deve ser exercido livremente, de maneira a respeitar as identidades individuais e de grupo e a dignidade e autonomia das comunidades.

O conceito de justiça ambiental equivale-se ao de Bem Viver, uma ideia em construção, segundo Acosta (2016, p. 33), que “pode servir de plataforma para discutir, consensualizar e aplicar respostas aos devastadores efeitos das mudanças climáticas e às crescentes marginalizações e violências sociais”. O Bem Viver surge de visões utópicas, formulado como uma proposta de luta contra a colonialidade do poder,

coloca em xeque o conceito eurocêntrico de bem-estar, que se assenta na premissa da acumulação perpétua e em padrões de consumo insustentáveis.

“Produção e consumo se tornam, assim, uma espiral interminável, esgotando os recursos naturais de maneira irracional e acirrando ainda mais a tensão criada pelas desigualdades sociais” (ibid., p. 36) Inspira-se, em grande medida, no modo de vida indígena. No entanto, o autor ressalta que vai além de visões andinas e amazônicas, buscando contemplar diversas vozes que se erguem no mundo, inclusive em círculos da cultura ocidental, como os ecologistas, as feministas, os cooperativistas, os marxistas, os humanistas, entre outros (ibid., p. 34).

No próximo tópico, discutiremos narrativas dos moradores do Lixão de Marituba à luz das contribuições de Foucault (1999) e Mbembe (2016 e 2018), que complementam as discussões feitas neste tópico.

## Racismo de estado e necropolítica: viver e morrer no lixo

No curso “Em defesa da sociedade”, Foucault (1999) ocupa-se em discutir os operadores da dominação naquilo que têm de efetivos, factuais e empiricamente verificáveis ao longo da história. Ao fazê-lo, quer ir além do que denomina “tríplice primitivismo” em que se ancora a soberania do poder – do sujeito que deve ser sujeitado, da unidade do poder que deve ser fundamentada e da legitimidade que deve ser respeitada.<sup>21</sup> Ao fazer esse deslocamento, Foucault introduz a noção de racismo

de Estado, fundamental para a discussão feita aqui do objeto sobre o qual nos debruçamos neste artigo.

Para Foucault, há um discurso de guerra perpétua que atravessa a história do mundo ocidental. “Vê-se a ideia segundo a qual a guerra constitui a trama ininterrupta da história [...] a guerra que se desenrola assim sob a guerra e sob a paz, a guerra que solapa a nossa sociedade e a divide de modo binário é, no fundo, a guerra das raças” (ibid., p. 70). O autor reconhece, a partir dessa constatação, que a raça é uma espécie de “entroncamento essencial” para analisar as dinâmicas do poder na sociedade e que o corpo social, no fundo, é articulado a partir de duas raças.

Trata-se de um racismo biológico-racial, que se infiltra e se recria permanentemente no corpo social. Conforme a visão foucaultiana, essa fratura binária, que se expressa naquilo que percebemos como polaridade, “não é o enfrentamento de duas raças exteriores uma à outra; é o desdobramento de uma única e mesma raça em uma superraça e uma subraça [...] Em resumo, o avesso e a parte de baixo da raça que aparece nela” (ibid., p. 72).

Dessa maneira, o discurso da luta das raças que emergiu no século XVII acabou por se converter no próprio discurso do poder, que se assenta no embate travado não entre duas raças, mas a partir daquela que se impõe como sendo a única e verdadeira raça, aquela que detém o poder e é titular da norma. É ela que dita quem está dentro e quem está fora da norma e investe contra aqueles que representam supostamente vários perigos para o patrimônio biológico. Os discursos biológico-racistas sobre degenerescência, nesse momento, funcionaram como matriz discursiva que passou a reger o funcionamento das instituições do

corpo social. Desde então, foi tomado como princípio de eliminação, de segregação e, finalmente, de normalização da sociedade.

“Temos de defender a sociedade contra todos os perigos biológicos dessa outra raça, dessa subraça, dessa contrarraça que estamos, sem querer, constituindo” (ibid., p. 73), sentencia o filósofo sobre o princípio que passa a reger a sociedade e vai servir à estratégia global dos conservadorismos sociais. O racismo de Estado, assim configurado, passará a ser um dos pilares da normalização social. O Estado moderno assenta-se na correlação intrínseca entre racismo, mecanismos do Estado e biopoder.

O biopoder refere-se, como o termo sugere, ao poder exercido sobre a vida, mas não sobre o corpo individual, e sim sobre a vida da população, em que se dá uma espécie de estatização do biológico. Uma nova tecnologia do poder passa a vigorar, gerindo a vida da população, contabilizada em números e estatísticas, segundo critérios demográficos. Natalidade, mortalidade, longevidade, controle de epidemias e endemias, securidade, tudo está no âmbito da biopolítica e do biopoder. Foucault acredita ter havido uma maciça transformação no século XIX.

Um dos pontos-chave da mudança ocorrida, na visão foucaultiana, é a inversão do direito de vida e morte que o soberano detinha na teoria clássica da soberania, assentado na premissa de poder fazer morrer e deixar viver. Na nova configuração do poder, a premissa é deixar morrer para fazer viver, o que caracteriza precisamente o racismo de Estado, em que se evidencia o que Foucault (ibid.) chama de “a função assassina do Estado”. Em outras palavras, decide-se quem precisa morrer para que outros possam viver. E não se trata somente da



morte física, mas também da simbólica, muito importante no objeto em discussão aqui. Morrer simbolicamente pode significar estar condenado à expulsão, à rejeição, à degradação, à retirada de direitos. Nada mais apropriado para compreender o jogo de vida e morte implicado no Lixão de Marituba e em tantos outros lixões urbanos. Uma espécie de morte em vida.

*Vocês não sabem o que é conviver com o fedor, dormir com o fedor [...] Hoje não temos mais caça, perdemos nosso igarapé, que era as férias de nossos filhos. (Representante da comunidade quilombola do Abacatal)*

Mbembe (2011) radicalizou a concepção de biopoder de Foucault, por considerá-la insuficiente, “para refletir as formas contemporâneas de submissão da vida ao poder da morte”<sup>22</sup> (p. 75). Formula, assim, os conceitos de necropoder e de necropolítica, para apontar novas formas de dominação e de submissão, em particular tendo como ponto de partida a África pós-colonial. No mundo pós-colonial o poder é difuso, a seu ver, não necessariamente exercido pelo Estado. A economia da morte inscreve-se nas relações de produção e de poder. A expressão última da soberania reside amplamente, conforme Mbembe (2016), no poder de dizer quem pode viver e quem deve morrer. Tanto quanto Foucault, ele localiza na raça a raiz das formas de dominação que imperaram desde a colonização europeia na América.

No decorrer dos séculos, Mbembe assinala que a raça funcionou como categoria originária, material e fantasmática, que esteve “na origem de inúmeras catástrofes, tendo sido a causa de devastações psíquicas assombrosas

e de incalculáveis crimes e massacres” (2018, p. 13). O que se experimenta hoje no mundo pós-colonial é o ocaso europeu e o que chama de um “imperialismo da desorganização”, que fabrica desastres e dissemina por toda parte as condições de exceção, fazendo prosperar em muitos países um “racismo sem raças”, responsável por exercer com mais desenvoltura a discriminação. A raça não deixou de ser um marcador determinante da diferença e da desigualdade, mas o racismo serviu de pretexto para discriminações de toda ordem, difusas, reiteradas e violentas, que investem contra os corpos negros, contra os corpos pobres das periferias. Por essa razão é que ele antevê um devir-negro do mundo.

Essa é a cena e drama cotidiano entre os moradores afavelados de Marituba, onde viver no meio do lixo e de seu odor insuportável é um modo a mais de morrer lentamente, de submeter-se ao necropoder. Os depoimentos a seguir falam por si sós a esse respeito.

*O fedor está com essa faixa de dois anos, mas em novembro do ano passado eu comecei com falta de ar e uma canseira e em dezembro vieram muito fortes as dores, dor no peito. Quando o odor está muito forte eu ia pra frente do ventilador, mas aquilo vai sufocando, vai sufocando... quando passa o fedor forte aquilo melhora. (Moradora 2. Entrevista concedida em 28/3/2018)*

*Muita gente apresentou problema de úlcera que não tinha. No momento em que eu fiquei mais em casa, eu também comecei a sentir. Boca áspera, lábios secos, língua travosa. Como sempre estivesse comendo uma fruta verde [...] A gente dorme, acorda, no café da manhã, não tem hora... ninguém convida mais*

*ninguém (pra vir em casa) porque é insuportável.* (Moradora 1. Entrevista concedida em 28/3/2018, já citada)

## Considerações finais

Pretendeu-se, neste artigo, trazer ao debate as noções de injustiça ou racismo ambiental, questão de fundo e chave para compreender a lógica imemorial dos conflitos socioambientais, considerando, para isso, diferentes narrativas em disputa. Tal discussão se ancorou, empiricamente, na desigual distribuição dos danos ambientais relativos à destinação do lixo na Região Metropolitana de Belém, principal metrópole de uma invisibilizada Amazônia urbana.

A prática de se alocarem instalações de esgoto e lixo em áreas habitadas por trabalhadores pobres, desprovidos e pertencentes a populações negras e de minorias étnicas não é recente, tendo sido observada desde a Antiguidade, como assinala Acserald (2002, p. 52). Os rejeitados, os deportados, os clandestinos, os “semdocumentos” são denominados, por Mbembe (2018, p. 306), “os intrusos” e a “escória da humanidade” – vítimas de históricas “exclusões pós-abissais”, nos termos de Boaventura Santos, situados para além da “linha do humano”, conforme Fanon.

Evidencia-se, assim, a reafirmação de uma estratégia de dominação pela sujeição, do controle pela desclassificação do outro, tornado “coisa”, descartável, passível de ser destinado a lugares “inadmissíveis” ao desenvolvimento do humano, como a cena crescente de populações mais pobres e

vulneráveis nos chamados aglomerados subnormais das periferias metropolitanas, como a do Lixão de Marituba.

A racialização das estruturas de poder colonial (Quijano, 2005) reaparece atualizada nas disputas ambientais contemporâneas. Revela-se objetivamente, como diz Acserald (2002), nos efeitos diretos de uma injusta e desigual distribuição ecológica, no acesso aos bens e recursos, ao bem-estar e ao bem viver de indivíduos e grupos sociais. Transparece, subjetivamente, nos embates das gramáticas discursivas, na sordidez do poder dissimulador de suas responsabilidades, na insensibilidade e prepotência das burocracias e, muitas vezes também, na sedução dos discursos falsos e fáceis do pensar mercantil.

Porém, nem tudo são sombras. O projeto de um mundo comum, em que possam vigorar os princípios da igualdade e da unidade fundamental do gênero humano, é universal, como projeta Mbembe (2018), e talvez já seja possível detectar no presente alguns frágeis sinais nessa direção. Eles surgem na resistência, no ato de agir e persistir. Nas lutas coletivas que se reinventam ao transbordar e sensibilizar para além da rigidez de um pensamento único ou de uma noção de classe. Nenhum avanço nesse sentido, porém, poderá ser substancial enquanto persistirem o racismo e a autodecretada superioridade de uma raça em relação à outra.

Aqueles a quem o pensador africano, em referência ao filósofo e revolucionário caribenhos,<sup>23</sup> chama de “os novos condenados da Terra” é negado o direito de ter direitos, bem como o direito de se moverem. Assim, estão condenados a viver em todo tipo de

estruturas de reclusão e exclusão – os campos, os centros de triagem, os milhares de locais de detenção – às quais poderíamos acrescentar as periferias pobres, desassistidas e violentas das grandes cidades, onde,

em geral, situam-se, quando ainda perduram, como no Norte e Nordeste do País, as áreas dos lixões urbanos ou aterros irregulares, como o de Marituba, na Região Metropolitana de Belém do Pará.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-4321-7245>**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação de Comunicação, Cultura e Amazônia. Belém, PA/Brasil.  
steinbrenner@ufpa.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7102-0293>**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação de Comunicação, Cultura e Amazônia. Belém, PA/Brasil.  
rosalysbrito@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0001-9297-4168>**

Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, . Belém, PA/Brasil.  
edna.mrcaastro@gmail.com

## Notas

- (1) A noção de obsolescência programada embala a lógica atual do sistema capitalista que se autorreproduz no descarte cada vez mais antecipado de mercadorias que velozmente perdem o sentido de utilidade (Mèzsarós, 2002, apud Zanetti, Mourão Sá e Almeida, 2009).
- (2) Resíduo sólido é todo “material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água (Brasil, 2010, cap. 2, item XVI).
- (3) 36 países são membros da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, criada após a Segunda Grande Guerra. Nas últimas décadas, desde 1980, esses países, com elevado PIB *per capita*, aumentaram em 35% o índice *per capita* de geração de lixo (World Bank, 2012).
- (4) Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) – resíduos domiciliares e de limpeza urbana (varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana) (Brasil, 2012).
- (5) RMB: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel do Pará, Santa Bárbara do Pará (e mais recente, anexado em 2011, o município de Castanhal).

- (6) O Instituto Evandro Chagas (IEC), órgão vinculado ao Ministério da Saúde (MS), é considerado referência mundial como centro de excelência em pesquisas científica e investigação.
- (7) Secretaria da Vara Criminal de Marituba (Jusbrasil, 2017).
- (8) Ver *site* <<http://www.solvi.com/>> e publicação corporativa do grupo [http://docs.wixstatic.com/ugd/499343\\_43ddf5292e8f44dda9010c404b3a1d05.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/499343_43ddf5292e8f44dda9010c404b3a1d05.pdf).
- (9) Decreto da prefeitura municipal de Marituba, de 20 de março de 2017, publicado no DOM no dia 31 de março. Disponível em Prefeitura de Marituba (2017).
- (10) Resíduo líquido poluente e de odor nauseante, formado a partir da decomposição de matéria orgânica presente no lixo (Wikipédia).
- (11) Ver: <https://www.facebook.com/foralixaomarituba/> e [https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba?fbclid=IwAR2DxeSc\\_I\\_iocRP-zFo4pnn5lxw1UEZDu95CsMy96BsyhqAJGrIGdwXQr8](https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba?fbclid=IwAR2DxeSc_I_iocRP-zFo4pnn5lxw1UEZDu95CsMy96BsyhqAJGrIGdwXQr8).
- (12) População estimada pelo IBGE 2018 e PIB *per capita*, disponível em: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas – FNEM (2017 e 2018).
- (13) Como efeito dos vários projetos de ocupação da Amazônia, a região registrou as maiores taxas de crescimento urbano no País, com uma população que aumentou de 35% em 1970 para 72% em 2007 (Becker, 2013).
- (14) O setor terciário da economia, de serviços, responde por 83% do PIB da Região Metropolitana de Belém, sendo mais acentuado, ainda, na capital, 85% do PIB de Belém, seguido por Marituba, 80% do PIB municipal, 79% de Ananindeua e 78% do PIB de Castanhal.
- (15) Segundo definição utilizada pelo IBGE (2010), aglomerações subnormais (AS) são identificadas a partir de um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.
- (16) O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) considera 16 indicadores reunidos em três dimensões – infraestrutura urbana, capital humano, trabalho e renda –, a partir da desagregação dos dados do Censo e da Pesquisa por Amostragem de domicílios (PNAD), realizados pelo IBGE. O índice é resultado da média aritmética dos subíndices e varia de 0 a 1, de uma vulnerabilidade social muito baixa (0 a 0,2), baixa (0,2 a 0,3), média (0,3 a 0,4), alta (0,4 a 0,5) e muito alta (0,5 a 1). Ver: <http://ivs.ipea.gov.br>.
- (17) O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) adapta, aos municípios, a metodologia desenvolvida para mensurar o desenvolvimento humano de países. Trata-se de uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (Atlas do Desenvolvimento Humano, s/d).
- (18) Ver matéria Portal UFPA (2017).
- (19) Entrevista concedida em 28/3/2018, após Audiência Pública da Câmara Federal, realizada no Salão Paroquial Menino Jesus, em Marituba, por iniciativa do deputado federal Edmilson Rodrigues (PSOL).
- (20) Ao citarmos a fala dos moradores da área do entorno do Lixão de Marituba, faremos uso de uma ordem sequencial que os identifica, distinguindo apenas o gênero dos entrevistados.

- (21) Quer assuma a fisionomia do monarca ou a forma do Estado, para Foucault (1999) a soberania apoia-se na unidade do poder. “A multiplicidade dos poderes só pode ser estabelecida e só pode funcionar a partir da unidade do poder, fundamentada pela teoria da soberania” (p. 51). Segundo ele, a soberania é o ciclo do sujeito para o sujeito e não se funda exatamente na lei, e sim em uma legitimidade fundamental, que transcende a lei e é mais fundamental do que todas as leis.
- (22) Tradução nossa do original: “[...] Para reflejar las formas contemporáneas de sumisión de la vida al poder de la muerte” (Mbembe, 2016, p. 75).
- (23) Última obra de Franz Fanon (Fanon, 1961), trata dos efeitos devastadores da colonização sobre os povos do Sul global, também sobre o contexto das lutas pela Independência e libertação da Argélia.

## Referências

- ACOSTA, A. (2016). *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Editora Elefante Autonomia Literária. Disponível em: <https://rosaluxspba.org/wpcontent/uploads/2017/06/Bemviver.pdf>. Acesso em: 23 abr 2018.
- ACSERALD, H. (2002). Justiça ambiental e a construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, pp. 49-60. Curitiba, Editora UFPR.
- \_\_\_\_\_. (org.) (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll.
- ACSERALD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. (2009). *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ALVAREZ, R. A. (2014). Retrato dos resíduos sólidos no Brasil. *Revista Em Discussão*. Senado Federal, ano 5, n. 22, pp. 16-18. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/residuos-solidos/residuos-solidos.pdf>. Acesso em: 18 set 2018.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (s/d). IDHM. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/) Acessado em: 27 set 2019.
- BAHIA, V. E.; LEAL, R. B. (2018). Características hidrogeológicas da área do aterro sanitário de Marituba (PA). In: XX CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁREAS SUBTERRÂNEAS. *Anais...* 6 a 8 de novembro, Campinas. SP. Disponível em: <http://www.abas.org/xxcabas/anais/10381.pdf>. Acesso em: 12 jan 2019.
- BECK, U. (1992). *Risk Society: towards a new modernity*. Califórnia, Sage Publications.
- BECKER, B. (2013). *A urbe amazônica: a floresta e a cidade*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BRASIL (2010). Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Publicação DOU, de 3/8/2010. Disponível em: [http://fd.com.br/catadores/pdf/politica\\_residuos\\_solidos.pdf](http://fd.com.br/catadores/pdf/politica_residuos_solidos.pdf) Acesso em: 15 out 2018.

- BRASIL (2012). Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos\\_diversos\\_do\\_portal/PNRS\\_Revisao\\_Decreto\\_280812.pdf](https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos_diversos_do_portal/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf)>. Acesso em: 16 out 2018.
- BRASIL. Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (2017). Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017>>. Acesso em: 19 mar 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2019). Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, 2017. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília.
- CASTRO, E. (2006). "Prefácio". In: CARDOSO, A. C. D. (org.). *O rural e o urbano na Amazônia. Diferentes olhares em perspectivas*. Belém, EDUFPA.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder". In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. *Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Anpur.
- CASTRO, E.; FREITAS PINTO, R. E. (orgs.) (2018). *Decolonialidade & Sociologia na América Latina*. Belém, Ed. NAEA, UFPA.
- COLOMBIUN, F.; RIAL, C. (2016). "Abordagens antropológicas dos resíduos sólidos em sociedades pós-industriais". In: RIAL, C. (org.). *O poder do lixo; abordagens antropológicas dos resíduos sólidos*. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Antropologia.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DIÁRIO OFICIAL do Município de Belém (2015). Extrato do Contrato Administrativo n. 09/2015SESAN/PMB. Dispensa de Licitação n. 02/2015SESAN.DOMB, Ano LVI n. 12.832, p. 7, 22 jun.
- DOUGLAS, M. (1966). *Pureza e perigo: ensaios sobre sujeira e tabu*. Lisboa, Ed. 70.
- ESCOBAR, A. (2005). *Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Universidad del Cauca. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/mas%20alla%20del%20tercer%20mundoimpreso.pdf>> Acesso em: 21 maio 2018.
- FANON, F. (2008). *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador, EDUFBA.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Les damnés de la terre*. Flórida, Hope Outreach Productions.
- FNEM – Fórum Nacional de Entes Metropolitanos. (2017). *Estimativa populacional*. Disponível em: [http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib\\_UR.jpg](http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib_UR.jpg). Acesso em: 15 dez 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018). PIB 2015. Produto Interno Bruto. Regiões Metropolitanas por município. Disponível em: <[http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib\\_UR.jpg](http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib_UR.jpg)>. Acesso em: 15 dez 2018.
- FOUCAULT, M. (1999). *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Nascimento da biopolítica*. São Paulo, Martins Fontes.
- GROSFUGUEL, R. (2012). El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿Teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? *Tabula Rasa*. Bogotá, Colômbia, n. 16, pp. 79-102.
- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.

- HOORNWEG, D.; BHADATATA, P. (2012). What a waste: a global review of solid waste management. *Urban development series knowledge papers*, n. 15. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>> Acesso em: 12 fev 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003). IBGE Cidades@. Marituba. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/marituba/panorama>>. Acesso em: 10 jun 2019.
- \_\_\_\_ (2010). Censo 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 jan 2019.
- \_\_\_\_ (2018). Estimativas de População. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>>. Acesso em: 30 set 2019.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). *Atlas de vulnerabilidade social dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras*. Disponível em:<<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>>. Acesso em: 10 jun 2019.
- \_\_\_\_ (2015). Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro, Ipea.
- JUSBRASIL (2017). Referência ao processo (MP): 0009250-89.2017.8.14.0133. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/535913883/andamento-do-processo-n-0009250-8920178140133-11-de-dezembro-do-tjpa?ref=topic-lawsuit>.
- MARTINS, J. de S. (2009). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo, Contexto.
- MATOS, F. O. et al. (2011). Impactos ambientais decorrentes do aterro sanitário da região metropolitana de Belém – PA: aplicação de ferramentas de melhora ambiental. *Caminhos da Geografia*. Uberlândia, v. 12, n. 39, pp. 297-305. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16593>>. Acesso em: 13 dez 2018.
- MBEMBE, A. (2008). *Por un entierro simbólico del colonialismo: imaginario y espacio público en África*. Duala/Camerún, Le Messager.
- \_\_\_\_ (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Madri, Melusina.
- \_\_\_\_ (2016). Necropolítica. *Arte & Ensaio. Revista do PPGAV/EBA/UFRJ*. n. 32, pp. 123151.
- \_\_\_\_ (2018). *Crítica da razão negra*. São Paulo, n1 edições.
- MPPA – Ministério Público do Pará (2019). <http://www.mppa.mp.br/noticias/conforme-exigencia-do-mp-aterro-de-marituba-sera-encerrado-em-no-maximo-dois-anos.htm>.
- \_\_\_\_ (2020). Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/noticias/inquerito-civil-vai-apurar-licenciamento-ambiental-de-aterro-sanitario.htm>>.
- NADALIN, V. G.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (2014). Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. *Texto para discussão do IPEA* n. 2012. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- OLIBERAL (2019). Comunidades próximas do aterro de Marituba estão expostas a contaminantes metálicos. Portal ORM. Disponível em: <<https://www.oliberal.com/belem/exclusivo-nove-comunidades-de-marituba-est%C3%A3o-expostas-a-contaminantes-met%C3%A1licos-1.57874>>. Acesso em: 5 fev 2019.

- ONU BR – Organização das Nações Unidas no Brasil (2015/2016). No Brasil, 80 mil toneladas de resíduos sólidos são descartadas de forma inadequada por dia. Publicado em 14/8/2015. Atualizado em 9/4/2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/no-brasil-80-mil-toneladas-de-residuos-solidos-sao-descartados-de-forma-inadequada-afirma-onu/>>. Acesso em: 13 dez 2017.
- PARÁ. SEMAS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2017). Notificação Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos, de 22/3/2017. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/04/11/documentos/>. Acesso em: 13 dez 2017.
- PEREIRA, L. O. M. (2015). *Impactos relacionados à implantação do Aterro Sanitário de Marituba*. Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Câmara Federal.
- PINDERHUGHES, R. (1996). The impact of race on environmental quality: an empirical and theoretical discussion. *Sociological Perspectives*, v. 39, n. 2, pp. 231-248.
- POLANYI, K. (2000). A grande transformação. As origens da nossa época. Rio de Janeiro, Compus. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod\\_resource/content/2/A\\_grande\\_transformac%CC%A7ao\\_as\\_origens\\_de\\_nossa\\_epoca\\_Polanyi.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod_resource/content/2/A_grande_transformac%CC%A7ao_as_origens_de_nossa_epoca_Polanyi.pdf). Acesso em: 22 ago 2017.
- PORTAL G1 – Pará (2017a). Matéria de 6/12/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/policia-civil-e-ministerio-publico-fazem-operacao-para-combater-crimes-ambientais-no-para.ghtml>.
- \_\_\_\_\_ (2017b). Justiça nega *habeas corpus* a diretores das empresas que operam aterro de Marituba, publicado em 18/12/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/justica-nega-habeas-corpus-a-diretores-das-empresas-que-operam-aterro-de-marituba.ghtml>.
- \_\_\_\_\_ (2019). Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/05/31/justica-determina-que-aterro-de-marituba-continue-a-funcionar.ghtml>.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. (2012). A ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. *INTERthesis. Revista Internacional Interdisciplinar*. Ciências Humanas. PPGICH. UFSC. Florianópolis, v. 9, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/25431>. Acesso em: 13 maio 2018.
- PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. de A. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis* [Online], n. 31. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/3749>. Acesso em: 7 jan 2019.
- PREFEITURA DE MARITUBA (2017). Decreto n. 508 de 20 de março de 2017. Disponível em: <https://www.marituba.pa.gov.br/site/decreto-no-508-de-20-de-marco-de-2017/>. Acesso em: 13 dez 2017.
- QUIJANO, A. (2005). *Colonialidad y modernidad-racionalidad*. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/36091067/Anibal-Quijano-Colonialidade-e-Modernidade-Racionalidade>>. Acesso em: 16 jun 2017.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Colonialidade do poder e classificação social”. In: SANTOS, B. de S.; MENEZES, M. P. (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra/Portugal, Almedina.
- SIROTHEAU, J. L. T. (2019). “Impactos socioterritoriais em quilombos na Região Metropolitana de Belém (RMB). O caso da comunidade de Abacatal, em Ananindeua”. In: TRINDADE JUNIOR, S. C. da; VELOSO DOS SANTOS, T. (orgs.). *O urbano e o metropolitano em Belém*. Rio de Janeiro, Consequência.



- SOLVI PARTICIPAÇÕES (s/d). Demonstrativo de movimentações financeiras, individuais e consolidadas em 31 de dezembro de 2017 e 2016. Disponível em: <[http://docs.wixstatic.com/ugd/499343\\_7c85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/499343_7c85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf)>. Acesso em: 6 mar 2019.
- SOUZA SANTOS, B. de (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Belo Horizonte, Autêntica.
- SVAMPA, M. (2016). “Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais. Um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas?” In: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (orgs.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre o pósextrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo, Fundação Rosa de Luxemburgo.
- TORRES, H.; MARQUES, E. (2001). Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, pp. 49-70.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. da (2019). “Confinamento, dispersão e difusão. Processos e configurações espaciais de uma metrópole em formação”. In: TRINDADE JUNIOR, S. C. da; VELOSO DOS SANTOS, T. (orgs.). *O urbano e o metropolitano em Belém*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2000). A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana. *Geografares*. Vitória, v. 1, n. 1, pp. 117-129.
- UFPA – Universidade Federal do Pará (2017). Trópico em movimento. Estudos revelam que a emissão de gás metano no Lixão do Aurá é equivalente à queima de 34 mil hectares de floresta. Publicado em 5 dez 2017. *Portal UFPA*. Disponível em: <<https://www.portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/7711-estudos-revelam-que-a-emissao-de-gas-metano-no-lixao-do-aura-e-equivalente-a-queima-de-34-mil-hectares-de-floresta>>. Acesso em: 8 dez 2018.
- UNEP (2015). *Global Waste Management Outlook* (GWMO). United Nations Environment Programme/ISWA – International Solid Waste Association. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/resources/report/global-waste-management-outlook>>. Acesso em: 4 jan 2018.
- VASCONCELOS JUNIOR, M. R. V; CORRÊA, R. do S. da S. (2017). *Impactos Socioambientais Causados pelo Aterro Sanitário no Município de Marituba – PA*. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180039>> Acesso em: 13 dez 2018.
- WALLERSTEIN, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*. Buenos Aires, Siglo XXI
- WORLD BANK (2012). What a waste: a global review of solid waste management. *Urban development series; knowledge papers* no. 15. World Bank, Washington, DC. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>> Acesso em: 12 fev 2018.
- ZANETI, I. C. B.; MOURÃO SÁ, L; ALMEIDA, V. G. (2009). Insustentabilidade de produção de resíduos: a face oculta do sistema do capital. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 173-192.

Texto recebido em 30/out/2019

Texto aprovado em 6/abr/2020



# Waste, racism and environmental injustice in Belém Metropolitan Area

Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém

Rosane Maria Albino Steinbrenner [I]  
Rosaly de Seixas Brito [II]  
Edna Ramos de Castro [III]

## Abstract

The rationale of production and disposal of solid waste is among the most destructive and controversial consequences of disproportionate power-division in capitalism. It is associated with “underdevelopment”, “unwanted”, “disposable” individuals and places that receive the waste and its associated risks brought by the consumer society. Based on documentary and bibliographic evidence as well as unstructured interviews with citizens and militants involved in disputes for the discontinuation of the ‘Marituba Landfill’ (as this irregular and contentious Belém Metropolitan Area landfills has been known), this article focus and discuss this case, representative as a colonial scenery in contemporary urban Amazon, from the political ecology perspective and the notions of environmental justice perspective, coloniality, racism, and necropower.

Keywords: Marituba Landfill; urban Amazon; colonialities; necropower; political ecology.

## Resumo

*A lógica da produção e de descarte de resíduos sólidos é expressão das mais perversas e paradoxais da desigual distribuição de poder no capitalismo. Estigmatiza com a ideia de “atraso”, de “indesejáveis”, indivíduos e lugares “descartáveis”, que recebem os resíduos e os riscos a eles associados que a sociedade de consumo produz. Acorado em pesquisa documental e bibliográfica e em entrevistas abertas com moradores e ativistas envolvidos na luta pela retirada do Lixão de Marituba, como é conhecido o irregular e polêmico aterro da Região Metropolitana de Belém, este artigo focaliza e discute o caso – emblemático como cena colonial na contemporânea Amazônia urbana – a partir dos marcos da ecologia política e das noções de justiça ambiental, colonialidades, racismo e necropoder.*

**Palavras-chave:** Lixão de Marituba; Amazônia urbana; colonialidades; necropoder; ecologia política.



## Introduction

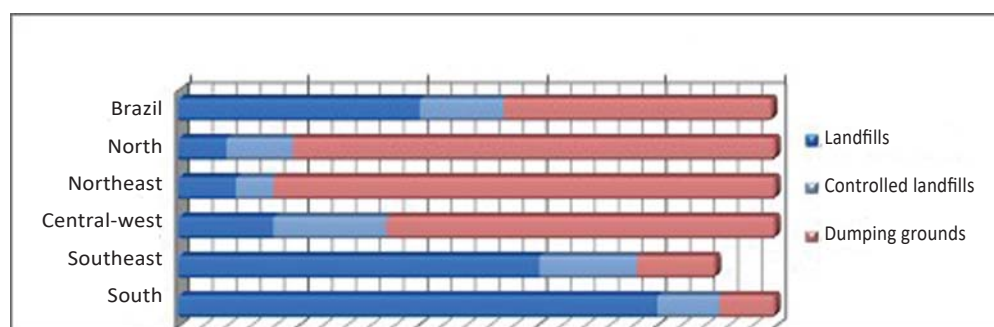
Since the 1970s, an ethical and existential dilemma, accompanied by its socio-environmental impact, has deepened with the expanding conformity of the current society to a model of unequal development, market-based needs, excessive consumption, and disposal, and the wide production of waste.<sup>1</sup> The production and discard of solid residues<sup>2</sup> come to this scenario as one of the most burning issues of power inequality in capitalism. The wealthiest people not only produce more residues but also shove them to the most underprivileged districts where the historically vulnerable and marginalized populations inhabit, what Acselrad (2002, p. 51) describes as an “unfair environmental order”. Accordingly, states the author, it is impossible “to disconnect environmental issues from how power over political, material and symbolic resources is unfairly distributed”.

It is not surprising, therefore, that half of the global waste, about 1.4 billion tons annually, is produced by OECD<sup>3</sup> countries responsible for 20% of the world population that expends 60% of all the raw material on the planet (World Bank, 2012). On the other end of the production of urban solid waste<sup>4</sup> (RSU) are the Middle East (6%), Southern Asia (5%) and Sub-Saharan Africa (5%), followed by Latin America (12%), where the 50 largest open-air landfills are interestingly located, which is the final destination of irregular disposal and highly pollutant (Unep/ISWA, 2015).

This inequality is reproduced within Brazilian boundaries: while Southeast and Southern regions boast the best conditions of waste management and treatment whereas, on the other hand, Northern and Northeastern regions fall heir to dumping grounds at rates of up to 80% of prevalence (Alvarez, 2014).

Considering that waste is also a cultural construct, its effects are not only factual, of environmental contamination

Figure 1 – Management of solid waste in Brazil and per Region (2014)



Source: adapted by authors from Alvarez (2014).

and public health threat, but equally symbolic (Douglas, 1966). It is stigmatized with the idea of individuals and places that are “impoverishment”, “undervalued”, or “unwanted”, historically “disposable”, which in the current view of colonial occupation of spaces and bodies receive the waste and are exposed to the risks produced by the consumer society.

This is a clear manifestation of *environmental racism*, an expression coined in the late 1980s in the United States during the fights for civil rights, and found in the scholarship on the absence of geographic equity concerning the distribution of environmental risks (Acserald et al., 2009, p. 20), which pointed to the cloudless intersection between race and income, despite disproportionate exposure to “dangerous debris by color’s communities”.

In the peripheral and most needed regions of global and local spaces – known as hyperperipheries (Torres and Marques, 2001), due to superposed and cumulative segregations, life is precariously inscribed in clearly visible boundaries and defined historically by racialized hierarchization of knowledge distribution, as suggested by Achille Mbembe (2016), which determines who is to be protected and who is to perish or be exposed to life risks.

From the political ecology perspective, the present article posits a remarkable case of urban socioenvironmental asymmetry in the Marituba Landfill, how is known as the only dumping ground of the Belém Metropolitan Area (BMA),<sup>5</sup> a major metropolis in Eastern Brazilian Amazon. It is a private disposal area with government – but not community – an authorization that operates irregularly in

the most socially deprived favela zone of the country (Nadali et al., 2014) near suburbs, rivers, creeks, and next to an environmental protection area as well as a centennial quilombola community. An existing scenario of a complex, invisible urban Amazon that reveals the rationale of capitalist, modern, colonial relations of power (Wallerstein, 1999) in which enlarged reproduction is entrenched on the racialized classification of individuals and the anthropocentric view of dominance over nature (Porto-Gonçalves, 2012; Quijano, 2005, 2009).

Supported by documentary and bibliographic evidence as well as unstructured interviews with citizens and militants involved in collective disputes for the discontinuation of the landfill, the purpose here is to discuss and illuminate, in its daily and silent dimensions, notions of environmental injustice and racism as addressed by Acserald (2002; Acserald, Mello and Bezerra, 2009), dialoguing with Fanon (2008), Boaventura de Souza Santos (2019) and the coloniality of power concepts by Quijano (2005), necropolitics by Mbembe (2011, 2016) and biopower by Foucault (1999, 2008). This approach intends to delineate a conceptual discussion around dissensions and disproportions concerning the final destination of solid waste in the Belém Metropolitan Area and ultimately contribute to the current understanding of an existing socioenvironmental situation in the metropolis and its suburbs.

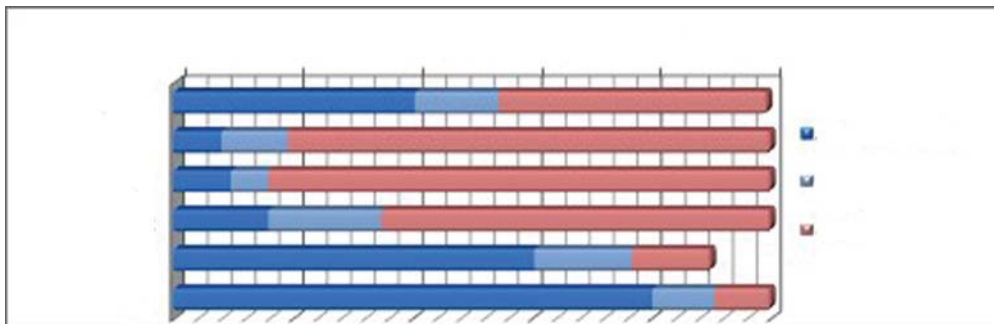
To begin with, the case of the Marituba Landfill will be situated next, focusing on its background, and institutional context, as well as the ongoing community reaction to its establishment and permanence in the location. This discussion will be based

on demographic and geographic data in addition to social and economic indicators (IBGE, 2010, 2018; Ipea, 2010, 2015, 2017). This study additionally – however not extensively – includes the particular conditions of the metropolisation development of Belem concerning the developmental process imposed on the Amazon (Trindade Junior, 2000, 2019; Becker, 2013; Castro, 2006).

## The Marituba Landfill case

The case of the Marituba Landfill, as the only dumping ground in Belem Metropolitan Area (BMA), is known, maybe better portrayed in a nonlinear timeline, especially because it seems far from the end. A few remarkable facts throughout the narrative restate what Polanyi (2000) suggested, that inequality

Figure 2 – Location of the Marituba Landfill in the Belem Metropolitan Area (BMA)



Source: Vasconcelos Junior and Corrêa (2017).

would become the greatest political battle in the present time and that, under the market economy, freedom disintegrates into a mere defense of enterprise freedom. This is the crux of operational reasoning in a system that, as Acserald (2004) suggested, tends to reject their responsibilities for consequences of negative externalities, by incorporating nowadays the “sustainability” speech with no commitment to resolve asymmetries, and by implementing actions that hardly mitigate the harm that they cause themselves.

In February 2019, a technical-scientific study requested by Pará Department of Sustainability and Environmental Protection (Semas) to Evandro Chagas Institute (IEC) determined existing abnormalities in domestic dust, soil, and freshwater in nine communities that surround Marituba Landfill which is the waste processing and management station in Marituba, a satellite city in BMA. Authorized by Semas in 2012, the station is private-owned and operated by two companies – Guamá Waste Management Co. and Revita Engineering P.L.C., members of the Solvi Corporation – major group in the national environmental industry, brought in under urgent conditions with the waiver of the bid by Belém Town Hall back in June 2015. At the time, it was imperative to discontinue the Aurá Landfill (further details will be provided later), which operated for over 20 years in the town of Ananindeua and would precariously receive 1.400+ daily tons of solid waste produced in the capital Belém and the metropolitan area to tardily comply with the National Law of Solid Waste.

Since then, the companies held responsible for the BMA landfill respond to five lawsuits filed by the Pará State Public

Prosecution Office (MPPA). Two of them processed in the local judicial power for environmental crimes, one popular action queries the waiver of the bid and a Public Interest Litigation opposes the environmental permits issued to operate the landfill. One of which, triggered by social protests and movements (especially due to the odor) unleashed, back in December 2017, the ‘Gramacho’ Operation – named after the largest dumping ground in Latin America and jointly with the police – placed under arrest operational managers and national directors of the company who also had 53 million Brazilian reais blocked to meet the expenses of environmental damage. At the time, the police inquiry<sup>6</sup> included three criminal charges and over 30 notices of environmental and administrative infractions by Semas as well as a police inquiry filed by the Environmental Police Station (Dema), in underway against the venture.

The Guamá and Revita companies are part of 50 business organizations from the Solvi Corporation group, present in Brazil, Argentina, Peru and Bolivia. In institutional communication channels, the holdings defended values included “sustainability”, “ethics”, “integrity” and “social responsibility”.<sup>7</sup> In 2017, the Solvi Corporation closed the fiscal year with over 100 million Brazilian reais in revenue and over two billion Brazilian reais inequities (Relatório, 2017, p. 26).<sup>8</sup> In that same financial statements report, under the “Contingent Liabilities” section, Solvi Corporation and its companies appear to be involved in 17 lawsuits (civil, criminal and labor), including the ones issued by the Gramacho Operation in Pará. Regarding Marituba Landfill, the report informs that

“due to the lack of evidence, there was no financial provision to meet any demands” (p. 4). The corporation additionally stated that all operations have been certified by the designated public office, the Department of Sustainability and Environmental Protection (Semas) – Preliminary License in 2012, Installation Permit in 2013, and Operating Permit in 2014 – which has conversely fallen under litigation.

The most recent lawsuit filed by the Pará State Public Prosecution Office, in February 2020<sup>9</sup> investigates what social movements and environmental activists have reported since the landfill installation in Marituba: environmental permits have been inaccurately issued. According to MPPA, “the (Guama) company was given permits start operation despite failing to meet legal environmental requirements”, such as “using the proper equipment for waste treatment and mitigating the environmental impacts on the dumping ground”. MPPA additionally managed to annul the State office’s decision to dismiss the lawsuit for moral and material environmental damages filed by the State against the business owners. “Per the agreement, this lawsuit would have been waived without warranty or any compensation by the corporation to the local community (MPPA, 2019).<sup>10</sup>

Also in 2017, after two years of operation and under the pressure of social and environmental movements, Marituba Hall decreed “state of emergency” in the municipality (Decree n. 508/2017)<sup>11</sup> as result of social, environmental, and economical damages caused by the landfill, between which the document included:

- Accumulation of slurry,<sup>12</sup> beyond the landfill draining system capacity and with “no

treatment directed to the city water micro-basin whatsoever”;

- The environmental threat caused by the slurry carried to the environmental conservation and protection area Wild Life Shelter Amazon Metropolis (Revis), rich in endemic species and considered the second largest forest reserve surrounded by an urban area in the country;

- The “pungent odor” that reaches several adjacent boroughs, originated from solid waste cells stored in disagreement with technical requirements;

- The dramatic increase in demand for healthcare and medications in public health services;

- “Excessive financial losses” caused by local companies close-downs, freshwater getaways (like vacation and holidays spots near creeks), and restaurants nearby the landfill.

- A centennial traditional society – the Abacatal Quilombola Community – directly affected by both the pervasive smell and the slurry carried to the shared watercourses that provide food to the local people.

During the entire time, Guamá Waste Management company has denied the existence of irregularities.<sup>13</sup> Notwithstanding, a designated researcher from Evandro Chagas Institute (IEC), responsible for the technical study on the exposure of nine communities to metal poisoning near the Marituba Landfill dumping ground’s, drives our attention to the unquestionable contamination.

We have found several proofs of jeopardy. The most harmful ones include mercury, lead, and manganese. We also found cobalt, hardly ever found in water. In general, it is associated with conductors such as



batteries and plates. We additionally identified cobalt in the dust (far out where children play) (...) in the soil, I highlight the presence of copper at a high level (in a neighborhood near the Landfill). Copper is highly associated to waste. And this is the most valuable indicator of problems with waste. (IEC Researcher, Marcelo Lima, on ORM Portal, *O Liberal*, Feb. 05, 2019).

Findings, according to the researcher, are still inconclusive. A second investigation stage was critical to determine the responsibility and the extension of both health and environmental damages nearby the landfill. To that end, “appeals and new requests to Semas” were needed. Thus far, there is no regular monitoring and no information about the implementation of the tests.

Meanwhile, the absence of the mainstream press the lack of attention addressed to the alarming study by the Evandro Chagas Institute was intriguing. A similar situation had been revealed in the outrageous Gramacho Operation. While warrants were issued in several states and senior executives from a nationally distinguished corporation were held accountable, media coverage was impressively discreet and restricted to the local press.

The Permanent Forum on Landfill’s Out, under the “Resistance cannot stop while the Landfill persists” slogan, was one of the most relevant and enduring agents of the environmental dispute field, playing a structuring role of resistance. Later in 2011, the companies established local political articulations to implement the alleged dumping ground while residents began another movement, following the model

offered by Svampa (2016). According to the author, in Latin American territories that are permeated by social and environmental conflicts, there are prevailing elements such as a new form of rural and urban socio-environmental movement. This new form is “characterized by various cultural groupings, certain environmental NGOs – often pre-existing structures –, intellectuals and specialists that observe the behavior of organizations and social movements” (Svampa, 2016, p. 145).

The Landfill’s Out movement<sup>14</sup> ended up creating a resistance network composed by diverse individuals directed to contest socio-environmental damages that affect everyone – local workers and businesses, environmental militants, students, researchers, and especially local community members. Having a common goal to free up the municipality from the metropolitan area waste, the fight has taken place in several ways: physically, in street protests, traffic blocking, participation in events, and the demand for public audiences; and virtually by the intense use of related social networks. The judiciary must be sensitive to environmental flags and the defense of unified movements for human rights.

The purpose was to educate and bring together afflicted people who were interested in the fight to discontinue the landfill after the attempt to prevent its installation had been frustrated. “We do not want accommodations. What we want is for the Landfill to be discontinued and properly removed to somewhere else unlike here”, explained one of the movement members who represented a long-established quilombola community that had been affected. Abacatal Quilombo, over three centuries old, is constituted by 120

Figure 3 – Picture of marching for Landfill's Out



Source: <https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba>

families who rely on both domestic agriculture and the Uriboquinha river to maintain their way of life. The watercourse has been seriously affected by the seepage of slurry.

In May 2019, this chronic crisis<sup>15</sup> came public one more time due to the failure to establish solid waste policies for Belém Metropolitan Area. Guamá Co. decided to discontinue Marituba Landfill – which remains irregular – for disagreeing with the amounts paid by Belém City Hall. As a result, the Belém town administrations announced the reopening of the Aurá Landfill. The Public Prosecution Office interfered and granted a time extension to allow Marituba Landfill

to operate adequately. New community protests and movements outbroke against the continuation of the landfill in town. The new time extension triumphed. A new judicial agreement was made. The landfill will continue until 2021. By then, town administrations and the State government will need to find a proper solution for the destination of waste produced in BMA. Again, this time extension is “unpostponable”.

For a better understanding of this case as well as its impacts, the next section will offer an overview of socioeconomic and geographic data about Marituba city and BMA with special attention to the solid waste matter in the region.

## The region and the municipality

Marituba is one of the six municipalities that integrate, along with the capital, Belém Metropolitan Area (BMA), located in the Northeast of Pará State, Eastern Amazon. It lies in the estuary of Pará River and is crossed by 30 watercourses – rivers and creeks –, forming a floodplain (Ipea, 2015). With an estimated population of 2.5 million distributed over 4.600 km<sup>2</sup> (FNEM, 2018), BMA exhibits a 95% urbanization rate and a total of 600 thousand homes (66% of which are concentrated in Belém) most frequently established in swamps and topographically lower areas that historically flood regularly (Ipea, 2015). If compared to the other 26 metropolitan areas in Brazil, BMA displays the lowest income per capita<sup>16</sup> and conversely the highest rates of abnormal occupations in dense urban agglomerations (Nadalin et al., 2014; Ipea, 2015).

The City Wellbeing Index (IBEU), developed by the Metropolis Observatory (2016), is based on five standards – urban mobility, environmental conditions, living conditions, public services, and infrastructure – corroborates and support the idea that Great Belém is one of the poorest metropolitan regions in Brazil (Trindade Junior, 2019). Belém capital appears as the third least developed in the country, after two other capitals in the North: Porto Velho and Macapá. According to the geographer Saint Clair Trindade Junior, such performance (also found in Northeastern capitals) reflects “metropolitan spaces whose demographic and structural growth rates are not followed by a substantial improvement in life quality” (p. 147).

The metropolis keeps certain peculiarities regarding developmental conditions imposed on the Amazon and to its inner process of regionalization. Unlike other regions in which the metropolitan dispersal is more closely followed by the economical dynamics, constructing a polynuclear metropolis, the expansion considered here reflects, above all, poverty conditions that result in large-scale available human-labor in the Amazon (Trindade Junior, 2000, p. 118).

In general, the process of urbanization in the Amazon, especially the metropolisation development of Belém dates back to the 1960s. Belém was established in the Forte do Presépio in the 17th century as the foundation of the first capitalist boundary vis-a-vis the conquer, expansion, and appropriation of natural resources in the region. In the 1960s, the inauguration of the Belém-Brasília highway, urbanization advances, becoming consolidated in the 1970s after national integration policies as well as extensive projects (Castro, 2006; Becker, 2013; Trindade Junior, 2019). Under State intervention, both structured and unplanned colonization, attracted large amounts of contingent immigration<sup>17</sup> to the frontiers of capital expansion where previously marginalized populations had already been banned from their original territories due to processes of primary capital growth. Many individuals migrated from areas of agricultural frontiers in rural Amazon – outermost edge of both human settlement and geographical limits (Martins, 2009) – to inflate peripheral neighborhoods, surrounding villages and districts in Belém, and establish new relations doomed to the social inequality and imbalance

that characterize capitalist urbanization. As Harvey (1980) stated, development and underdevelopment are two sides of the same coin. Hence, as explained by Sirotheau (2019, p. 143), cities define themselves as “condensed forms of some values and conversely responsible for the deconstruction of other values becoming, therefore, naturally disruptive”.

### Marituba municipality

Marituba, the smallest metropolitan municipality in Belém, in terms of the territory is located at the heart of BMA, almost merged with Ananindeua and Belém along the banks of Guamá river. With an estimated population of 129 thousand inhabitants (IBGE, 2018), it serves as a commuter town whose economically follows the region and is essentially tertiary.<sup>18</sup> The city is highly impoverished and lacks the infrastructure to serve its low-income population whose 42% of households make as little as half a minimum wage per individual (IBGE, 2010). It is the number one metropolitan city when it comes to inadequate agglomerations<sup>19</sup> (IA) which means that 77% of Marituba population lives in urban settlements where conditions are “intolerable for social and urban development” (Nadali et al., 2014, p. 75), most commonly known as favelas (Ipea, 2015).

According to the social vulnerability index (SVI),<sup>20</sup> Marituba displays high social vulnerability, especially in terms of infrastructure, which includes poor sanitary conditions and no waste collection, leading to the worst rates within BMA. Developed by Ipea to reveal positions of vulnerability and

social exclusion, SVI comprises three domains and sub-indices – Urban Infrastructure, Human Capital, Work and Income – which measure the presence, absence, or insufficiency of assets (Ipea, 2015), or living conditions that should be provided to every individual by the State.

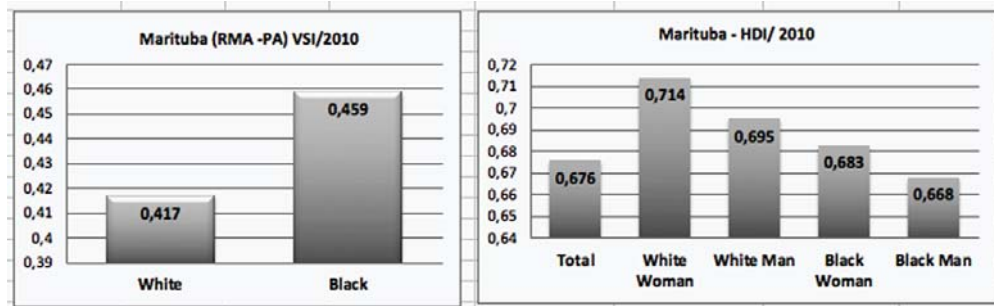
The social vulnerability index in Marituba has improved, though. It came from “very high” (0,690) in 2000 to “high” (0,455) in 2010, accompanying most municipalities and metropolitan areas in the North and Northeast of the country. Nevertheless, these places remain among the worst scenarios according to scholarship while the historic logic of social segregation lingers. SVI, likewise the Human Development Index (HDI)<sup>21</sup> in the city, consistently displays significant differences as opposed to more developed regions when it comes to race and sex (Figure 4).

### Sanitation and waste

In terms of sanitation, there are significant asymmetries among the municipalities (IBGE, 2010). While the provision of clean water reaches 75% of homes in the capital, it barely gets to 40% in both Ananindeua and Marituba. The sewage collection system and septic tank exhibit an even worse situation: in Belém, 68% of the homes are provided while in Marituba, Benevides, Santa Bárbara, and Santa Isabel do Pará, this figure is lower than 20%.

As far as solid waste management is concerned, indicators are more stable (IBGE, 2010). Most of the municipalities in BMA have household waste removal regularly with indices as high as 90% in Marituba on one hand; however, 11,06% of the population is lack of the service on the other hand (SVI,

Figure 4 – SVI e HDI in Marituba (RMA, PA) town per race and sex



Source: elaborated by the authors. Atlas of Social Vulnerability – <http://ivs.ipea.gov.br>

2010). The ultimate challenge is particularly the disposal and treatment of the waste produced. The daily production of domestic solid waste in Belém Metropolitan Region is as much as 1.490 tons, from which 69% are generated in the capital (1.000 t/day), 24% in Ananindeua (350 t/day), 2.7% in Marituba (40 t/day), 2.5% in Santa Isabel (35 t/day), 1.3% in Benevides (20 t/day) and 0.3% in Santa Bárbara do Pará (5 t/day). These data (Pereira, 2015) do not include Castanhal, a municipality that incorporated BMA in 2011.

The Solid Waste National Policy, set in 2010 over twenty years of debate in the National Congress, emphasized shared responsibility by society as a whole – citizens, governors, private sector, and civil society – for the environmentally acceptable management of solid waste. For that purpose, the elaboration of the National Plan of Solid Waste Management (NPSWM) was initiated in 2011 and approved in the following year. In metropolitan regions, this plan prompts

the creation of inter-municipal associations to integrate the response to regional demands. The NPSWM also determined the discontinuation of all landfills by 2014 which was later extended to 2018.

The municipalities in the Belém Metropolitan Area, likewise most cities in Northern Brazil, excepting for Rondônia and a small part of Tocantins, have not complied with the NPSWM yet. Nor have they established an integrated inter-municipal plan or alliance for managing solid waste. On top of that, local management resources are equally scarce (Brasil, 2017). Pará State Government has created its own Integrated Solid Waste Management Plan (ISWMP) in 2014, however, there is no evidence that such a plan has been launched. The capital, Belem, has created its Solid Waste Integrated Management Municipal Plan (Ordinary Law n. 8899) in 2011; although, on practical terms, the lack of public policies and definitions are observed with the proper disposal and treatment of generated waste.

In 2015, pressured by the new The Solid Waste National Policy, Belém discontinued the Aurá Landfill after 23 years of inadequate and non-licensed operation in Ananindeua where all waste generated in BMA was disposed with no soil impermeabilization, drainage and collection of percolated liquids, creating slurry and contaminating watercourses that form the Guamá River micro basin (Matos et al., 2011). During that time, the major springs in Great Belém – Bolonha and Black Water Lakes – located just 1.400 meters from the landfill and responsible for 65% of the freshwater provided to the entire metropolitan area. After over two decades of a disastrous operation, Aurá Landfill was responsible for the emission of greenhouse effect gases (especially methane) in amounts that correspond to the burning of 34 thousand acres forest (UFPA, 2017).<sup>22</sup>

Aurá Landfill was closed, but not brought to an end. Thus far, the area has never been restored from the environmental damages created. According to reports by social movements, percolated liquids keep seeping. Additionally, requirements of the Solid Waste National Policy have not been met regarding the socio-economic inclusion of waste pickers (around 2 thousand pickers). Once again, in 2014, while the destination of the Landfill was in discussion, waste pickers blocked the traffic on BR 316 highway to report neglect and demand concrete actions. At the occasion, in June of 2015, about 1.4 thousand tons of urban solid waste had an alternative destination; the problems, however, just moved out to a different address. They were transferred, as previously explained, to a neighbor community, Marituba. The imperative/punitive logic once again would be evidenced in the choice of a new space, ignoring who

lives there, and denoting, as shall be discussed in the next two sections, the violent and racial logic of environmental injustice mechanisms that are imposed to “disposable” bodies in poor and peripheral places.

## Territorial shocks and well-living fights

*I can see our community being swallowed by the progress. It is the Landfill, the power-light lines, the gas pipeline, the allotment...(around our community). In 1987, our homes were taken down with electric saws and retro excavators, but we resisted. (Abacatal Quilombola Community member).<sup>23</sup>*

The Marituba Landfill case, as described here, must be interpreted from a variety of standpoints: the nature of conflicts, the disposition of involved social agents, and especially the unequal logic of power-division regarding environmental matters. The excerpt above, from a member of the Abacatal Quilombola community, illustrates the undeniable manner of how environmental injustices and its resulting conflicts are connected by an invisible line since they all emerge from the same predatory and unequal territorial occupation. In a geopolitical scenario of new asymmetries between North and South, the last two decades witnessed intense socio-environmental conflicts in Latin America, led by indigenous people, farmers, and various urban agents.

In geopolitical terms, the extractive option and reprimarization of the economy in Latin American countries, that continually

export raw material and proliferate exportation zones in their territories, have imposed a new distribution of labor and land, characterized by the unrestrained use of non-renewable natural resources. This scenario has brought to light the fight for environmental justice and updates the developmental model based on a strong impact and the primary sector that initiated in the 1960s and 1970s, how will be discussed in this topic.

A new cycle of conflicts took place in the 2000s in the continent as suggested by Maristella Svampa (2016). New urban and rural socio-environmental clashes have emerged since then, whose social composition of the actors is distinct from traditional social movements. Many of these movements are starred by the youth and women who played a crucial role in their organizations.

This is what the author described as 'ecoterritorial turn' of fights. "The social perspective of fights and the establishment of a common diagnosis have led to the creation of a dense network of organizations as well as the multiplication of merging groups that reflect a new internationalism", stated the author (2016, p. 145). These merging groups are articulated on a multi-level system that embraces the local, the national, and the subcontinental. Different territorial rationales interplay here, intersecting principles of action and rationalities that echo contrasting and often opposing values.

On one hand, the territorial rationale of corporations and business elites is based on an economical paradigm whose goal is to transform territories of strategic natural resources into efficient and productive zones. On the other hand, the territorial rationale of local communities is based on the defense

of life and natural, social, cultural, non-transferable assets that must be kept safe from both market greed and offensive ideas. The analysis of socio-environmental conflicts offers a privileged viewpoint, according to Svampa (2016) of two central issues of the present day, the development and the environment, intertwined as much as complex. This approach incorporates the political ecology perspective, line of reasoning that criticizes both maximum profit and the marketization of nature, to which the relations humans beings establish among themselves and with nature are created through power relations (Castro, 2015, p. 238).

Following this viewpoint, Acserald (2002) affirmed that the popular action that rises against the dominant environmental order results in two complementary and indissociable outcomes. At first, the objective distribution of environmental effects that result from social practices in which differences in power over environmental resources are visible in various social groups. Secondly, controversies at the discourse level in which distinct world representation patterns are confronted, and the legitimacy of power-division patterns over natural resources are at stake.

Both outcomes can be observed in the Permanent Forum on Landfill's Out movement, initiated in 2015 when Marituba Landfill was created by a private society. The movement branched out into an array of actions and mobilizations, such as the blocking of BR-316, which reached major repercussions in the local press, in addition to articulations with representatives of the State Parliament and the House of Representatives, where the fight had many reverberations.

Acserald (2002) highlights three central positions around current environmental issues. The first and prevailing one is ecological modernization through which political institutions incorporate ecological concerns in hopes of associating them with economic gains. This view values technique and market economy, searching for collaboration and consensus. The second position is represented by the risk society theory, by Ulrich Beck (2002), which would bring a critical and radical alternative. This theory acknowledges the existence of ecologic conflicts and inequality of power over technique and provides a rationale for the critical action of ecologism. In Beck's view, the risk-society would have emerged after the rising of industrial societies in the XIX century. From this perspective, the contemporary ecological crisis should be a result of institutions failing to control and preserve, being unable to mitigate risks, who ended up sanctioning, in practical terms, their legal conformity.

This criticism, however, is directed to the technical-scientific rationality, not to the established capital power, the reason why Acserald contests, "[...] Not even the defenders of ecological modernization or the theoreticians of the risk society [...] have analytically incorporated both social diversity in construction risk and the presence of a political logic into unequal environmental damages. (Acserald, 2002, p. 51).

The third position is the development of a direct relationship between environmental degradation and social injustice. The partisan social individuals in this position do not trust the market as an instrument of triumph over

environmental inequality and the ascent of principles understood as environmental justice. In the author's words:

Such agents consider a clear social inequality in the exposure to environmental risks which results from a logic that extrapolates the simple abstract rationality of technologies. To them, combating environmental degradation is an opportunity for gains in democratization, not only gains in market efficiency and expansion. (Acserald, 2002, p. 51)

In that view, therefore, conditions for access to environmental protection are socially unequal and, on top of that, indissociable from oppression based on class, race, and gender. The movements that are based on such assumptions and have fought for environmental justice were responsible, according to Acserald, for revealing an agenda that was submerged and invisible to nationwide political discussions. The movement began in the 1960s in the United States by creatively reconciling fights for social, territorial, environmental, and civil rights. The year 1982 was a milestone after the fight put forth in Afton, Warren County, North Carolina. Since then, other similar movements have come up to which local environmental inequalities are a central political issue for civil rights. Another very significant advance in that sense happened in 1987 after a study conducted by the Racial Justice Committee of the United Church of Christ found that the racial distribution in a community is a significant indicator of the presence or absence of dangerous waste in a certain area.



Consequently, the term ‘environmental racism’ (Pinderhughes, 1996) was coined to refer to the imposition of dangerous waste to black communities.

The movement against environmental inequality in the USA has established the basis for global resistance which has been articulated against the unequal distribution of environmental damages. This is evidence of environmentally-sensitive social divisions in which poor and black classes are spatially segregated – due to their limited social mobility – by the transfer of predatory activities to the environment where they live (Acserald, 2002, p. 57).

On that note, the understanding of such socio-environmental asymmetries may be related to the Fanonian notion of *racism*. To Franz Fanon (2008), racism is a global hierarchy of superiority and inferiority on what he refers to as “human line” which, since the XVI century, has been politically reproducing as a structure of dominance. As explained by Grosfoguel (2012), to the Caribbean author, people who are above the human line are socially recognized in their humanity and as subjects of human, social, labor, and, even more, environmental rights. People below that line are considered sub-human or non-human, therefore, their humanity is denied.

Inspired in Fanon, Boaventura de Souza Santos (2019, p. 43) defined “abyssal thinking” as a system of two worlds that resulted from historic colonialism. The metropolitan world, “consisted of equivalence and reciprocity between “us”, the “entirely humans”, with sociabilities commanded by tensions between social regulation and emancipation, and the mechanisms of the liberal State, State Law, human rights, and democracy. On the other

side, the colonial world, the world of “them”, those who are on the other side of the abyssal line to which forms of sociability are embedded with patterns of violent appropriation of lives and resources, in other words, violent regulations – the Colonial and Neocolonial State, the apartheid, forced and slave labor, torture, primitive capital appropriation, racism, feminicide, among so many other structural violence, likewise ecocide and epistemicide.

Also inspired in Fanon, Aníbal Quijano (2009) develops the notion of coloniality of power as a cultural matrix of social classification that, even after the end of historic colonialism, becomes natural in everyday life through processes of reproduction and the maintenance of a certain power pattern. The pioneer pattern of worldwide power, forged in the establishment of a “New World”, relies on the intersection of two central factors that, according to the author, have raised and sustained the capitalist colonial modern world-society (Wallerstein, 1999) – the classification of worldwide population-based on both race and the articulation of all forms of labor control. To Quijano (2009), as explained by Porto-Gonçalves e Quental (2012), social identities based on racial classification of the world population are progressively associated with the place that the groups start to occupy in the division of labor found in the so-called emergent capitalist system. To the indigenous, bondage; to the black, slavery; to the European, paid job.

In this very same process, territories and territory-based political organizations have been classified according to the alleged “racial” position in which their citizens were placed. (...) From the perspective of

race, therefore, a set of power relations are constituted which hierarchize their places and their peoples (Porto-Gonçalves e Quental, 2012, p. 42).

The Marituba Landfill studied here, located in a town with the lowest rates of human development index (HDI) of the Belém Metropolitan Area, where generalized multi-dimensional social vulnerability is worsened when associated to the “skin color” variable, is a peculiar case with neo-colonial segregation marks that reflect a disproportionate environmental order with permanent wellness jeopardy for the surrounding population due to all types of risks, contaminations, and reiterated daily distress. The distress here must be considered in a subjective dimension of illness, as being part of the waste, of the dreadful smell that lingers around everywhere and everyone. This is overwhelmingly testified by local inhabitants around the Landfill:

*I felt violated. It seems like they steal a part of us, of what we had, they came in and devastated. They said it will be here and that's it. They never asked permission, there was no voting, and now we need to go through so much for them to leave. And they don't want to get out, they don't listen. (Inhabitant 1)<sup>24</sup>*

*The landfill goes under construction five, six years ago. Right where I was [...] a child, a reservation, natural, very beautiful. Then, they devastated it, turned it into a “junkyard” where today is a landfill, and it becomes a 5-meter deep hole, giant hole, then they kept throwing garbage, and today there is a 5-meter pile of junk. I witnessed the entire process. (Inhabitant)<sup>25</sup>*

*Everything changed. Pushed the clientele away, downtown seems like a cemetery. [...] The stench is noticed here at the park, it sometimes crosses the town. (informal worker, food seller)<sup>26</sup>*

After it was brought to public attention, environmental justice began to occupy a central position in the agenda of most social fights in today's world with special emphasis in Latin-American countries where several networks have been engaged. This agenda includes the inequality of environmental costs, the absence of democratic mechanisms, environmental racism, gender injustice, and ecological debt (Svampa, 2016).

However, what does environmental justice precisely and conceptually entail? According to Acserald (2004, p. 16), it “entails the right for a safe, healthy, and productive environment to all, the environment as a whole, including ecological, physical, constructed, social, political aesthetic, and economical dimensions”. Such right, stated the author, is to be freely exercised, respecting individual and group identities as well as the dignity and autonomy of communities.

The concept of environmental justice equals Well-Living, a developing construct, according to Alberto Acosta (2016, p. 33), that “may serve as a springboard to build, reach consensus, and provide answers to the devastating effects of climatic changes as well as to growing marginalization and social violence”. Well-Living emerges from utopic views, defined as a proposition of fight against power coloniality, challenges the Eurocentric notion of well-being that relies on the assumption of life-long accumulation and patterns of unsustainable consumption.

“Production and consumption become, therefore, a never-ending spiral, irrationally ruining natural resources and increasingly aggravating the tension that results from social inequalities” (Acosta, 2016, p. 36). The indigenous way of life is of terrific inspiration. However, the author highlighted that it goes beyond the Andean and Amazon views, in a search for various voices that emerge in the world, including in circles of the Western culture, such as ecologists, feminists, cooperatives, Marxists, humanists, among others (p. 34).

The next section will discuss narratives from inhabitants of the Marituba Landfill in light of contributions by Foucault (1999) and Mbembe (2016, 2018), who complement the considerations made so far.

## State racism and necropolitics: living and dying in garbage

In the course entitled “In Defense of Society”, Michel Foucault (1999) discusses the agents of dominance in what they hold as effective, factual, and empirically observable throughout history. In doing so, he intends to go beyond what he refers to as “triple primitivism” upon which power sovereignty is anchored – the subject is to be subjected, power unity is to be reasoned, and legitimacy is to be respected.<sup>27</sup> By establishing this, Foucault introduces the notion of State racism of utmost importance for the discussion on this point of the study.

To Foucault, there is a discourse of perpetual war that crosses the Western world history. “The idea presented is of the war as an endless plot in history [...] the war

develops under war and peace, the war that misleads our society and divides it into a binary mode is essentially the race war” (Foucault, 1999, p. 70). The author recognizes, from this conclusion, that race is a type of “vital junction” to analyze power patterns in society and that the social body is essentially articulated based on two races.

It is about biological-racial racism that is incorporated and permanently recreated in the social body. According to the Foucaultian standpoint, this binary fracture, expressed in what we perceive as polarity, “is not the battle of two exterior races against each other; it is the division of one single race into a super-race and a sub-race [...]. In short, the inside out and the bottom of the race that appears on it” (Foucault, 1999, p. 72).

Accordingly, the race conflict discourse that emerged during the XVII century turned out as the power discourse itself, bound in the battle declared, not between two races, but initiated by the race imposed as the one and only, the holder of power and guardian of the norm. It is the race that dictates who meets or not the norm and confronts those who supposedly represent jeopardy to the biological equity. The biological-racist discourses about decay, at this point, have served as a discursive matrix that began to direct the operation of institutions of the social body. Since then, it was taken as the criterium of social elimination, segregation, and, finally, normalization.

“We have to defend society from all biological jeopardy caused by that other race, that sub-race, that counter-race that we are, unwillingly, creating” (Foucault, 1999, p. 73), edicts the philosopher on the criterium used to direct society which serves the global strategy

of the social conservatives. State racism, as displayed, becomes one of the pillars of social normalization. The modern State relies on the intrinsic correlation between racism, State structure, and biopower.

Biopower refers to, as the term reveals, the power over life, not over the individual body, but the social body, leading to a type of biological statization. The new technology of power takes effect, managing a social life, measured in numbers and figures, following demographic criteria. Birth, mortality, longevity, control of epidemics and endemics, safety, it is all under the biopolitical and biopower hospices. Foucault believes that the XIX century has been through a massive transformation.

One of the key points in that transformation, in the Foucauldian view, is the reversion of the right of life and death that the supreme ruler had in the classic theory of sovereignty, established on the assumption of power over the decision to let live or let die. In the new power structure, the assumption is to 'let' die to 'make' live, what precisely defines the State racism and evidence what Foucault refers to as "the murderous function of the State" (1999). In other words, it is decided who dies so that others may live. And this is not just about physical death, but also symbolic death, an important issue discussed here. To die symbolically may refer to being condemned to exclusion, rejection, degradation, deprived of rights. There is nothing more appropriate to understand the game of life and death than the Marituba Landfill and so many other urban landfills. Some types of death in life.

*You do not know what is to live around stench, to sleep around stench [...].  
Today we have no more preys, we*

*have lost our creek, the enjoyment of our children.* (representative of the Abacatal quilombola community)

Achille Mbembe (2011) revolutionized Foucault's concept of biopower for considering it insufficient "to reflect contemporary norms of submission of life before death"<sup>28</sup> (2011, p. 75). He offers, then, the concepts of necropower and necropolitics to indicate new forms of domination and submission, particularly having post-colonial Africa as his springboard. In the post-colonial world, power is diffuse, in his understanding, not necessarily performed by the State. The death economy is engraved in the relations of production and power. The last expression of sovereignty relies predominantly upon, according to Mbembe (2016), in the power of deciding who is to live and who is to die. Likewise, Foucault, he situates race as the origin of the forms of domination that have ruled since the European colonization in America.

Throughout the centuries, Mbembe stated that race has operated as a primary, material, and ghostly category "in the origin of a myriad of catastrophes, having caused psychic evil devastations of countless crimes and massacres" (2018, p. 13). What the post-colonial world experiences today is the European case, referred to as "imperialism of disorganization", which produces disasters and disseminates everywhere excluding conditions, flourishing in many countries a "raceless racism", responsible for the accomplishment of a higher level of discrimination. The race is still a critical determinant of difference and inequality; racism, conversely, has served as a pretext of all kinds of discrimination, diffuse, reiterated,

and violent, that opposes black bodies to poor peripheral bodies. For that reason, he foresees a black revolution in the world.

This is the everyday scene and drama among favela inhabitants in Marituba, where living in the waste and its unbearable stench is another way to slowly die, surrendering to the necropower. The following reports speak for themselves on this.

*The stench has lingered for over two years, but last year in November I went breathless and fatigued and in December I experienced several pains, chest pain. When the smell becomes too sharp, I stand by the fan feeling suffocated...then the smell goes away, and I feel better. (Inhabitant 2)<sup>29</sup>*

*Many people exhibited symptoms of stomach ulcers that they didn't have. Until I stayed home longer, I began to feel the same. Dry mouth, cracked lips, rough tongue. Like I was eating an unripe fruit [...]. When we are in bed, and then wake up or have breakfast, anytime...no one invites anybody else (come over) because it's unbearable. (Inhabitant 1)<sup>30</sup>*

## Final considerations

This article aimed at bringing to discussion notions of justice or environmental racism, which are background and key issues for the understanding of immemorial socio-environmental disputes from the perspective of different narratives in conflict. This discussion was empirically based on the disproportionate distribution of environmental damages related to waste disposal in the

Belém Metropolitan Area, the main metropolis in an unseen urban Amazon.

The habitual action of building sewage and waste landfills in areas that are occupied by working for poor populations, impoverished members of black populations, and ethnical minorities, is not novel, that has been observed since the Ancient times as described by Acserald (2002, p. 52). The rejected, deported, clandestine, and undocumented ones are defined by Mbembe (2018, p. 306) as “intruders” and “human waste” – victims of historic “post-abysal exclusions”, in the Boaventura Santos terms, situated apart from the “human line”, according to Fanon.

It is evidenced here the reassertion of a strategy of dominance by obedience, control by lowering the other, turned into “a thing”, disposable, subject to places “unacceptable” to human development, revealed in the growing scene of impoverished and vulnerable populations in the so-called subnormal metropolitan suburbs like the Marituba Landfill.

The racialization of colonial power structures (Quijano, 2009) reappears modernized in contemporary environmental disputes. It is objectively revealed, as stated by Acserald (2009), in the direct effects of an unjust and unequal ecological distribution, in the access to goods and resources, well-fare, and well-living of individual and social groups. It is subjectively uncovered in controversies of discourse structures, in the insensitivity and arrogance of bureaucracies as well as the allurements of delusional discourses and effortless reasoning of the market.

Nevertheless, not everything is black and white. The world commonplace project, where principles of equality

may prevail as well as the fundamental unification of the human gender is universal, as projected by Achille Mbembe (2018), and maybe it is already possible to presently identify some feeble signs in this direction. They rise from resistance, in the act of performing and persisting. In the collective struggles for justice that are reinvented as they overflow and touch beyond the austerity of a single thought or a single notion of class. No advance in this sense, however, can be substantial while racism persists and the self-declared superiority of one race over another.

Those who the African thinker, about the revolutionary and Caribbean philosopher, defines as “the new condemned on Earth” are denied the right to have rights or the right to come and go. Therefore, they are doomed to live in every type of reclusion and exclusion – open fields, screening centers, millions of places of confinement – to which we may add impoverished, unattended, and violent suburbs in large cities in the North and Northeast of Brazil where urban dumping grounds and irregular landfills are located wherever they persist, like the Marituba one, in the Belém Metropolitan Area.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-4321-7245>**

Federal University of Pará, Postgraduate Program Communication, Culture, and the Amazon. Belém, PA/Brazil.  
steinbrenner@ufpa.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7102-0293>**

Federal University of Pará, Postgraduate Program Communication, Culture, and the Amazon. Belém, PA/Brazil.  
rosalysbrito@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0001-9297-4168>**

Federal University of Pará, Postgraduate Program in Sociology and Anthropology, Center for Advanced Studies in the Amazon. Belém, PA/Brazil.  
edna.mrcastro@gmail.com

**Translation:** the translation of this article was supported by the Qualified Publication Support Program, Department of Graduate Studies and Research, Federal University of Para. Translation: Anderson Francisco Guimarães Maia. Review: Suzana de Cássia Ferrão.

## Notes

- (1) The concept of planned obsolescence comes with the current rationale of the capitalist system, that is self-replicated in untimely disposal of consumer goods, that rapidly become obsolete (Mézsáros, 2002, in Zanetti et al., 2009).
- (2) Solid waste is every “material, substance, item, or disposed good as a result of human activities in Society whose components make their dumping in public sewages or water bodies unacceptable (Brasil, 2010 – PNRS. Chapter 2, item XVI).
- (3) Thirty-six countries are OECD members – Organization for Economic Cooperation and Development –, established post-World War II. Since the 1980s, these high GDP countries have increased their waste per capita in 35% (World Bank, 2012). See “What a waste: a global review of solid waste management. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>>
- (4) Urban Solid Waste (USW) – domestic and city cleaning waste (sweeping, street and public spaces cleansing, and the sort) (Brasil, National Plan of Solid Waste, 2012).
- (5) RMB: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel do Pará, Santa Bárbara do Pará (and, more recently added in 2011, the town of Castanhal).
- (6) Marituba Bureau of Criminal Apprehension. Reference to Lawsuit (MP): 0009250-89.2017.8.14.0133. Available at: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/535913883/andamento-do-processo-n-0009250-8920178140133-11-de-dezembro-do-tjpa?ref=topic-lawsuit>.
- (7) Available at <<http://www.solvi.com/>> and the company’s corporate publication <[http://docs.wixstatic.com/ugd/499343\\_43ddf5292e8f44dda9010c404b3a1d05.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/499343_43ddf5292e8f44dda9010c404b3a1d05.pdf)>.
- (8) Solvi Corporation P.L.C. Statement of individual financial transactions consolidated on December 31, 2017 and 2016. <[http://docs.wixstatic.com/ugd/499343\\_7cc85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/499343_7cc85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf)>.
- (9) See MPPA: <<https://www2.mppa.mp.br/noticias/inquerito-civil-vai-apurar-licenciamento-ambiental-de-aterro-sanitario.htm>>.
- (10) On this subject, visit: <http://www.mppa.mp.br/noticias/conforme-exigencia-do-mp-aterro-de-marituba-sera-encerrado-em-no-maximo-dois-anos.htm>.
- (11) Marituba Hall Decree from March 20, 2017, published on DOM on March 31. Available on: <https://www.marituba.pa.gov.br/site/decreto-no-508-de-20-de-marco-de-2017/>.
- (12) Slurry is any liquid that, while passing through matter, extracts soluble or suspended solids, or any other component of the material through which it has passed. (Wikipedia)
- (13) Justice denies habeas corpus to company directors that operate Marituba landfill - G1 Pará, published on 12/18/2017. Available at: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/justica-nega-habeas-corpus-a-diretores-das-empresas-que-operam-aterro-de-marituba.ghtml>.
- (14) Available at: <https://www.facebook.com/foralixaomarituba/> and [https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba?fbclid=IwAR2DxeSc\\_I\\_iocRP-zFo4pnn5lxw1UEZDu95CsMy96BsyhqAJGrIGdwXQr8](https://foralixaomarituba.wixsite.com/foralixaomarituba?fbclid=IwAR2DxeSc_I_iocRP-zFo4pnn5lxw1UEZDu95CsMy96BsyhqAJGrIGdwXQr8).

- (15) Available at: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/05/31/justica-determina-que-aterro-de-marituba-continue-a-funcionar.ghtml>.
- (16) Estimated population IBGE 2018 and GDP per capita. On: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas – FNEM. Available at: <http://fnembrasil.org/regiao-metropolitanadebelempa/> and <http://fnembrasil.org/fnem/painel/>.
- (17) As a result of several endeavors to occupy the Amazon, the region recorded the highest rates of urban growth in the country, with a population that increased from 35% in 1970 to 72% in 2007 (Becker, 2013).
- (18) The tertiary sector of the economy, that provides services, is responsible for 83% of the GDP in Belém Metropolitan Area, mostly concentrated in the capital, 85% in Belém, followed by Marituba (80% of municipal GDP) 79% in Ananindeua, and 78% of the GDP in Castanhal.
- (19) According to the definition by IBGE (2010), subnormal agglomerations (AS) are described based on a minimum of 51 household units (shacks, houses, etc.) mostly deprived from essential public services and generally in disordered and dense distribution.
- (20) The Social Vulnerability Index (SVI) consists of 16 indicators disposed in three dimensions – Urban Infrastructure, Human Capital, Work, and Income – based on the breakdown of data from the Census and the National Household Survey (PNAD), conducted by IBGE. The index results from the arithmetic means of sub-indices and varies from 0 to 1, very low social vulnerability (0 to 0,2), low (0,2 to 0,3), medium (0,3 to 0,4), high (0,4 to 0,5) and very high (0,5 to 1). See: <http://ivs.ipea.gov.br>.
- (21) The Municipal Human Development Index (MHDI) adapts the methodology developed to measure the human development of countries to apply in the municipalities. It is a measure composed by three indicators dimensions of human development: longevity, education, and income. The index ranges from 0 to 1. The closer to 1, the greater the human development (Atlas do Desenvolvimento Humano, s/d). Available at: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/).
- (22) Study from the Tropics in Movement Project UFPA (2017). Available at: <https://www.portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/7711-estudos-revelam-que-a-emissao-de-gas-metano-no-lixao-do-aura-e-equivalente-a-queima-de-34-mil-hectares-de-floresta>.
- (23) Interview conducted on March 28, 2018 after Public Session at the House of Representatives, held at Salão Paroquial Menino Jesus in Marituba, incited by the federal deputy Edmilson Rodrigues (PSOL).
- (24) As we report excerpts from inhabitants that live nearby Marituba Landfill, we will make use of a sequence that discerns them only with gender identification. Interview conducted on March 28, 2018.
- (25) Interview conducted on March 28, 2018.
- (26) Same.
- (27) Regardless of the monarch's physiognomy or the form of State, to Foucault (1999), sovereignty stands on the unity of power. "The multiplicity of powers can only be established and can only work have based on the unity of power, ingrained on the sovereignty theory" (p. 51). To the author, sovereignty is the cycle of the subject to the subject and is essentially based on the law, but in a fundamental legitimacy that transcends the law and is more fundamental than all laws.



- (28) Our translation from the original “[...] Para reflejar las formas contemporáneas de sumisión de la vida al poder de la muerte” (Mbembe, 2016, p. 75).
- (29) Interview conducted on March 28, 2018.
- (30) Previously mentioned, interview conducted on March 28, 2018.

## References

- ACOSTA, A. (2016). *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Editora Elefante Autonomia Literária. Available at: <https://rosaluxspba.org/wpcontent/uploads/2017/06/Bemviver.pdf>. Accessed: April 23, 2018.
- ACSERALD, H. (2002). Justiça ambiental e a construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, pp. 49-60. Curitiba, Editora UFPR.
- \_\_\_\_\_. (org.) (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll.
- ACSERALD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. (2009). *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ALVAREZ, R. A. (2014). Retrato dos resíduos sólidos no Brasil. *Revista Em Discussão*. Senado Federal, ano 5, n. 22, pp. 16-18. Available at: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/residuos-solidos/residuos-solidos.pdf>. Accessed: September 18, 2018.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (s/d). IDHM. Available at: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/) Accessed: September 27, 2019.
- BAHIA, V. E.; LEAL, R. B. (2018). Características hidrogeológicas da área do aterro sanitário de Marituba (PA). In: XX CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁREAS SUBTERRÂNEAS. *Anais...* 6 a 8 de novembro, Campinas. SP. Available at: <http://www.abas.org/xxcabas/anais/10381.pdf>. Accessed: January 12, 2019.
- BECK, U. (1992). *Risk Society: towards a new modernity*. Califórnia, Sage Publications.
- BECKER, B. (2013). *A urbe amazônica: a floresta e a cidade*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BRASIL (2010). Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Publicação DOU, de 3/8/2010. Available at: [http://fd.co..br/catadores/pdf/politica\\_residuos\\_solidos.pdf](http://fd.co..br/catadores/pdf/politica_residuos_solidos.pdf) Accessed: Outubro 15, 2018.
- \_\_\_\_\_. (2012). Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Available at: [https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos\\_diversos\\_do\\_portal/PNRS\\_Revisao\\_Decreto\\_280812.pdf](https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos_diversos_do_portal/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf). Accessed: October 16, 2018.
- BRASIL. Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (2017). Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília. Available at: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017>. Accessed: March 19, 2019.

- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2019). Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, 2017. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília.
- CASTRO, E. (2006). "Prefácio". In: CARDOSO, A. C. D. (org.). *O rural e o urbano na Amazônia. Diferentes olhares em perspectivas*. Belém, EDUFPA.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder". In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. *Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Anpur.
- CASTRO, E.; FREITAS PINTO, R. E. (orgs.) (2018). *Decolonialidade & Sociologia na América Latina*. Belém, Ed. NAEA, UFPA.
- COLOMBIUN, F.; RIAL, C. (2016). "Abordagens antropológicas dos resíduos sólidos em sociedades pós-industriais". In: RIAL, C. (org.). *O poder do lixo; abordagens antropológicas dos resíduos sólidos*. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Antropologia.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DIÁRIO OFICIAL do Município de Belém (2015). Extrato do Contrato Administrativo n. 09/2015SESAN/PMB. Dispensa de Licitação n. 02/2015SESAN.DOMB, Ano LVI n. 12.832, p. 7, 22 jun.
- DOUGLAS, M. (1966). *Pureza e perigo: ensaios sobre sujeira e tabu*. Lisboa, Ed. 70.
- ESCOBAR, A. (2005). *Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Universidad del Cauca. Available at: <<http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/mas%20alla%20del%20tercer%20mundoimpreso.pdf>> Accessed: May 21, 2018.
- FANON, F. (2008). *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador, EDUFBA.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Les damnés de la terre*. Flórida, Hope Outreach Productions.
- FNEM – Fórum Nacional de Entes Metropolitanos. (2017). *Estimativa populacional*. Available at: [http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib\\_UR.jpg](http://fnembrasil.org/wpcontent/uploads/2018/06/pib_UR.jpg). Accessed: December 15, 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018). PIB 2015. Produto Interno Bruto. Regiões Metropolitanas por município. Available at: <[http://fnembrasil.org/wp content/uploads/2018/06/pib\\_UR.jpg](http://fnembrasil.org/wp content/uploads/2018/06/pib_UR.jpg)>. Accessed: December 15, 2018.
- FOUCAULT, M. (1999). *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Nascimento da biopolítica*. São Paulo, Martins Fontes.
- GROSFUGUEL, R. (2012). El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿Teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? *Tabula Rasa*. Bogotá, Colômbia, n. 16, pp. 79-102.
- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.
- HOORNWEG, D.; BHADATATA, P. (2012). What a waste: a global review of solid waste management. *Urban development series knowledge papers*, n. 15. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>>. Accessed: February 12, 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003). IBGE Cidades@. Marituba. Available at: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/marituba/panorama>>. Accessed: June 10, 2019.

- IBGE (2010). Censo 2010. Available at: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Accessed: January 25, 2019.
- \_\_\_\_ (2018). Estimativas de População. Available at: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>. Accessed: September 30, 2019.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). *Atlas de vulnerabilidade social dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras*. Available at: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>. Accessed: June 10, 2019.
- \_\_\_\_ (2015). Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro, Ipea.
- JUSBRASIL (2017). Referência ao processo (MP): 0009250-89.2017.8.14.0133. Available at: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/535913883/andamento-do-processo-n-0009250-8920178140133-11-de-dezembro-do-tjpa?ref=topic-lawsuit>.
- MARTINS, J. de S. (2009). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo, Contexto.
- MATOS, F. O. et al. (2011). Impactos ambientais decorrentes do aterro sanitário da região metropolitana de Belém – PA: aplicação de ferramentas de melhora ambiental. *Caminhos da Geografia*. Uberlândia, v. 12, n. 39, pp. 297-305. Available at: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16593>. Accessed: December 13, 2018.
- MBEMBE, A. (2008). *Por un entierro simbólico del colonialismo: imaginario y espacio público en África*. Duala/Camerún, Le Messenger.
- \_\_\_\_ (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Madri, Melusina.
- \_\_\_\_ (2016). Necropolítica. *Arte & Ensaio. Revista do PPGAV/EBA/UFRRJ*. n. 32, pp. 123-151.
- \_\_\_\_ (2018). *Crítica da razão negra*. São Paulo, n1 edições.
- MPPA – Ministério Público do Pará (2019). Available at: <http://www.mppa.mp.br/noticias/conforme-exigencia-do-mp-aterro-de-marituba-sera-encerrado-em-no-maximo-dois-anos.htm>.
- \_\_\_\_ (2020). Available at: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/inquerito-civil-vai-apurar-licenciamento-ambiental-de-aterro-sanitario.htm>.
- NADALIN, V. G.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (2014). Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. *Texto para discussão do IPEA* n. 2012. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- OLIBERAL (2019). Comunidades próximas do aterro de Marituba estão expostas a contaminantes metálicos. Portal ORM. Available at: <https://www.oliberal.com/belem/exclusivo-nove-comunidades-de-marituba-estao-expostas-a-contaminantes-met-licos-1.57874>. Accessed: February 5, 2019.
- ONU BR – Organização das Nações Unidas no Brasil (2015/2016). No Brasil, 80 mil toneladas de resíduos sólidos são descartadas de forma inadequada por dia. Publicado em 14/8/2015. Atualizado em 9/4/2016. Available at: <https://nacoesunidas.org/no-brasil-80-mil-toneladas-de-residuos-solidos-sao-descartados-de-forma-inadequada-afirma-onu/>. Accessed: December 13, 2017.
- PARÁ. SEMAS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2017). Notificação Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos, de 22/3/2017. Available at: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/04/11/documentos/>. Accessed: December 13, 2017.

- PEREIRA, L. O. M. (2015). *Impactos relacionados à implantação do Aterro Sanitário de Marituba*. Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Câmara Federal.
- PINDERHUGHES, R. (1996). The impact of race on environmental quality: an empirical and theoretical discussion. *Sociological Perspectives*, v. 39, n. 2, pp. 231-248.
- POLANYI, K. (2000). A grande transformação. As origens da nossa época. Rio de Janeiro, Compus. Available at: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod\\_resource/content/2/A\\_grande\\_transformac%CC%A7ao\\_as\\_origens\\_de\\_nossa\\_epoca\\_Polanyi.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod_resource/content/2/A_grande_transformac%CC%A7ao_as_origens_de_nossa_epoca_Polanyi.pdf). Accessed: August 22, 2017.
- PORTAL G1 – Pará (2017a). Matéria de 6/12/2017. Available at: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/policia-civil-e-ministerio-publico-fazem-operacao-para-combater-crimes-ambientais-no-para.ghtml>.
- \_\_\_\_\_ (2017b). Justiça nega *habeas corpus* a diretores das empresas que operam aterro de Marituba, publicado em 18/12/2017. Available at: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/justica-nega-habeas-corpus-a-diretores-das-empresas-que-operam-aterro-de-marituba.ghtml>.
- \_\_\_\_\_ (2019). Available at: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/05/31/justica-determina-que-aterro-de-marituba-continue-a-funcionar.ghtml>.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. (2012). A ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. *INTERthesis. Revista Internacional Interdisciplinar*. Ciências Humanas. PPGICH. UFSC. Florianópolis, v. 9, n. 1. Available at: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/25431>. Accessed: May 13, 2018.
- PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. de A. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis* [Online], n. 31. Available at: <http://journals.openedition.org/polis/3749>. Accessed: January 7, 2019.
- PREFEITURA DE MARITUBA (2017). Decreto n. 508 de 20 de março de 2017. Available at: <https://www.marituba.pa.gov.br/site/decreto-no-508-de-20-de-marco-de-2017/>. Accessed: December 13, 2017.
- QUIJANO, A. (2005). *Colonialidad y modernidad-racionalidad*. Available at: <http://pt.scribd.com/doc/36091067/Anibal-Quijano-Colonialidade-e-Modernidade-Racionalidade>>. Accessed: June 16, 2017.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Colonialidade do poder e classificação social”. In: SANTOS, B. de S.; MENEZES, M. P. (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra/Portugal, Almedina.
- SIROTHEAU, J. L. T. (2019). “Impactos socioterritoriais em quilombos na Região Metropolitana de Belém (RMB). O caso da comunidade de Abacatal, em Ananindeua”. In: TRINDADE JUNIOR, S. C. da; VELOSO DOS SANTOS, T. (orgs.). *O urbano e o metropolitano em Belém*. Rio de Janeiro, Consequência.
- SOLVI PARTICIPAÇÕES (s/d). Demonstrativo de movimentações financeiras, individuais e consolidadas em 31 de dezembro de 2017 e 2016. Available at: [http://docs.wixstatic.com/ugd/499343\\_7cc85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/499343_7cc85e66489c48e3bcc6e00b6019b2b8.pdf). Accessed: March 6, 2019.
- SOUZA SANTOS, B. de (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Belo Horizonte, Autêntica.

- SVAMPA, M. (2016). "Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais. Um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas?" In: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (orgs.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo, Fundação Rosa de Luxemburgo.
- TORRES, H.; MARQUES, E. (2001). Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, pp. 49-70.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. da (2019). "Confinamento, dispersão e difusão. Processos e configurações espaciais de uma metrópole em formação". In: TRINDADE JUNIOR, S. C. da; VELOSO DOS SANTOS, T. (orgs.). *O urbano e o metropolitano em Belém*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2000). A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana. *Geografares*. Vitória, v. 1, n. 1, pp. 117-129.
- UFPA – Universidade Federal do Pará (2017). Trópico em movimento. Estudos revelam que a emissão de gás metano no Lixão do Aurá é equivalente à queima de 34 mil hectares de floresta. Publicado em 5 dez 2017. *Portal UFPA*. Available at: <<https://www.portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/7711-estudos-revelam-que-a-emissao-de-gas-metano-no-lixao-do-aura-e-equivalente-a-queima-de-34-mil-hectares-de-floresta>>. Accessed: December 8, 2018.
- UNEP (2015). *Global Waste Management Outlook* (GWMO). United Nations Environment Programme/ISWA – International Solid Waste Association. Available at: <<https://www.unenvironment.org/resources/report/global-waste-management-outlook>>. Accessed: January 4, 2018.
- VASCONCELOS JUNIOR, M. R. V.; CORRÊA, R. do S. da S. (2017). *Impactos Socioambientais Causados pelo Aterro Sanitário no Município de Marituba – PA*. Available at: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180039>> Accessed: December 13, 2018.
- WALLERSTEIN, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*. Buenos Aires, Siglo XXI
- WORLD BANK (2012). What a waste: a global review of solid waste management. *Urban development series; knowledge papers* no. 15. World Bank, Washington, DC. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>>. Accessed: February 12, 2018.
- ZANETI, I. C. B.; MOURÃO SÁ, L.; ALMEIDA, V. G. (2009). Insustentabilidade de produção de resíduos: a face oculta do sistema do capital. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 173-192.

Received: June 16, 2019  
Approved: August 24, 2019



# Produção de bairros segregados socioespacialmente: uma análise a partir do bairro Sapiranga, Fortaleza, Ceará

Production of socio-spatially segregated neighborhoods: an analysis of the Sapiranga Neighborhood, Fortaleza, Ceará

Cindy Rebouças Palmeira [1]

## Resumo

A segregação socioespacial é o principal problema brasileiro. Em Fortaleza, no bairro Sapiranga, essa conformação evidencia-se através do contraste entre as residências de alto luxo e as invasões, que avançaram em sua área. Com o objetivo de investigar e compreender a ação dos agentes produtores desse espaço, para prever as possíveis consequências à cidade ao longo do tempo, foram utilizados o método de revisão bibliográfica e histórico documental, a coleta e interpretação de dados. Logo, conclui-se que os principais agentes produtores desse espaço segregado são o Estado, com os melhores investimentos nas áreas direcionadas para a população da classe alta; o mercado imobiliário, que investiu em construções residenciais que valorizavam o "enclausuramento"; e as organizações criminosas instaladas no bairro, que restringem a circulação de pessoas em determinados locais, aprofundando a sensação de insegurança.

**Palavras-chave:** segregação socioespacial; desigualdade social; cidade; violência; planejamento urbano.

## Abstract

*Socio-spatial segregation is the main Brazilian problem. In the city of Fortaleza, in the Sapiranga neighborhood, this conformation is revealed by the contrast between luxury residences and the invasions that have advanced in their area. The objective of this study was to investigate and understand the action of the agents that produce this space in order to predict possible consequences to the city over time, using the method of bibliographic review and documentary history, as well as data collection and interpretation. It is concluded that the main producers of this segregated space are the State, as the best investments are made in areas targeted at the upper class, the real estate market, which has invested in residential constructions that value "cloistering", and the criminal organizations installed in the neighborhood, which restrict people's circulation in certain places and have deepened the feeling of insecurity.*

**Keywords:** socio-spatial segregation; social inequality; city; violence; urban planning.



## Introdução

As relações entre a sociedade, a economia e o espaço urbano sempre estiveram presentes no meio acadêmico, sendo palco de debates e discussões devido a sua importância na vida cidadina de todos. A forma econômica e política de como a cidade se desenvolve gera impacto direto na vida da população e na morfologia da malha urbana.

Essas relações, algumas vezes, passam despercebidas cotidianamente, porém os processos espaciais têm articulações bastante complexas, porque todas as tomadas de decisões dos agentes da produção do espaço envolvem, direta ou indiretamente, um fator-chave, o capital. A partir dessas ações, o espaço produz-se e mantém-se em constante transformação.

Segundo Correa (2018), o espaço urbano é a maneira como a sociedade se organiza, incluindo os mais variados usos, em forma de um local articulado e fragmentado, um complexo de símbolos e campos de lutas, refletindo a configuração social. Com isso, a abordagem do espaço urbano pode ser analisada a partir de vários segmentos que o englobam e em diferentes escalas.

Nos processos de urbanização das cidades, a diferenciação social sempre esteve presente com a divisão territorial e social do trabalho (Sposito, 2018). Diante disso, é evidente que na sociedade capitalista, na qual existe a livre troca de bens, serviços e propriedade privada, a divisão social seja prevista. Porém, esta se estabelece divergentemente no processo urbano, e a desigualdade social insere-se nesse contexto, devido às articulações, manobras e lógicas que permeiam o sistema econômico, moldando, assim, uma sociedade desigual. O

processo de segregação socioespacial é visto, nas grandes cidades brasileiras, como efeito adverso de um desenvolvimento pautado pela segregação de classes, fenômeno também observado na capital cearense.

A cidade de Fortaleza é capital do estado do Ceará e tem população estimada em 2019 de 2.669.342 habitantes (IBGE, 2019). Quanto à sua situação geográfica, é considerada a 5ª maior capital do Brasil, estando em localização estratégica em relação às demais capitais brasileiras, pois tem em sua posição territorial o principal ponto de entrada e saída de elevado tráfego de informações, sendo ela a capital mais próxima da Europa. A área total da cidade é de 314.930 km<sup>2</sup>, com divisão interna distribuída com 119 bairros (Prefeitura de Fortaleza, 2020). O bairro de estudo, Sapiranga, que está situado dentro de Fortaleza, tem a segregação socioespacial visível e intensa. Apesar do mesmo ser um bairro com a predominância de classes sociais bastantes distintas, não existe o convívio e a relação entre ambas. A desigualdade social deixa um abismo na relação cotidiana entre os diferentes, estabelecendo assim espaços divergentes e exclusivos em um mesmo perímetro.

O fluxo diário dos moradores da classe média e alta é feito, predominantemente, através da utilização de automóveis, isso possibilita transitar em maiores distâncias com maior facilidade. Deixar os filhos na escola, ir ao trabalho, fazer compras em supermercados, são ocupações simples e comuns na vida da população em geral. Entretanto esses simples fluxos revelam formas distintas de apropriação do espaço. Os moradores das favelas e das classes mais populares que habitam no bairro priorizam a utilização dos equipamentos públicos e comércios locais, situação que pode ser



explicada pelo tempo gasto de deslocamento, tendo em vista utilizarem transportes públicos para locomoção.

Dessa maneira, as calçadas e os espaços públicos do bairro, em geral, estão prioritariamente ocupadas com grande número de pessoas transitando a pé e de bicicleta, apropriando-se do uso desses espaços. Porém, muitos desses espaços não estão adequados para a população, como, por exemplo, calçadas que não têm o desnível adequado ou têm a pavimentação comprometida. Além disso, reformas nas vias e ajustes em infraestruturas que atendem mais a um “público” que o outro foram realizadas, citando, aqui, a recente reforma no cruzamento da avenida Edilson Brasil Soares com avenida Leal Lima Verde.

A grande quantidade de condomínios horizontais que existem nesse bairro aprofunda a segregação socioespacial, tornando-se mais prejudicial para aqueles que se situam ao seu redor. Segundo Koch (2008), o elevado número de construções como essas gera, para o espaço urbano, uma série de impactos, como a segregação e exclusão socioespacial, através da homogeneidade social e das barreiras físicas impostas em suas fachadas e perímetro; a fragmentação do tecido urbano, com a implantação de unidades autônomas descontínuas na malha urbana; a desvalorização e privatização do espaço público, entre outros.

O presente trabalho analisou e interpretou o fenômeno de segregação socioespacial à luz dos processos de produção espacial que aconteceram no bairro Sapiranga, compreendendo a ação dos agentes produtores do espaço. Tendo em vista a grande desigualdade social estabelecida nesse bairro e o fato de ele ganhar destaque por seu aumento

populacional e pelos índices altos de violência, justifica-se a investigação, por tratar-se de um problema de cunho social, econômico e político.

Indagações sobre o fenômeno consolidado no bairro Sapiranga produzem o ponto de partida para esta pesquisa: “Como aconteceram as ações dos agentes produtores do espaço para desencadear o atual processo de segregação socioespacial?”; “Por que ocorreu uma grande valorização no valor da terra se mais da metade da população é considerada de baixa renda?”; “Como o bairro Sapiranga se tornou um perfil de bairro controlado pela violência se há poucos anos era considerado um bairro para moradores da classe média e alta?”; e “Por que a Sapiranga é um bairro misto de classes sociais e a segregação espacial prevalece?”.

Portanto, parte-se da necessidade de interpretar as ações que estão por trás desse fenômeno, utilizando pesquisa bibliográfica, levantamento, análise, síntese e interpretação de dados, obtendo, assim, ferramentas para discutir esse fenômeno e seus possíveis resultados futuros ao longo do tempo.

## Produção de espaços socialmente segregados

Dentro das cidades, há articulações entre pessoas, matérias, informações, serviços e uma extensão de elementos. Segundo Lojkine (1997 apud Santos, 2013), a cidade é classificada como um “valor de uso complexo”, ou seja, ela caracteriza-se por ser um espaço com vasta variedade nesses valores que estão em

constante movimento. Desse modo, entendendo o contexto da economia capitalista, no qual a terra é considerada uma mercadoria e há variados interesses partindo dos agentes produtores do espaço, estruturam-se fenômenos espaciais diversos que geram conflitos de apropriação territorial, desencadeando as segregações urbanas.

Os processos de segregação socioespacial envolvem a lógica de produção do espaço, sob a lógica da separação e da distinção de espaços de convívio de pessoas. Com isso, compreender o processo de urbanização do ambiente segregado auxilia na descoberta das circunstâncias e dos motivos da segregação.

No espaço urbano, pode-se encontrar locais segregados socialmente e espacialmente. Como o próprio nome já indica, segregação define-se como “afastamento ou separação” (Ribeiro, 2018), desse modo, quando pensamos em segregação socioespacial logo vêm à mente os ambientes afastados, nas periferias urbanas, sem assistência governamental e marcados pela pobreza. Essa é uma realidade que existe em muitas cidades brasileiras, porém, não existe apenas com esse perfil: é possível e bastante comum existir segregação socioespacial próximo a centros urbanos onde há oferta de infraestrutura, produtos e serviços.

No presente estudo, foi considerada a análise espacial e das estruturas sociais, com o propósito de construir um texto acadêmico sobre a produção de um espaço urbano que se caracteriza por ser social e espacialmente segregado em seu interior. Local este que passou por transformações urbanas, ambientais e sociais, ao longo das décadas, e que ganhou visibilidade nos últimos anos por estar associado

a um bairro controlado por facções criminosas e, ao mesmo tempo, por posicionar-se em uma região nobre na cidade de Fortaleza.

## A produção do espaço urbano

De acordo com Souza (2013), em uma conceitualização mais simplificada, o espaço geográfico é aquele conhecido como a superfície terrestre que se diferencia do espaço social, que é aquele moldado e transformado pela sociedade. Avançando a teoria, o autor afirma que o espaço geográfico é um local profundamente social, e as articulações salientes são as relações sociais. Então, o espaço geográfico é entendido como um conceito mais amplo e o espaço social, como um conceito mais específico; os dois estão associados e se fazem categóricos em sua compreensão.

Corrêa (1989, p. 7) afirma que o espaço urbano configura o conjunto de usos na terra, com múltiplas funções, como comercial, residencial, institucional, educativo entre outras. As áreas do urbano interligam-se e fragmentam-se, mantendo relações fracas ou fortes entre elas (apud Damião, 2014, p. 58). A forma organizacional desses espaços está sempre mudando e está intrinsecamente relacionada com a divisão espacial do trabalho, com a disposição espacial da infraestrutura e com o padrão de segregação e autosegregação (Souza, 2013). Essa organização resulta da relação espaço e sociedade, com o foco na territorialidade, ou seja, na projeção de espaço geográfico desejado.

A produção do espaço não é necessariamente uma criação inicial, pode ser entendida também como reprodução ou até repetição

de ações e consequências geradas por seus agentes de produção (ibid.). Esses agentes são: o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os proprietários dos meios de produção e os grupos sociais excluídos (Corrêa, 1995).

Na produção do espaço, o Estado capitalista é o agente regulador dos demais agentes, que contém múltiplas funções importantes, que permeiam entre diferentes interesses e conflitos da política, da economia e da sociedade. Porém, a ação tendenciosa do Estado reflète em benefícios de interesses dominantes, ou seja, não há imparcialidade no marco jurídico regulador da produção desses agentes e no uso do espaço. Desse modo, as relações que esse agente estabelece com outros, como, por exemplo, empreiteiras, proprietários de terras, bancos, empresas industriais e de consultoria, infiltram “mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo, aos quais a corrupção não é estranha” (Corrêa, 2018).

Porém, de modo geral, essa produção se estabelece com a ação do homem ou de quaisquer agentes sociais que estejam dispostos a estabelecer ocupação de um território ou tenham interesses e estratégias espaciais concretas, podendo gerar conflitos entre eles mesmos, evidenciados no resultado da produção de localizações, que se diferenciam por valor, legislação, infraestrutura e investimentos (Villaça, 2001; Corrêa, 2018). Portanto, a diferenciação entre essas localizações é alvo da produção de disputas de território e de interesses capitalistas. Nesse contexto, as transformações e reproduções do espaço urbano do Brasil apresentam dilemas territoriais frequentes, como a

segregação socioespacial, oriundos de uma grande desigualdade social e produção espacial segregacionista.

### Segregação socioespacial

A segregação socioespacial caracteriza-se pela concentração de um grupo social em um espaço ou localização geográfica específica. A área que concentra a camada mais alta da classe social é privilegiada com melhor acesso de infraestrutura, investimentos públicos e privados, havendo, desse modo, uma dominação desigual das vantagens oferecidas no espaço urbano (Villaça, 2001).

Essa segregação pode ser voluntária, quando o indivíduo decide habitar próximo às outras pessoas de sua classe social por iniciativa própria; e involuntária, quando, por forças externas, o indivíduo passa a habitar em uma localização da cidade (ibid., 2001). Sposito (2018) ressalta que, a conformação mais comum da segregação socioespacial se dá pela autosegregação dos mais favorecidos economicamente, deixando evidente a problematização das desigualdades e impossibilitando o diálogo e a socialização entre os diferentes.

Villaça (2001) revela que a tendência do crescente aumento de segregação de classes sociais em determinados setores das metrópoles no Brasil ocorreu desde o século XIX. Com isso, as classes acima da média de renda escolheram se segregar espacialmente, e o centro de serviços e comércio, através do mercado imobiliário, passou a desenvolver-se em sua direção, formando os “novos centros”.

Nessas metrópoles, as disputas de camadas sociais pelo espaço é a força mais poderosa de estruturação, uma vez que as vantagens de localização são decisivas para o melhor desenvolvimento dos indivíduos, que, por sua vez, disputam a partir de suas necessidades, enquanto distintas classes sociais. Essa disputa se revela primordial por sua vantagem de acessibilidade no deslocamento do ser humano. Sendo assim, a vantagem mais importante é a da localização “pura” entre trabalho, moradia, consumo e mercadoria, pois a proximidade é vital para otimizar o tempo de deslocamento e energia (ibid.).

Para o ser humano, é proveitoso “seguir o capital”, ou seja, aproximar-se das oportunidades de emprego e das condições de consumo, porém, para isso, é fundamental a possibilidade do deslocamento individual dentro das cidades. Portanto os transportes são essenciais para a estruturação do território, pois, através deles, torna-se viável percorrer grandes percursos. Assim, compreende-se que os investimentos públicos ligados ao sistema viário são características importantes que definem segregação socioespacial, pois a localização passa a ser o produto de disputa entre classes sociais, na medida em que ela é definida e qualificada por sua acessibilidade e por serviços públicos disponíveis na região (ibid., 2001).

Sposito (2018) faz referência à cidade atual como um ambiente com inexistência de unidade espacial, pois há uma descontinuidade nos tecidos urbanos com ações e apropriações parcelares dos espaços. Essa afirmação é justificada pela autora em razão da presença das distintas movimentações e posses

espaciais, ou seja, das diferentes preferências das localizações de habitação, trabalho, estudo e lazer e seus devidos percursos diários. Essas estruturas são determinadas por escolhas particulares, condições individuais e variadas formas de segmentação históricas, segundo o perfil socioeconômico e cultural, a faixa etária, as preferências de acesso a bens e serviços entre outras variantes.

É preciso deixar claro que, quando os desiguais economicamente ocupam territórios de proximidade geográfica, o que é comum, a segregação socioespacial não se torna inexistente, pelo contrário, os sistemas de segurança urbana ou privada propiciam o aprofundamento dessa segregação. Sposito (ibid., p. 141) frisa que essa adjacência entre eles só é possível:

[...] por causa dos muros e dos sistemas de controle de acesso a espaços privados residências (loteamentos fechados e condomínios horizontais e verticais), espaços industriais (condomínios de empresas como o Techno Park e outros), comerciais e de serviços (como os *shopping centers*, centros empresariais e de negócios, espaços de lazer e entretenimento), bem como a livre circulação nos espaços públicos. Estou me referindo, ao mesmo tempo, às guaritas, aos sistemas de câmeras que nos cerceiam e nos vigiam [...].

Os interesses de consumo das camadas de alta renda dominam as vantagens de estruturação do espaço urbano interno, isto é, apropriam-se de mais possibilidades, recursos e frutos do espaço urbano desigualmente. Nesse cenário, encontra-se uma tensão permanente entre agentes sociais possuidores ou não de capital em prol da habitação e da terra

urbana nas melhores localizações (Corrêa, 2018). Portanto, as disputas e os conflitos pela apropriação dos espaços e tempos de deslocamento da força de trabalho e consumo processam-se em estruturas espaciais, como a segregação espacial.

## Metodologia

Esse estudo se baseia na análise e interpretação dos processos espaciais precedentes da segregação socioespacial do bairro da Sapiranga/Coité, na cidade de Fortaleza, Ceará, Brasil, com o objetivo de compreender a ação dos agentes e as consequências para a vida da população local. Para conferir criticidade científica a este estudo, foram realizadas as seguintes etapas: estabelecimento do objetivo da análise; revisão bibliográfica e histórico-documental; coleta de dados e informações estatísticas e gráficas; análise e síntese dos resultados; e sua apresentação e discussão.

### Revisão bibliográfica e histórico-documental

Foi realizada uma investigação em livros, documentos, artigos, reportagens, dissertações e teses sobre o tema do estudo, obtenção de referências históricas e fundamentação teórica, apresentando conceitos e teorias, com a finalidade de fundamentar e compreender as temáticas relacionadas com o problema de pesquisa, utilizando autores reconhecidos para o tema proposto.

### A coleta de dados e informações estatísticas e gráficas

A coleta foi elaborada para compor um banco de informações geográficas socioeconômicas, ambientais, históricas e políticas, necessárias para comparar as estruturas e as características do local de estudo. Como o principal fator de segregação no Brasil é o socioeconômico (Villaça, 2001), a utilização do Censo Demográfico do IBGE de 2000 e 2010, foi fundamental nesta pesquisa, servindo de instrumento para análise das modificações ocorridas durante esses anos. Foram utilizados os dados das tabelas e gráficos produzidos pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

### Análise e síntese dos resultados

Para guiar essas análises, formularam-se as seguintes questões: “Como aconteceram as ações dos agentes produtores do espaço para desencadear o atual processo de segregação socioespacial?”; “Por que ocorre uma grande valorização no valor da terra se mais da metade da população é considerada de baixa renda?”; “Como a Sapiranga se tornou um perfil de bairro controlado pela violência se há poucos anos era considerado um bairro para moradores da classe média e alta?”; e “Por que a Sapiranga é um bairro misto de classes sociais, e a segregação socioespacial prevalece?”.

Com isso, pôde-se concentrar nas informações mais relevantes para atender ao objetivo do trabalho e organizar e editar os mapas com os dados mais necessários para compreensão e interpretação da análise descritiva.

Figura 1 – Localização do bairro Sapiroanga



Fonte: elaborado pela autora.

## Apresentação e discussão

Os dados, depois de tratados, foram correlacionados com a pesquisa bibliográfica, evidenciando a configuração dos processos espaciais do bairro Sapiranga/Coité, dando, assim, um embasamento científico para a discussão acerca do assunto em questão.

## Análise dos processos de produção do bairro

O bairro Sapiranga/Coité localiza-se na cidade de Fortaleza, Ceará, possui 482,74 hectares e 32.154 habitantes e está situado no perímetro da Secretaria Executiva Regional (SER) VI (Prefeitura de Fortaleza, 2018b). Ele tem um índice de desenvolvimento humano (IDH) considerado muito baixo, com apenas 0,33 (ibid., 2018).

Inicialmente, esse bairro foi predominantemente voltado para uma camada da sociedade economicamente acima da média, estando hoje entre os bairros que experimentam valorização imobiliária. Está situado no lado sudeste da cidade (Figura 1) e sofreu grandes transformações nas últimas décadas, passando por mudanças de usos e apropriações do espaço. A população é economicamente desigual, retratando as segregações sociais no interior do espaço urbano de Fortaleza.

Fazendo um comparativo nos dados habitacionais dos Censos Demográficos do IBGE, observa-se o expressivo aumento de moradores desse bairro, passando de 9.130, no ano de 1991 para 32.158, no ano 2010, chegando próximo a quadruplicar o total de habitantes (IBGE, 1991, 2000 e 2010).

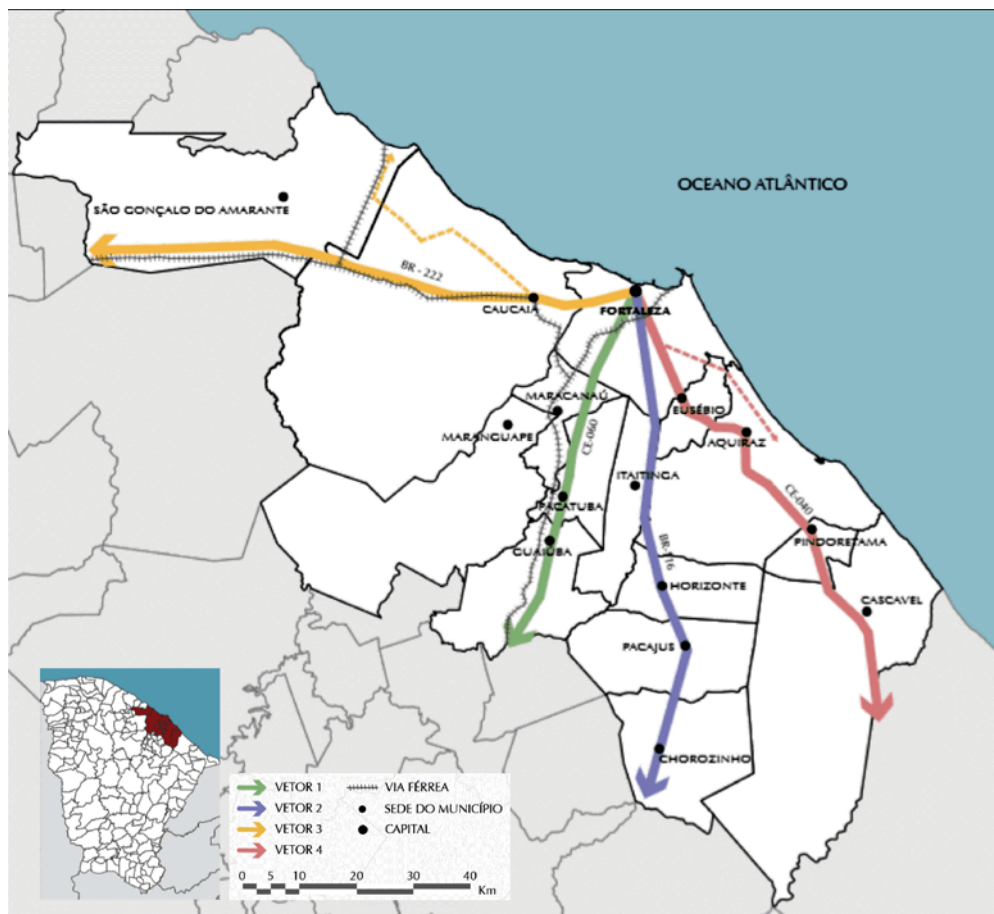
Esse permanente aumento populacional que se estendeu até os dias atuais traduz-se nas circunstâncias histórico-espaciais ocorridas desde a última década do século XX, quando a valorização imobiliária do bairro alavancou, com a presença da construção de casas e condomínios fechados voltados para a classe média e alta, com os investimentos na infraestrutura e com a implantação de equipamentos públicos e privados, que, por sua vez, estão interligados com a expansão da avenida Washington Soares e com crescimento urbano direcionado para o lado leste de Fortaleza (Oliveira, Meneleu Neto e Oliveira Neto, 2018).

Portanto, os privilégios que a localização pode oferecer para quem nela reside atraíram populações de diversas classes sociais, o que resultou em processo de ocupação acelerado, conjuntura que refletiu um cenário de bairro desigual e misto socialmente. Hoje se estabelece grande quantidade de favelas que compartilham a mesma localização com os condomínios de luxo e as casas de classe média e alta, evidenciando as diferentes maneiras de se apropriar do espaço público e de estipular limites não físicos.

## Expansão urbana em direção ao eixo leste

Desde o final do século XX, houve um aumento acelerado na população de Fortaleza, com a criação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Esse crescimento primordial foi vinculado ao destaque da capital como um ambiente economicamente propício ao desenvolvimento, pois, naquele momento, acontecia uma nova reestruturação no sistema produtivo e

Figura 2 – Mapa da RMF com os vetores de expansão urbana – 2016



Fonte: Diógenes (2016).

na industrialização da capital cearense. Essas transformações progrediram em mudanças no âmbito social e no aumento de infraestrutura na cidade (Costa e Amora, 2015). Logo, pode-se afirmar que as alterações socioespaciais que ocorreram na RMF impactaram na configuração interna da cidade de Fortaleza, ou seja, o crescimento da metrópole e suas relações espaciais motivam novas formas urbanas e organizações espaciais da cidade.

Nesse sentido, Santos (2013) afirma que as dinâmicas decorrentes do crescimento das cidades, mais precisamente das produções espaciais relacionadas à habitação, estão associadas aos vetores de expansão metropolitana que são conceituados durante esses processos de desenvolvimento metropolitano. Esses vetores podem ser definidos como importantes vias de transportes que direcionam os fluxos no percurso da expansão, o que, além de



propiciar a viabilização do crescimento metropolitano, ainda influencia no processo de segregação socioespacial, por meio do conflito da produção social *versus* apropriação privada, uma vez que os perímetros de tais vetores passam a ser mais disputados e ocupados por comércios e residências.

O crescimento da RMF permanece em curso e é estruturado nos eixos de metropolização a partir de quatro vetores viários (Figura 2), estando o vetor quatro situado no quadrante sudeste da metrópole que fica direcionado para os municípios de Aquiraz e Eusébio (Diógenes, 2016).

Nesse vetor 4, estende-se a avenida Washington Soares, que passa pela área de estudo, indo desde o bairro Edson Queiroz até o bairro Messejana. Por volta do final da década de 1970, ocorreram melhorias de infraestrutura nessa região, por conta da construção da avenida, que daria acesso aos novos equipamentos ali implantados. O direcionamento da expansão urbana é evidente com a instalação de grandes equipamentos urbanos e alargamentos de vias, através de investimentos do Poder Público junto com o setor privado. Esse fato valorizou os bairros ao redor, favorecendo o processo de crescimento nas habitações da classe média e alta para as adjacências da avenida, reforçando uma nova centralidade (ibid.). Em vista disso, o bairro Sapiranga, local ainda pouco habitado e dotado de muitos vazios e pouca infraestrutura, ganhou desenvolvimento e o estabelecimento de condomínios fechados. Essas transformações foram de encontro com a paisagem das favelas e de conjuntos habitacionais que havia nas proximidades daquela região, ambiente que, segundo Lopes (2016), convertia-se em um subúrbio privado de classes médias.

Os “novos centros” ou novas centralidades das metrópoles são orientados para a classe de alta renda, mas são neles que se concentram as localizações dos empregos das camadas de baixa renda (Villaça, 2001). Assim, é possível associar que a grande quantidade de equipamentos comerciais gera uma grande quantidade de empregos, logo, a proximidade e o fácil acesso a eles são convenientes e alvos de competição.

Ao longo da nova centralidade, constata-se a instalação de vários equipamentos de grande porte, como *shoppings centers*, universidades, centro de eventos, centros comerciais, grandes empreendimentos entre outros. Fator atrativo que torna as proximidades dessa localização valorizadas por motivos de mobilidade e tempo de deslocamento.

## Mercado imobiliário

A expansão da RMF para o lado leste da cidade possibilitou, para o mercado imobiliário, grandes vantagens econômicas, com a valorização do metro quadrado das regiões que receberam investimentos de infraestrutura. Segundo Lopes (2016), nesse momento, a região na qual se situava o bairro de estudo, estava incluída no *marketing* estratégico denominado “Região da Água Fria”, no qual não tinha demarcação territorial, mas englobava proximidades do bairro Edson Queiroz no sentido do crescimento da cidade ao longo da avenida Washington Soares.

O bairro Água Fria, hoje nomeado de Edson Queiroz, faz limite com o bairro Sapiranga e foi por ele que iniciou o processo de crescimento populacional, depois se estendendo para os demais bairros no sentido leste. Após o

Quadro 1 – Valor do metro quadrado por bairro nos anos de 2005/2006 e 2010/2011

Bairro	2005/2006		2010/2011		% Crescimento – 5 anos	
	Mínimo – R\$	Máximo – R\$	Mínimo – R\$	Máximo – R\$	Mínimo	Máximo
Meireles	600	4.000	3.000	12.000	400	200
Aldeota	400	700	1.200	2.000	200	186
Edson Queiroz	180	240	1.000	3.500	456	1.358
Sapiranga	150	300	1.000	3.500	567	1.067

Fonte: Câmara de Valores Imobiliários do Ceará, 2011, apud Lopes (2016).

ano de 1999, quando houve o alargamento da avenida Washington Soares, o aumento populacional do bairro quase triplicou, passando de 9.164 habitantes contabilizados no Censo de 1991 para 23.399 habitantes na contabilização do Censo de 2000 (Salvador e Carleial, 2010). Aliado a isso, as construções de condomínios fechados na “Região Água Fria” eram sinônimos de *status* social, por serem locadas na nova área valorizada da cidade (Lopes, 2016).

A valorização do capital financeiro nessa região foi marcada pela incorporação dos condomínios fechados que se atrelavam ao valor de uso da casa de condomínio, como elucidações de local agradável e longe do “caos urbano”, influenciando, assim, no valor do metro quadrado a ser pago naquele local. Segundo Corrêa (1995), propriedades com valor de *status* social elevado têm um uso remunerador com grande renda fundiária, por conta do valor de troca que está agregado, ou seja, o valor de troca da terra é mais valioso para proprietários fundiários e promotores imobiliários do que o valor de uso.

Entretanto, a construção desses condomínios fechados pode ser explicada por ser uma estratégia de minimizar os gastos das

incorporadoras com a padronização da construção de casas, em um modo de produção em “série” que dilui os gastos fundiários (Lopes, 2016) e aumenta o acúmulo de lucro. Corrêa (1997) afirma que os promotores imobiliários são todos aqueles agentes que fazem operações de construção, financiamento, incorporação de imóvel, comercialização da mercadoria em dinheiro com o aumento do lucro, sendo estes, agentes importantes para o processo de produção espacial.

Sendo assim, o investimento do mercado imobiliário nesse setor da cidade beneficiou-se do investimento do Estado na instalação de infraestrutura local e direcionou o aumento do preço da terra, valendo-se da valorização das amenidades físicas do bairro, como as lagoas, o mangue e a ampla arborização. Esses recursos naturais foram usados como propaganda de desejo de consumo, por parte dos empreendedores do mercado imobiliário, com o intuito de valorizar o seu empreendimento e atrair investidores e compradores.

Tendo isso em vista, Salvador e Grangeiro (2014) apontam que a indústria da construção civil e as diretrizes emanadas pelo Estado têm um papel importante para a produção

dos espaços urbanos criados, nos quais a valorização da natureza se torna mercadoria, ao mesmo tempo que sufocam as áreas verdes e popularizam territórios ainda livres. Essa estratégia de venda do mercado imobiliário no bairro Sapiranga foi bastante disseminada nesse meio, desde a ocupação do bairro até os dias atuais. Os novos condomínios e casas de residências têm as publicidades e propagandas focadas no potencial ambiental da região, apesar de seus compradores desfrutarem mais dos espaços livres dos condomínios do que dos espaços públicos com reservas ambientais.

De acordo com Souza (2009 apud Oliveira, Meneleu Neto e Oliveira Neto, 2018), as propriedades ambientais que esse bairro possui têm características hídricas importantes para a cidade de Fortaleza, com a existência da lagoa do Coité e da lagoa da Sapiranga, que deságuam no rio Cocó. No seu diagnóstico geoambiental, ressaltou, ainda, que ele é predominantemente classificado de tabuleiro pré-litorâneo.

Outro fator estratégico do mercado imobiliário para atrair clientes para esses condomínios fechados foi a ideia de um ambiente confortável e seguro, que explorou uma parcela da sociedade que anseia desfrutar de espaços privatizados no dia a dia, que se estendem além da habitação. Em resposta a esses novos desejos e necessidades, atualmente os condomínios fechados são a forma urbana que mais movimenta esse setor (Melgaço, 2012).

Raposo (2008) considera os condomínios fechados uma tipologia de segregação singular, pois há, em sua estrutura, uma barreira física que segrega os demais e autosegrega aqueles que ali habitam de maneira voluntária, em busca de segurança. Na maioria dos condomínios fechados, o perfil social dos residentes é um fator influenciador na

determinação de sua escolha, ou seja, a convivência entre vizinhos de igual classe social é a mais preferível.

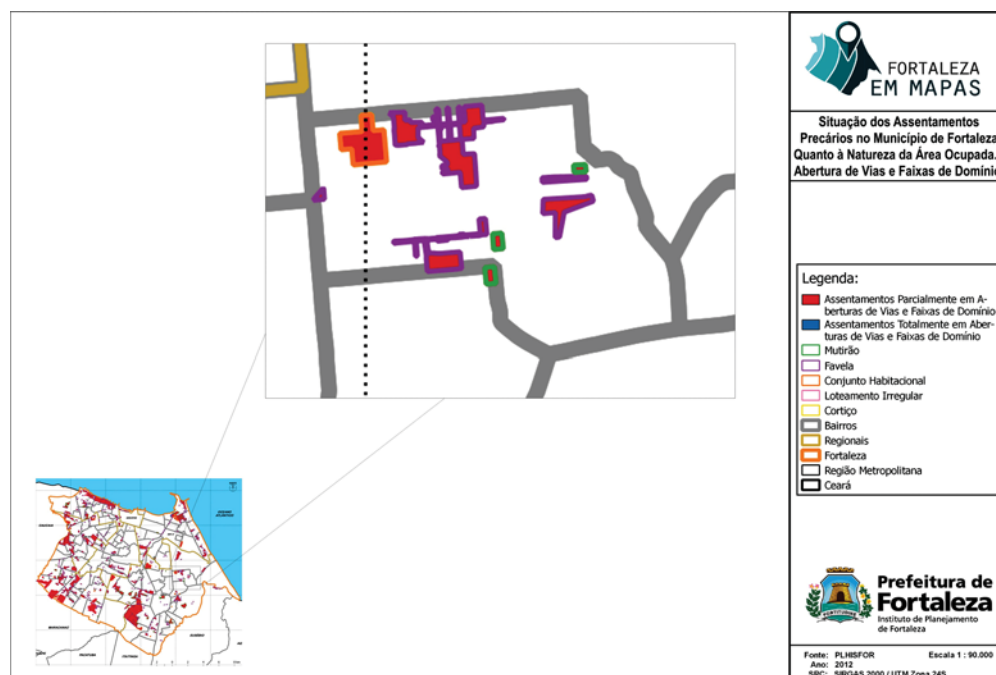
Os impactos segregacionistas causados por esse tipo de construção no bairro Sapiranga são físicos, através das barreiras impostas na cidade, e sociais, com a minimização de integração social pelos residentes desses “enclaves”, que usufruem dos benefícios privados ofertados dentro dos condomínios, autosegregando-se do meio exterior. Esses benefícios são a segurança privatizada, que gera um espaço tranquilo e sem preocupações com a entrada de desconhecido em seu perímetro fortificado; recursos da área de lazer interna entre outros serviços e equipamentos ofertados.

## As favelas

Os agentes produtores do espaço urbano podem ser os grupos sociais excluídos, que são aqueles que não possuem poder aquisitivo suficiente para comprar ou alugar legalmente e formalmente um imóvel ou, por outras razões, não conseguem alcançar as condições e as oportunidades básicas. Assim, as possibilidades de escolha de moradia tornam-se restritas, sendo elas, favelas, cortiços e conjuntos habitacionais viabilizados pelo Poder Público (Corrêa, 1995).

Segundo Corrêa (2018) favela caracteriza-se por uma invasão e ocupação de terras públicas ou privadas. Quando essas ocupações de terras invadidas são em bairros inicialmente produzidos pela classe de alta renda ou em suas proximidades, propiciam o acesso mais fácil das classes populares a uma parcela de vantagens que há nesses espaços (Villaça, 2011).

Figura 3 – Situação dos assentamentos quanto à natureza da área ocupada em aberturas de vias e faixas de domínio, na Sapiranga, 2012



Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2018a). Editado pela autora.

O bairro Sapiranga tem um crescente número de assentamentos precários, sendo a maior quantidade deles, comparado com o dos demais bairros incluídos no perímetro da Regional VI, totalizando 29. São eles: Cachorro Morto, Conjunto Alvorada, Lagoa Seca ou Alvorada, Dendê (Q. 38), rua Marcelino Lopes, Favela da Conquista ou Alecrim, rua Brigadeiro Haroldo Veloso, rua Afonso Pena, Vitória, Cidade Leste, vila Uruca, rua Conselheiro Gomes de Freitas, Pedro Miguel (Lagoa Seca), Nosso Sr. do Bonfim, Parque Novo Paraíso Trecho II, Dendê (Q. 168) Comunidade Lagoa do Coité,

Lagoa da Sapiranga, Afonso Pena, rua da Faice, rua Pedro Miguel, Comunidade Uruca, Parque Novo Paraíso ou Olindina Moreira, rua Guimar, Riacho Doce, Barro Duro, Francisca Bezerra (Barro Duro), travessa José Pedro e travessa São Lucas (Prefeitura de Fortaleza, 2018b).

A área de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis foi estabelecida no bairro, no intuito de legitimar a diversidade dessas ocupações que não seguem os padrões de construção das Leis de Uso e Ocupação do Solo ou das Leis de Zoneamento. Há Zeis tipo 1, 2 e 3, sendo a Zeis 3 com maior extensão geográfica. Estas são

Figura 4 – Classificação das Zonas Especiais de Interesse Social, no bairro Sapiranga, 2012

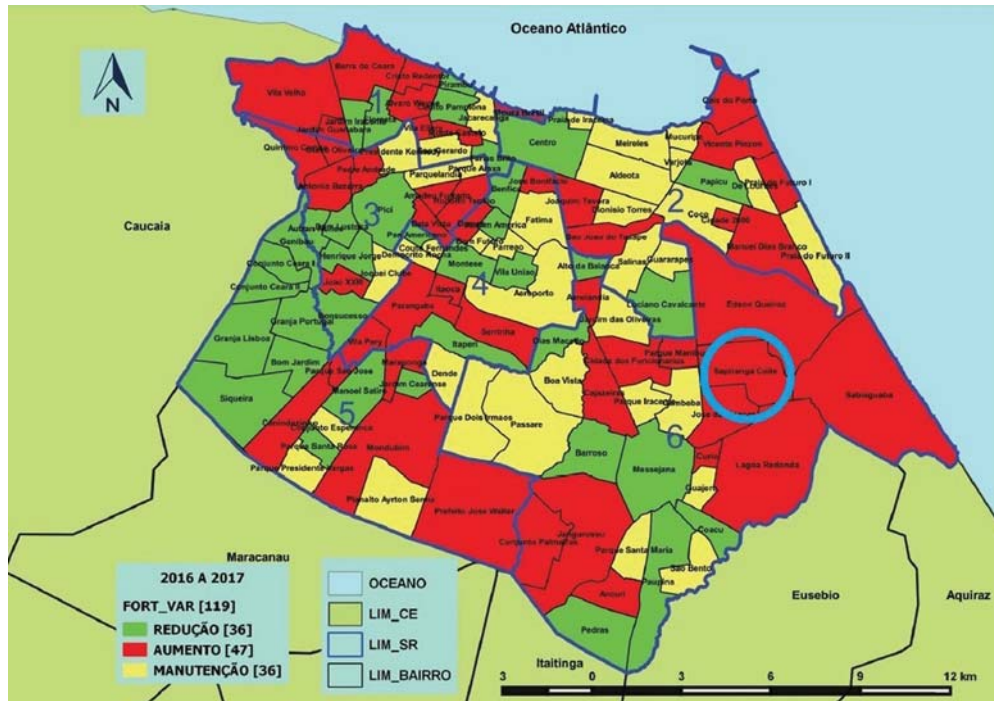


Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2018a). Editado pela autora.

consideradas “áreas dotadas de infraestrutura com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinados à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social”. Com relação à Zeis 2 consideram-se os “assentamentos com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional” (Prefeitura de Fortaleza, 2018a).

Nessa condição, a morfologia das habitações, vielas e ruas internas faz parte da paisagem urbana, agregando 60% da população dos residentes do bairro (Oliveira, Meneleu Neto e Oliveira Neto, 2018). Essa população está abrigada em ocupações irregulares, casas precárias ou moradias que não seguem os padrões arquitetônicos. Consegue, com isso, desviar-se dos altos valores estabelecidos pelo mercado imobiliário formal, mas estão do mesmo modo presentes e pertencentes à paisagem urbana.

Figura 5 – Mapa com classificação do aumento de violência de 2016 a 2017



Fonte: Globo.com, Ceará, em 2017.

Loteamentos populares nas periferias urbanas e as produções de favelas podem ser considerados uma produção de “espaço vernacular”. Estes possuem agentes particularmente ligados a essa estrutura de dinâmica socioespacial; a título de exemplo, os agentes sociais vinculados à informalidade imobiliária e à criminalidade (Corrêa, 2018).

Teixeira (2017), para uma matéria publicada no jornal *G1 Ceará* em novembro de 2017, divulgou o expressivo aumento na violência dentro do bairro Sapiiranga, elencando-o como um dos mais violentos (Figura 5) da região. As disputas entre duas organizações criminosas repercutiram em insegurança

para todos os moradores do bairro. Pichações nos muros, identificam essas organizações e comunicam as regras para poder entrar em alguns locais.

A infiltração dessas organizações criminosas em aglomerados da cidade de Fortaleza-CE e, sobretudo, no bairro Sapiiranga, ganha uma proporção desastrosa, tornando-se um problema generalizado, tanto pela real insegurança quanto pelo aumento dessa sensação de insegurança que aprofunda a segregação, pois paradigmas e estereótipos historicamente enraizados sobre as favelas prevalecem no imaginário das demais populações.

## Conclusão

No bairro Sapiranga, a ação de agentes produtores do espaço, como o Estado, os promotores imobiliários, os grupos sociais excluídos e a ideologia, moldou a morfologia e as relações sociais que atualmente encontram-se lá.

O papel do Estado foi fundamental durante o período de intensa ocupação do bairro, pois o direcionamento de investimentos em infraestrutura de acessos e equipamentos públicos, durante o período de expansão urbana, atraiu os moradores para a região.

As classes economicamente acima da média partiram em direção à nova centralidade que se encontrava nas proximidades da avenida Washington Soares e às vantagens desse espaço, como a oferta de empregos, as proximidades de escolas, as universidades e o centro de serviços e comércio, que foram proporcionadas, pelo Estado e por empresas privadas. Essas vantagens serviram de circunstância para atração de uma camada mais baixa.

O Estado não para de agir e caminhar entre todos os agentes produtores do espaço. A facilidade de crédito para financiamento incentiva a compra e produz o espaço urbano. A ação do mercado imobiliário com a construção

de condomínios fechados nessa região enraizou a autoss segregação e valorizou essas habitações com alto valor de uso agregado.

A mediação de conflitos entre os agentes é papel do Estado, que também tem o poder de intensificar ou de proibir alguns tipos de segregação. Com a frente do comando de organizações criminosas no bairro e o considerável aumento da violência, as pessoas tendem a praticar a autoss segregação em suas residências, como um refúgio de segurança. Desse modo, os que têm mais poder de compra privatizam seus espaços de convivência, trabalho e lazer, deixando de usufruir a cidade, que acaba ficando para aqueles que não possuem muitas opções de escolha.

Quando o investimento do Estado é direcionado para áreas ou equipamentos do bairro que são apropriados por população mais alta, os problemas da segregação repercutem para a vida dos menos favorecidos, uma vez que as melhores oportunidades são direcionadas e desviadas intencionalmente.

Nos bairros mistos de classes, pode haver vantagens por desconcentrar a pobreza de um só local, mas essa realidade não tem intensificado a integração social, uma vez que o apego da população a sentimentos autoss segregacionista prevalece.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-6757-723X>

Universidade de Fortaleza, Mestrado Profissional em Ciências da Cidade. Fortaleza, CE/Brasil.  
profacindypalmeira@gmail.com

## Referências

- CORRÊA, R. L. (1995). *O espaço urbano*. Rio de Janeiro, Ática.
- \_\_\_\_\_. (2018). "Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão". In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. (2015). "Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole". In: COSTA, A. C. L.; PEQUENO, R. (eds.). *Metrópole: território, coesão social e governança democrática. Fortaleza: Transformações de ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrópoles.
- DAMIÃO, A. P. (2014). Espaço urbano, produção do espaço e segregação socioespacial: o espaço urbano capitalista e o caso de Marília/SP. *Revista do Laboratório de Estudos de Violência da Unesp/Marília*. Marília, v. 15, n. 1, pp. 56-70.
- DIÓGENES, B. H. N. (2012). *Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- IBGE (1991). Censo demográfico 1991. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2000). Censo demográfico 2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2010). Censo demográfico 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2019). Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho. IBGE, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – Copis.
- IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2018). *Mapa das Regionais de Fortaleza*. Ipece.
- KOCH, M. R. (2008). Condomínios fechados: as novas configurações do urbano e a dinâmica imobiliária. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre/RS, pp. 99-116.
- LOPES, F. C. R. (2016). A incorporação sob a forma de condomínio horizontal na Região Metropolitana de Fortaleza, Brasil. *Mercator*. Fortaleza, v. 15, n. 1, pp. 31-41.
- MELGAÇO, L. (2012). A cidade de poucos: condomínios fechados e a privatização do espaço público em Campinas. *Boletim Campineiro de Geografia*. Campinas, v. 2, n. 1, pp. 81-105.
- OLIVEIRA, Y. M. C. de; MENELEU NETO, J.; OLIVEIRA NETO, T. I. de (2018). Paisagem das favelas do bairro Sapiranga/Coité, Fortaleza-CE: vida cotidiana para além da casa. *Casa da Geografia*. Sobral, v. 20, n. 3, pp. 31-48.
- PREFEITURA DE FORTALEZA (2018a). *Fortaleza em Mapas*. Disponível em: <<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>> Acesso em: 18 dez 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Plano Plurianual 2018-2021. Disponível em: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/ParticipacaoSocial/PPA/Regional6/CADERNO-REGIONAL-VI-TERRITORIO-31---WEB-PMF.pdf>>. Acesso em: 9 maio.



- PREFEITURA DE FORTALEZA. (2020). A Cidade. Disponível em <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade>>. Acesso em: 9 maio.
- RAPOSO, R. (2008). Condomínios fechados em Lisboa: paradigma e paisagem. *Análise Social*. Lisboa, v. 43, n. 1, pp. 109-131.
- RIBEIRO, D. (2018). Dicio – Dicionário online de português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/segregacao/>. Acesso em: 22 dez 2018.
- SALVADOR, D. S.; CARLEIAL, A. N. (2010). Leste de Fortaleza: natureza, produção do espaço e o crescimento urbano no bairro Sapiranga/Coité. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, Porto Alegre, v. 1, n. 1, pp. 1-10.
- SALVADOR, D. S.; GRANGEIRO; C. M. M. (2014). Urbanização, especulação imobiliária e sistemas ambientais: um estudo sobre o Bairro Sapiranga-Coité em Fortaleza-CE. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS. *Anais...* Vitória.
- SANTOS, E. de O. (2013). Segregação ou fragmentação socioespacial? Novos padrões de estruturação das metrópoles latino-americanas. *Geotextos*. Fortaleza, v. 9, n. 1, pp. 41-70.
- SOUZA, M. L. de (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SPOSITO, M. E. B. (2018). “A produção do espaço urbano: escalas diferenças e desigualdades sociais”. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- TEIXEIRA, A. (2017). Sapiranga é um dos bairros com 'aumento mais expressivo' da violência contra jovens. *Globo Ceará*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/sapiranga-e-um-dos-bairros-com-aumento-mais-expressivo-da-violencia-contra-jovens.ghtml>>. Acesso em: 29 dez 2018.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.

Texto recebido em 27/dez/2019  
Texto aprovado em 19/abr/2020



# Os distintos e indistintos meios para viabilizar terminais de uso privativo no Porto de Santos

The distinct and indistinct ways to implement private terminals in the Port of Santos

Fernanda Accioly Moreira [1]

## Resumo

No Brasil, o Estado sempre criou condições favoráveis para garantir a participação do setor privado nas transformações do espaço urbano, em especial em obras de infraestrutura de transporte e logística. Neste texto, buscamos discutir as disputas pela terra pública e, também, pelo modelo de gestão portuária, no contexto da expansão econômica nas primeiras décadas do século XXI. Ao delimitarmos o porto de Santos como nosso recorte territorial de análise, buscamos precisar os elementos, atores, agentes e conflitos de interesses presentes nessa disputa, bem como a forma pela qual eles se articulam em diferentes escalas. A abordagem transescalar aqui adotada como estratégia metodológica ancorou-se em relações de contínuas aproximações entre fundamentação teórica e imersão empírica. Nesse debate, a função social da terra pública, com oscilações ao seu papel ambiental e econômico, ganha centralidade.

**Palavras-chave:** terras públicas; Porto de Santos; terminais portuários; desenvolvimento urbano; zoneamento.

## Abstract

*In Brazil, the State has always created good conditions to guarantee the private sector's participation in the transformations of the urban space, especially in transport and logistics infrastructure works. In this article, we seek to discuss the disputes over public land and, also, over the port management model, in the context of the economic expansion at the beginning of the 21st century. By delimiting the Port of Santos as our territory of analysis, we aim to investigate the elements, players, agents and conflicts of interest present in the dispute, and how they articulate in different scales. The trans-scale approach adopted here as a methodological strategy was grounded on relations of continuous approximations between theoretical framework and empirical immersion. In this debate, the social function of public land, with oscillations in its environmental and economic role, gains centrality.*

**Keywords:** public land; Port of Santos; port terminals; urban development; zoning.



## Introdução

No Brasil, o Estado garantiu o envolvimento do setor privado, tanto estrangeiro como nacional, em obras de infraestrutura logística, do setor de transportes, na promoção de habitação, entre outras (Seabra, 2015; Bonduki, 1998; Moreira, 2018). A relação entre Estado e setor privado sempre esteve presente nas transformações do espaço urbano, e a “disponibilização” de terras públicas pelo Estado e sua apropriação pelo setor privado, muitas vezes, foram realizadas de forma indevida. Neste artigo, interessa-nos debater os distintos mecanismos pelos quais o setor privado buscou viabilizar empreendimentos portuários de grande monta, em terras públicas federais, no contexto de forte pressão pela expansão da atividade logística durante o período do “milagre brasileiro”<sup>1</sup> experimentado pelo País na primeira década do século XXI.

A importância estratégica da região do Porto de Santos, nosso objeto de análise, para a economia do País ganhou maior relevância, tendo em vista a exploração de petróleo nas camadas do pré-sal e a ampliação da atividade portuária atendendo às demandas do comércio exterior e do “efeito China”. Mas, considerando a iminente saturação do porto público, observou-se a incursão do capital estrangeiro, abrindo uma nova frente para realização do capital excedente, disponível no mercado financeiro internacional. Neste artigo, buscamos analisar tal movimento, que almejava a implementação de *greenfields projects*<sup>2</sup> nas áreas situadas ao fundo do estuário de Santos (canal Piaçaguera), fora do chamado porto organizado<sup>3</sup> – sendo a maioria, áreas de propriedade da União. Diferentemente dos terminais públicos arrendados dentro do porto organizado,

para execução das modernas instalações dos novos terminais portuários de uso privativo (TUPs), seriam necessárias enormes intervenções no mar e na terra.

Como resultado deste trabalho, observou-se que, por meio de uma verdadeira “manobra de flanco”,<sup>4</sup> foi sendo construída uma ação, possivelmente coordenada, de diferentes atores em diversas frentes dentro das estruturas burocráticas e de poder político, nos diferentes níveis de governo, que tinha como objetivo enfraquecer o modelo de *landlord port* (em que privado é concessionário de terminais públicos) e emplacar o modelo dos TUPs. Para isso, foi necessário alterar as diretrizes e a legislação do setor portuário; transformar áreas de preservação ambiental em áreas de expansão portuária (modificando a Lei de Uso e Ocupação do Solo municipal e o Zoneamento Econômico e Ecológico – ZEE) da Baixada Santista); garantir aprovações e licenciamentos ambientais em diferentes níveis federativos; e, principalmente, assegurar o domínio das terras públicas, no caso, federais – não só como suporte material para construção de novas instalações portuárias, mas como instrumento de garantia, tanto das ações compensatórias decorrentes do processo de licenciamento ambiental, como para alavancar financiamentos públicos e privados necessários.

A abordagem transescalar, aqui adotada como estratégia metodológica, ancorou-se em relações de contínuas aproximações, em diferentes escalas, entre fundamentação teórica e investigação e imersão empírica – sendo, também, aderente a múltiplas frentes analíticas que perpassaram a leitura de processos administrativos, de legislações e demais normas nas três esferas federativas e de reportagens jornalísticas e a realização de entrevistas.

## Para além do porto organizado de Santos, rumo às margens do canal Piaçaguera

Os anos 1990 foram marcados pela desregulamentação e privatização de serviços estratégicos e pela abertura dos mercados nacionais sem que políticas compensatórias industriais, espaciais e tecnológicas fossem propostas. Segundo Klink (2013), o sucesso do Plano Real garantiu a estabilização da taxa de juros e, por consequência, a sustentação de um ambiente favorável aos negócios. Isso foi condição para a entrada do capital internacional na economia brasileira, reforçada pela agenda de desregulamentação financeira e pela vigência de uma taxa de juros extremamente alta, que servia para ancorar a sobrevalorização cambial.

A inserção do Brasil na lógica da economia global, por sua vez, deu-se a partir da “reprimarização” da economia (Pinto, 2013), em função do predomínio da exportação de bens primários, de baixo valor agregado, e do aniquilamento de boa parte do seu parque industrial, enquanto aos países centrais caberia o controle da criação e da produção de alta tecnologia. Apesar da adoção de medidas “ortodoxas” neoliberais na macroeconomia, segundo Klink (2013), o lançamento pelo governo federal do programa “Eixos Nacionais para a Integração e Desenvolvimento” (que norteou os consecutivos planos plurianuais “Brasil em Ação”, de 1996/1999, e “Avança Brasil”, de 2000/2003) pretendia uma reinserção parcial do Estado. Ainda conforme o autor, os programas não necessariamente visavam a corrigir distorções e instabilidades desencadeadas pela própria trajetória neoliberal dos anos 1990, mas sim aproveitar o interesse do capital

internacional nessa nova conjuntura de abertura da economia brasileira. Tal estratégia que tinha como propósito conectar, através de corredores logísticos e informacionais, economias regionais competitivas (principalmente o agro-negócio, a mineração e a siderurgia, e demais setores afins) com os principais centros de comando e controle, localizados dentro e fora do País, reforçou ainda mais uma tendência concentradora de ativos, infraestruturas e renda.

O Estado deixou de se responsabilizar diretamente pelos investimentos, mas continuou igualmente servindo a interesses de setores privados, agora através de diferentes formas de incentivo para atrair capitais nacionais e internacionais que estivessem potencialmente interessados em participar de processos de privatização de setores estratégicos da economia. A exemplo do modelo proposto ao setor portuário pela Lei de Modernização dos Portos, em 1993, que previu a privatização das Companhias Docas nos estados e um novo regime de concessão de terminais portuários e de regulação da mão de obra dentro do porto organizado.

Até os anos 2000, entretanto, ainda que o governo tivesse tentado atrair capitais nacional e internacional, não havia se conformado um ambiente suficientemente adequado e atrativo para induzir vultuosos investimentos privados e, assim, viabilizar empreendimentos portuários de grande relevância. Nem mesmo, no Porto de Santos, principal corredor de exportação do País, responsável por cerca de 25% do total das exportações (Codesp, 2016).

Entre 2002 e 2006, a movimentação de carga no Porto de Santos cresceu cerca de 43% em peso, passando de 53 milhões para mais de 76 milhões de toneladas, acompanhando a tendência mundial de “conteneurização”

(Gonçalves e Nunes, 2007, p. 257). Antes disso, porém, a Codesp<sup>5</sup> já alertava para o fato de que o corredor de exportação mais importante do Brasil poderia entrar em colapso em 2006, caso não houvesse investimentos substanciais, pois a infraestrutura existente naquele momento só permitiria a operação de, no máximo, 70 milhões de toneladas (ibid., p. 260). Mesmo com deficiências e gargalos operacionais, a movimentação do Porto continuou registrando recordes até o ano de 2015. Tendência que não foi abalada, nem mesmo em meio à crise internacional de 2008.

O crescimento da atividade portuária, como mencionado, estava intrinsecamente ligado ao aumento do mercado externo e serviu para consolidar as diretrizes que já vinham sendo desenhadas no bojo dos programas de investimentos do governo FHC. Mas foi durante o governo Lula que esse processo ganhou dimensões exponenciais em função do “efeito China” (Pinto, 2013). A forte expansão da economia chinesa provocou transformações importantes na divisão internacional da produção e do trabalho. A China figurou-se, a partir dos anos 2000, como um enorme mercado consumidor de *commodities* (petróleo, minerais e produtos agrícolas, como soja, milho, carne, entre outros) importadas de países da Ásia, África e América Latina, entre eles, o Brasil. Intensificando, assim, o processo de “re-primarização” do País que havia sido iniciado nos anos de 1990.<sup>6</sup>

Outros fatores também contribuíram para o aumento da demanda da atividade portuária em Santos, como a necessária instalação de infraestrutura de apoio à exploração dos campos de petróleo e gás, recém-descobertos sob a camada do pré-sal na Bacia de Santos. Diante desse cenário e das previsões

de crescimento futuro, era imprescindível atentar-se ao fato de que, caso o Porto de Santos mantivesse esse ritmo de crescimento, ao final de 2010, seria necessário dobrar sua capacidade operacional.<sup>7</sup>

Segundo José Di Bella, então diretor presidente da Codesp em 2008, o porto público, mesmo sendo utilizado de forma competitiva e contando com novos terminais em execução, como o Brasil Terminal Portuário (BTP)<sup>8</sup> e o Terminal de Granel Líquido da Stolthaven Santos,<sup>9</sup> já contava “[...] com cerca de 79% do seu espaço, operando praticamente no limite de possibilidade de crescimento” (Di Bella, 2008, p. 9).

Dentro dos limites do porto organizado, a margem direita da fração insular do município de Santos estava tomada por instalações portuárias e, na margem esquerda, as áreas que potencialmente poderiam receber instalação de novos terminais se encontravam ocupadas por assentamentos precários (o Sítio Conceiçãozinha e o complexo Prainha, ambos situados no Guarujá). Essas áreas estariam disponíveis somente em médio prazo, sob a condição da conclusão do processo de urbanização e regularização fundiária, bem como do reassentamento de cerca de 1.962 famílias. Na época, a prefeitura municipal de Guarujá dispunha de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal para financiar o Projeto Favela-Porto-Cidade, no qual estavam incluídos projetos e obras do empreendimento habitacional Parque da Montanha, no qual tais famílias deveriam ser realocadas.

Diante dessa conjuntura, as margens situadas ao fundo do estuário de Santos, fora do porto organizado e não urbanizadas, mais precisamente às margens do canal Piaçaguera, apresentaram-se como o território em disputa

para a imprescindível e inadiável expansão portuária. Nesse momento, entretanto, esta não seria a única contenda em jogo. Estaria em disputa, também, o modelo portuário a ser emplacado nesse território “virgem” a ser explorado e capitaneado pelo setor privado. Uma disputa entre diferentes grupos econômicos, que, pela sua ação, enredaram-se nas teias burocráticas e políticas da relação com o Estado. Trata-se de um jogo que se estabeleceu internamente ao Estado, caracterizado por sua heterogeneidade e fragmentação, intra e entre os diferentes níveis federativos. E, em meio à “queda de braço”, o acesso à terra pública da União entrou como fiel da balança, com poder de influenciar o resultado desse intrincado e belicoso jogo.

## O Projeto Barnabé-Bagres

O projeto Barnabé-Bagres foi desenvolvido em 1999 pela empresa DTA Engenharia, a partir de contrato decorrente do edital público proposto pela Codesp em 1998, que tinha como objetivo estabelecer as “diretrizes de ocupação do Largo de Santa Rita, Ilha de Barnabé, Bagres e áreas adjacentes” (Di Bella, 2008, p. 9). Tratava-se de um estudo de viabilidade técnica, econômica, ambiental e de engenharia básica para o terminal portuário Barnabé-Bagres, um empreendimento de grande porte, pelo qual o Porto avançaria sobre áreas ambientalmente sensíveis, ainda não ocupadas pela atividade portuária, e que demandaria vultuosos recursos.

Ao longo da última década, o projeto não saiu do papel, mas esteve sempre presente na agenda portuária como o principal projeto de expansão do Porto de Santos. Sem

dúvida seria necessário, para a efetivação de tal empreendimento, uma atuação devidamente coordenada e planejada de investimentos do poder público e da iniciativa privada.

Em 2008, entretanto, visando à efetivação desse projeto, e considerando os limites do porto organizado estabelecidos pelo decreto federal n. 4.333 de 2002, a Codesp solicitou à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) a ampliação de seus limites, prevenindo a incorporação da Ilha de Bagres e áreas adjacentes. Naquele mesmo ano, foi firmado termo de parceria entre a Codesp e a empresa Santos-Brasil, já arrendatária do Terminal de Contêineres (Tecon),<sup>10</sup> para elaboração de estudo de viabilidade pormenorizado para implantação do Complexo Barnabé-Bagres. Nessa oportunidade, buscando dar maior agilidade à conclusão dos estudos, a prefeitura de Santos anunciou sua participação na elaboração do projeto junto à Santos-Brasil, embora outras três arrendatárias de berços públicos tivessem divulgado interesse na elaboração dos projetos para tal complexo portuário.<sup>11</sup>

## TUPs ou não TUPs: o modelo portuário em disputa

Ocorre que, em 2008, as negociações em torno da ampliação dos limites do porto organizado de Santos, que passavam por articulações para concretizar o projeto Barnabé-Bagres, saíram do plano local e entraram no bojo de discussões de espectro mais amplo sobre a regulação da atividade portuária, centradas em Brasília. Em tais discussões, os Terminais Portuários de Uso Privativo (TUPs) figuravam como elemento central na disputa a respeito de qual modelo deveria orientar a expansão

da atividade portuária no País. Tratava-se de um embate não só entre projetos, mas entre interesses de diversos grupos econômicos, que afetaria diretamente a forma pela qual se daria o futuro do Porto de Santos.

Isso porque um conjunto de agentes privados, em função do crescimento das exportações e da atividade logística, vinha demonstrando maior empenho em investir no setor portuário, através da implantação e da operação de Terminais de Uso Privativo de contêineres, a fatia mais lucrativa entre as atividades do setor portuário. No caso de Santos, as áreas ao fundo do estuário, adjacentes ao porto organizado, em sua maioria de domínio da União, tornar-se-iam, a partir de então, foco de atenção para viabilizar esses empreendimentos, uma vez que a possibilidade de desenvolver novos projetos no porto público, como visto, estava quase saturada, e em pouco tempo se mostraria insuficiente para atender ao crescimento vertiginoso do comércio exterior brasileiro experimentado naquele período.

A expansão da atividade portuária pretendida pelos TUPs viabilizar-se-ia através da maior inserção da iniciativa privada pretendida desde a Lei de Portos de 1993, mas que, até então, não havia avançado de forma significativa. Em Santos, a exceção era a Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport), que levou quase duas décadas para entrar em operação, em meio a várias controvérsias.<sup>12</sup> Isso porque a regulação do setor portuário, enquanto atividade econômica, era muito frágil, fato que permitia grande margem de arbitrariedade nas negociações entre poder público e agentes privados, gerando enorme insegurança jurídica para aqueles que pretendiam investir no setor e prejudicando, dessa maneira, o avanço da implantação de TUPs nos portos brasileiros.

Segundo Carlini (2008), presidente da Centronave, entidade que reúne empresas de comércio marítimo estrangeiras, os novos projetos de TUPs, fora do porto organizado, seriam desenvolvidos em áreas “virgens”, livres de qualquer ocupação prévia, e, diferentemente dos terminais públicos arrendados no porto organizado, exigiriam enormes intervenções no mar e na terra, conforme as características de sua localização, além de modernas instalações e equipamentos necessários à movimentação de cargas, prioritariamente, containerizadas.

Os chamados *greenfields projects* demandariam, assim, pesados investimentos “disponíveis no mercado através de engenharia financeira de nível internacional, bancos ou fundos de investimentos que prezam muito pelos retornos financeiros que tais projetos devem prover [...]” (ibid.). Mas, para a efetivação de empreendimentos portuários de tal monta, era necessário atrair, além do capital privado, “[...] governos que demonstrem interesses no desenvolvimento de negócios que envolvam a cadeia logística. Estes investidores buscam retorno ao seu investimento em um ambiente regulado e estável” (ibid.; grifo nosso).

Era necessário, então, para criar esse ambiente estável e regulado, superar a ausência de previsão legal<sup>13</sup> em relação às especificações sobre o tipo de carga permitido nas operações dos TUPs não tratadas pela Lei de Portos de 1993, em função da qual vinham sendo suscitadas inúmeras celeumas jurídicas sobre o assunto.<sup>14</sup> Tal questão ganhou especial repercussão na mídia<sup>15</sup> e no campo político, em um momento de crescimento das exportações.

Representantes de determinados setores econômicos, como a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), a Centronave e grupos econômicos que vinham investindo pesado em



novos terminais portuários de uso privativo, como, por exemplo, a Coimex (da Embraport, em Santos) e a LLX (de Eike Batista, dos terminais do Porto de Açu, estado do Rio de Janeiro), alegavam que estavam sendo prejudicados pela resolução n. 517 de 2005, da Antaq, que restringia a atuação dos TUPs, exclusivamente, à movimentação de cargas próprias. Em função disso, apoiavam o projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que previa que os TUPs poderiam movimentar cargas de terceiros sem quaisquer restrições, e sustentavam, ainda, a ideia de que o governo federal não poderia exigir licitação de terminais privados, uma vez que sua implantação e operação seriam feitas em áreas privadas e fora do porto organizado (*Valor Econômico*, 2008).

Ocorre que os concessionários de berços públicos, dentro do porto organizado, reunidos pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (Abratec), colocaram-se firmemente contra esse movimento, alegando que seriam concorrencialmente prejudicados caso os terminais privados viessem a transportar cargas de terceiros, uma vez que estes estariam desempenhando as mesmas funções dos terminais de uso público, mas sujeitos a uma regulação mais flexível, fato que, ao menos em tese, os tornaria menos competitivos do que os TUPs (*ibid.*).

Cabe mencionar que a Abratec representa, em âmbito nacional, empresas arrendatárias de terminais portuários de uso público, especializadas na movimentação de contêineres. Os principais terminais de contêineres do País, como as empresas Brasil Terminal Portuários – BTP, Libra Terminais Santos e Tecon-Santos, da Santos-Brasil Participações S/A, ligada ao Grupo Opportunity, operam no Porto de Santos e são associadas à Abratec. Para se

ter a dimensão da força de sua representatividade no setor portuário, no ano de 2007, suas empresas foram responsáveis por 95% da movimentação de cargas em contêineres no País (Werneck, 2008).

Segundo matéria do jornal *Valor Econômico* (2008), Richard Klein, então vice-presidente do conselho de administração da empresa Santos Brasil, concessionária do Tecon-Santos, defendeu publicamente que os terminais de uso privativo misto, que movimentam carga própria e de terceiros, deveriam se enquadrar no marco regulatório em vigor, mediante Termo de Ajustamento de Conduto (TAC) ou via licitação de suas áreas (*ibid.*).

A Abratec chegou a apresentar, ao Supremo Tribunal Federal (STF), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF/139), na qual argumentou que a movimentação de cargas é um serviço público e que, como tal, deveria ser licitado.<sup>16</sup> E, ainda, valendo-se do princípio jurídico do interesse público, alegou que os terminais de uso privativo, ao operar cargas de terceiros, poderiam colocar “[...] em risco a soberania nacional, ao permitir que, ao longo do tempo, os serviços portuários brasileiros passem a ser integralmente controlados por um pequeno grupo de investidores internacionais, submetidos a regime de direito privado e sem qualquer controle estatal brasileiro” (Brasil, 2008).

Não se pode deixar de mencionar que tais empresas, reunidas na Abratec, representavam interesses de grupos econômicos nacionais importantes, como o Opportunity e o Libra, com grande trânsito entre as estruturas institucionais e forte influência política,<sup>17</sup> e que demonstraram sua capacidade de influenciar nas decisões do governo federal sobre o assunto.

Isso porque, depois de meses de discussões, o decreto presidencial n. 6.620, de outubro de 2008, apoiado em entendimentos anteriores,<sup>18</sup> contrariou as expectativas dos novos investidores privados e estabeleceu que as operações de movimentação e armazenagem de cargas de terceiros seriam feitas, prioritariamente, por terminais e instalações de uso público, mediante concessão, e, portanto, submetidos à prévia licitação. E, ainda, que as instalações de uso privativo, outorgadas a particulares por autorização sem prévia licitação, poderiam realizar a movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, apenas de modo secundário ou residual. Tal medida não foi um ato isolado do governo federal. Antes, o decreto presidencial n. 6.413, de março de 2008, excluiu do Plano Nacional de Desestatização de 1997 as companhias Docas e suas estruturas portuárias,<sup>19</sup> contrariando a diretriz, apresentada no bojo das ações de privatização dos anos de 1990, de transferir integralmente a administração dos portos do País para o setor privado, não levada a cabo até então.

Nesse momento, as ações do governo federal convergiam no sentido de fortalecer o porto público, tido como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional. Foram ampliados investimentos públicos em intervenções de infraestrutura logística e portuária – no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento –, assim como em outros setores estratégicos da economia, a exemplo da indústria naval, pela retomada da construção de grandes estaleiros, e de plataformas navais e *offshore* para atender à expansão da produção de petróleo e gás, explorados em águas cada vez mais profundas e que exigiam a utilização de novas tecnologias, bem como para responder à demanda expressiva da movimentação

de cabotagem e de carga internacional, especialmente para exportação de *commodities*, pelo aumento significativo da produção do agronegócio na região Centro-Oeste do País, mas também da indústria automobilística do Sudeste, entre outras atividades produtivas nacionais em crescimento no período do “milagre econômico”.

A frase de José Di Bella, diretor presidente da Codesp nesse período – “*Não podemos esquecer que o porto público tem que atender os objetivos da nação e aí sim a iniciativa privada se encaixa*” (2008; grifo nosso) –, expressa com clareza a diretriz do governo de fortalecer o porto público.

O conjunto de medidas adotadas demonstra certo centralismo nas decisões do governo em torno do setor portuário, que apontavam para a construção de um cenário que pretendia ser suficientemente atrativo para o setor privado nacional e internacional, algo imprescindível para o bom funcionamento do Porto e o atendimento às demandas impostas pela perspectiva desenvolvimentista do momento. Sem romper, todavia, com as estruturas de poder já estabelecidas no setor. Questiona-se, entretanto, se de fato tal modelo de gestão da atividade portuária, orquestrado pelo governo federal nesse momento, alcançaria as expectativas dos setores privados que aspiravam a realizar pesados investimentos na atividade portuária, nos moldes pautados pelo mercado internacional.

Fortes críticas de diversos setores econômicos e políticos alertaram para o fato de que a participação mais relevante e ampla do setor privado na atividade portuária estaria ameaçada, uma vez que tais medidas restritivas representariam “obstáculos impostos à expansão da rede de terminais privativos de uso misto fora

da área dos portos organizados” (Araújo Jr. e Guimarães, 2010, p. 57), e, ainda mais grave, poderiam ser caracterizadas como mecanismos de reserva de mercado, amparando “[...] um oligopólio privado que se fecha e ocupa o porto público” (Carlini, 2008).

## A manobra de flanco: como tornar o canal Piaçaguera um grande berço<sup>20</sup> para os TUPS?

Baixada a poeira, o que se viu, diferentemente das análises alardeadas, foi o avanço brutal do setor privado sobre as áreas livres do canal Piaçaguera, no contexto em que a atividade logística vinculada ao comércio exterior se tornara uma importante frente de realização do capital excedente, disponível em quantidade expressiva no âmbito global nesse período (Rolnik, 2017). A expressão “manobra de flanco” vem ao caso para elucidar o movimento que ocorreu em torno da apropriação de mecanismos institucionais e políticos, com o objetivo de tornar as margens do canal Piaçaguera utilizáveis para fins portuários e retroportuários, bem como garantir o acesso às terras públicas de domínio da União.

Uma ação combinada, possivelmente coordenada, de diferentes atores, em diversas frentes, dentro das estruturas administrativas e de poder político, nos diferentes níveis de governo, que tinha como objetivo reverter as diretrizes governamentais sobre o setor portuário e emplacar o modelo dos TUPS nas áreas situadas ao fundo do estuário de Santos, acima dos limites do porto organizado, na porção continental do município de Santos. Um

conjunto de distintos e indistintos meios, que avançaram sobre os limites da legalidade e da moralidade, para viabilizar os TUPS no Porto de Santos, conforme veremos a seguir.

### O porto é escala! Rumo às novas fronteiras

No ano de 2010, o Plano de Diretor e de Zoneamento do Porto de Santos estava sendo revisado com base em estudo elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal plano, denominado *Master Plan*, projetou que a capacidade do Porto de Santos triplicaria até 2024. Além disso, estabeleceu que o perfil de carga movimentada deveria ser mantido (granéis sólidos, granéis líquidos, contêineres), acrescentando apenas a presença de plataformas *offshore* para atender às necessidades da exploração de óleo e gás, que tão logo se iniciaria na Bacia de Santos.

Em resposta à tendência mundial de operar grandes armadores, que apresentam maior envergadura e calado, o Plano destacou como principal diretriz a necessidade de adotar o novo conceito dos megaterminais portuários, ancorado no ganho de escala e redefinição da dimensão das instalações portuárias, objetivando maior capacidade e diminuição de custos operacionais. Conforme afirmou o então ministro dos portos, Pedro Brito.

O objetivo é evitar a colcha de retalhos feita por pequenos terminais que provocam fuga dos grandes armadores. A *escala do negócio portuário não é decisão do porto, mas do mercado*. E o que garante a escala é o papel do governo no disciplinamento do negócio, evitando a competição entre uma série de

pequenos terminais que não tenham escala nem eficiência. (*Valor Econômico*, 2010b; grifos nossos)

Contradizendo a expectativa de governo compartilhada anos antes, a de que os interesses da iniciativa privada se encaixariam nos interesses da nação, a nova “escala de negócio”, pautada pelo mercado mundial dos grandes armadores, entra no discurso institucional da pasta de Portos, a partir de duas frentes: pela redefinição das estruturas existentes quando da renovação dos contratos de arrendamento, buscando agregar terrenos vizinhos e remodelar os berços de atracação e as áreas de armazenagem de acordo com a nova lógica; e pela ampliação da atual fronteira do Porto de Santos a partir da implantação do Projeto Barnabé-Bagres – mantido entre as diretrizes prioritárias do PDZPS, em debate no ano de 2010.

Entretanto, para a concretização dessa nova diretriz de mercado trazida pelo BID e, em certa medida, incorporada pelo governo federal, ampliar somente os limites do porto organizado de Santos não seria suficiente para atender à “escala de negócio” pretendida pelo mercado mundial. Seria necessário avançar sobre outras fronteiras.

### A lei de uso e ocupação do solo de Santos e o zoneamento ecológico-econômico da Baixada Santista

Mas [José Roberto Correia] Serra adianta que menos de 60% dos 7,8 milhões de metros quadrados a serem agregados poderão ser utilizados na atividade portuária em razão de limitações ambientais – a vegetação de Barnabé Bagres é

de mangue. De toda forma, pondera que as restrições não podem ser totais. “*Ninguém vai me convencer que uma área tem uma classificação ambiental de um lado (margem direita) [do Porto de Santos] e outra completamente diferente do outro (margem esquerda)*”. (*Valor Econômico*, 2010a; grifos nossos)

Ainda que o então presidente da Codesp não estivesse convencido sobre as diferentes classificações das margens do Porto, a lei complementar n. 359, de 1999 (Santos, 1999), que dispunha sobre as diretrizes de uso e ocupação do solo da fração continental do município de Santos, vigente naquele momento, de fato inviabilizaria a expansão da atividade portuária, uma vez que as áreas situadas ao fundo do estuário de Santos, às margens do canal Piaçaguera, estavam, prioritariamente, gravadas como zona de preservação.

Em 2010, a prefeitura de Santos encaminhou projeto de lei de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) à Câmara Municipal. No texto original, o zoneamento proposto pelo Executivo eliminou substancialmente as zonas de preservação da fração continental, permitindo a expansão da ocupação portuária em Área de Preservação Permanente (APP), junto ao estuário de Santos.

Conforme destacado por Carriço (2012b), a respeito do processo de discussão e votação do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo na Câmara Municipal de Santos, diversas emendas apresentadas ao texto original buscavam transformar o Plano em um instrumento de maior efetividade e aplicabilidade, bem como garantir um padrão menos segregacionista e mais sustentável ao processo de urbanização e ocupação do território do município. Um exemplo é, segundo

Carriço (ibid.), “[...] a emenda, inspirada em manifestação do Ibama, que impossibilitaria a ampliação de áreas destinadas a porto e retroporto, na área continental”. Essa emenda, no entanto, foi rejeitada, comprometendo, na visão do urbanista, “o destino de milhões de metros quadrados de manguezais” (ibid.).

Ao final da votação, parte significativa das áreas situadas ao fundo do estuário, e que abrange os bairros de Piaçaguera, Bagres, Nossa Senhora das Neves e Barnabé, localizados entre as margens do canal e a Rodovia Cônego Domenico Rangoni, foi transformada em área de expansão urbana e gravada como Zona Portuária e Retroportuária.

Não há como negar que o novo zoneamento incorporado à Luos de 2011 convergia com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Baixada Santista,<sup>21</sup> sistematizadas e divulgadas em 2008 como produto de um longo processo de trabalho, desenvolvido pelo Grupo Setorial de Coordenação da Baixada Santista, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo e que contou com a participação de representantes do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil.<sup>22</sup>

Segundo Botelho (2003), “o Zoneamento Ecológico-Econômico pode ser entendido como um instrumento de planejamento ambiental, cujo objetivo fundamental é subsidiar as decisões de uso e ocupação do território em bases sustentáveis, por meio da análise integrada de fatores físicos, bióticos e socioeconômicos” (Botelho, 2003 apud SMA, 2013, p. 30). Contribuindo com essa leitura, Steinberger (2006) esclarece, que o ZEE é, fundamentalmente, um instrumento de gestão ambiental e territorial concebido para

integrar e espacializar políticas públicas, ordenar o território, e que, no seu arranjo político-institucional, previu-se a participação de vários agentes sociais por meio de atores locais, regionais, nacionais e internacionais. E, ainda segundo a autora, “O fato dessa concepção muitas vezes ter sido desvirtuada não significa que o ZEE não possua esses potenciais” (Steinberger, 2006, p. 171).

Em 2008, o projeto do ZEE da Baixada Santista, quando enviado para apreciação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cosema), já previa o crescimento da atividade portuária em fração significativa dessa região.

Considerando que sua abrangência ultrapassa os limites político-administrativos municipais e circunscreve territórios rurais, urbanos e ambientalmente sensíveis, deveria ser observada uma relação de complementaridade entre o zoneamento urbano e o ZEE, uma vez que o primeiro pode ser subsídio para o segundo e vice-versa. De fato, tal complementaridade foi considerada tanto pela revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo municipal de 2011, quanto pelo decreto estadual n. 58.996, de 25 de março de 2013, que, por fim, ratificou o ZEE da Baixada Santista e incorporou os mesmos limites definidos pelo zoneamento municipal, ao estabelecer, para a referida região, a Zona 5 Terrestre de Expansão Portuária (Z5TEP)<sup>23</sup> e a Zona 5 Marinha de Expansão Portuária (Z5MEP).<sup>24</sup>

Estas são áreas ainda não ocupadas ou parcialmente ocupadas, com cobertura vegetal caracterizada como mangue em sua maior parte. E, embora tenham sofrido alterações provocadas pela degradação ambiental do estuário, ainda apresentam condições de sustentar os principais fluxos ecológicos associados ao ecossistema da região. Mesmo

com esses atributos ambientais, o relatório da SMA (2013) sugeriu que tais áreas, em função de suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas, fossem consideradas de interesse estratégico para o desenvolvimento e expansão portuária e retroportuária e, também, para ampliação da infraestrutura ferroviária e rodoviária.

Como visto, aspectos econômicos prevaleceram sobre os elementos físicos e bióticos da região, pois, a despeito da legislação ambiental em vigor, que protege manguezais, restingas e a Mata Atlântica, foram criadas, tanto pelo ZEE da Baixada Santista (2013), quanto pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos (2011), as condições imprescindíveis para que as fronteiras da atividade portuária avançassem pelo território na direção do canal Piaçaguera. Diante do ocorrido, é impossível discordar da afirmação de Steinberger que supõe “[...] o ZEE, como síntese de informações, conflitos e decisões, deve ser a expressão espacial de uma rede de relações de poder dos agentes e seus respectivos atores” (2006, p. 163). Não só o ZEE como também planos diretores e leis de zoneamento, enquanto instrumentos de gestão urbana, são expressão de uma rede de relações de poder, uma vez que incidem sobre o espaço urbano, que, segundo a autora, “é aglutinador de relações de poder” (ibid., p. 152).

Como visto, tanto a Luos de Santos (2011), quanto o ZEE da Baixada Santista (2013) são, de fato, a expressão espacial não de uma relação justa e equilibrada de poderes que disputam ideias e projetos para o território, mas de uma relação desigual entre as forças dos diversos agentes que usam e disputam o território, assim como é desigual a voz – política – que os representa.

Sob a nova perspectiva dos *greenfields projects*, em outubro de 2011, a imprensa noticia que a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários (SPEP) realizaria investimento de cerca de R\$2 bilhões para implantação de complexo formado por estaleiro de reparos navais e terminais multiuso no Porto de Santos, especificamente, na Ilha de Bagres (*A Tribuna*, 2011). Apesar de o processo tramitar, desde 2009, junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o projeto tornou-se público naquela data, no momento da realização da audiência pública para tratar do empreendimento, em cumprimento aos ritos processuais de licenciamento ambiental, após um mês da entrega do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) pela SPEP ao órgão ambiental.

O assunto logo ganhou repercussão<sup>25</sup> na sociedade, suscitando diversos questionamentos, relacionados, entre outros aspectos, à questão fundiária. Como seria possível o trâmite do licenciamento ambiental do empreendimento privado, uma vez que sobre a área já havia pleito da Codesp junto aos órgãos portuários? Uma vez que, desde 2008, tramitava entre a Antaq e a Secretaria Especial de Portos solicitação da Codesp para alterações dos limites do Porto Organizado de Santos, estabelecido pelo decreto n. 4.333, de 2002, visando a incorporar a área da Ilha de Bagres para construção do terminal público, denominado Projeto Barnabé-Bagres.

A empresa afirmou ter adquirido, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o domínio útil no valor de cerca de R\$15 milhões (*A Tribuna*, 2011). Mas como seria possível uma empresa privada obter aforamento<sup>26</sup> oneroso de terreno da União, sem que ninguém tivesse tomado conhecimento dos procedimentos do

leilão ou da concorrência pública para disponibilização da área de domínio da administração federal para uma empresa de capital privado?

Em entrevista publicada no jornal *A Tribuna*, em 6 de dezembro de 2011, o diretor presidente da Codesp, José Roberto Correia Serra, demonstrou descontentamento sobre a falta de agilidade da Antaq e da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) a respeito das definições em torno da ampliação dos limites do Porto de Santos (Carriço, 2011). Além do projeto recém-divulgado, pretendido pela empresa SPEP para a Ilha de Bagres, veio à tona a informação de que outro empreendimento, conhecido como Terminal Brites, do Grupo Triunfo, também estaria em fase de licenciamento ambiental,<sup>27</sup> e que este se sobreponha, assim com o Complexo Bagres, à área compreendida pelo projeto Barnabé-Bagres, almejada pela Codesp há mais de uma década.

Considerando a sobreposição de interesses pela referida área da União, caberia supor não haver espaço de diálogo entre órgãos do governo federal (como Codesp, Secretaria de Portos, Antaq e SPU), em que fosse possível debater a expansão portuária de Santos, território estratégico para a economia e o desenvolvimento nacional. A Codesp, em meio a esse processo, teria feito alguma solicitação formal à SPU manifestando interesse sobre as terras onde o projeto Barnabé-Bagres poderia vir a ser implantado? Quais as razões para que a SEP/PR e a Antaq, desde 2008 e até então, não tenham se pronunciado, de forma conclusiva,<sup>28</sup> sobre o pedido de expansão dos limites do Porto Organizado de Santos, sob jurisdição da Codesp, para garantir a ampliação do porto público? Ao mesmo tempo, o que justificaria o desapego, sem maiores esclarecimentos, por

parte da Codesp, em relação ao projeto que vinha sendo planejado desde o final da década de 1990, a despeito da grande evidência que este ganhou nos últimos anos e do interesse e envolvimento, não só do governo federal, mas de outros setores privados e da prefeitura de Santos, em viabilizá-lo?

### A concessão da Ilha de Bagres: do catador de caranguejo à empresa portuária

A Ilha de Bagres, com 1.086.421,59 m<sup>2</sup> de área, situada no estuário defronte às regiões de Alemoa e Saboó, no município de Santos, é caracterizada como ilha costeira e, portanto, é propriedade da União por força constitucional (art. 20, IV) (Brasil, 1988).

Para garantir o domínio da terra pública federal, agentes privados fizeram uso da seguinte estratégia: uma pessoa física – engenheiro agrimensor responsável pelos levantamentos técnicos iniciais da ilha, que tinha adquirido, a preço de “banana”, os direitos possessórios da área de pequenos sítiantes, pescadores e catadores de caranguejo, que tradicionalmente ocupavam tais áreas para subsistência – formalizou por “instrumento particular e cessão de posse e aquisição de benfeitorias”, pedido de regularização da situação através da inscrição de ocupação (IO), justificada pelo exercício do efetivo aproveitamento da área por atividades permitidas em território, então caracterizado como Área de Preservação Ambiental.

Cabe recuperar que a inscrição de ocupação (IO) é um ato administrativo precário, resolúvel – de atribuição exclusiva da SPU –, e pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno

pelo ocupante, sendo este o requisito para o reconhecimento do direito de uso das terras públicas da União. As formas de verificação do efetivo aproveitamento de um determinado imóvel são estabelecidas por norma jurídica<sup>29</sup> e passam pela proporcionalidade entre a área construída, o tempo de ocupação, as benfeitorias nela existentes e a finalidade de uso. A efetivação do cadastramento do ocupante no sistema gerencial da SPU, mediante análise de conveniência e oportunidade, com o propósito de regularizar uma situação fática, pode ser realizada por iniciativa da SPU ou a pedido do próprio interessado, como no caso em questão. Tal ato gera, automaticamente, obrigações do ocupante para com a União, por meio do pagamento anual de taxa de ocupação como contraprestação pelo uso do imóvel público por um particular.

A comprovação da cadeia sucessória também é elemento fundamental tanto para justificar a inscrição de um ocupante, quanto para que a SPU possa realizar a cobrança dos débitos devidos. Vale observar, ainda, que na época do pleito em análise somente as ocupações ocorridas até 1997 poderiam ser reconhecidas pela União.<sup>30</sup> Além desses aspectos, para melhor compreensão do caso, é necessário esclarecer que a inscrição de ocupação, como instrumento de reconhecimento de posse, é o fundamento jurídico do direito de preferência ao aforamento,<sup>31</sup> desde que o ocupante esteja em dia com a União.

Voltando ao caso, uma vez deferida a IO pela União em nome do particular, as cessões de posse foram transferidas para empresa portuária (constituída por sociedade de pessoa jurídica, majoritariamente de capital estrangeiro) e formalizadas junto à União, ainda que não fosse permitido, na ocasião, qualquer tipo

de atividade correlata nessas áreas. Diante da regularização da ocupação em nome da empresa, que lhes garantiu o direito de preferência para constituir o regime enfitêutico (previsto em lei), a empresa requisitou a aquisição do aforamento oneroso, que foi concedido pela superintendência do patrimônio da União diante de uma avaliação subdimensionada, realizado por procedimento simples, não carecendo de qualquer análise jurídica ou de homologação superior. Contornando, dessa maneira, os trâmites licitatórios exigidos por lei, mas, também, o debate mais amplo sobre o destino daquele território e o controle sobre o que, por quem e como poderia ser viabilizado.

Apesar do interesse público sobre a área e do amplo conhecimento das pretensões sobre o antigo projeto Barnabé-Bagres, os órgãos competentes e responsáveis pelo assunto de portos (como a então Secretaria Especial de Portos ligada à presidência, a Antaq e Codesp), em nenhum momento tomaram qualquer medida administrativa efetiva para garantir o acesso à terra da União. Além disso, ainda que fosse o órgão responsável pela gestão dos bens da União, caberia à SPU arbitrar sobre o destino de um bem público, interferindo ou contrariando as diretrizes da política de portos? Em nosso entendimento, de maneira alguma, principalmente, se observado o fato de o canal de Santos ser um território considerado de interesse nacional e estratégico para atividade portuária. Diante disso, ainda que a Antaq não tivesse manifestado objeções, seria razoável supor que qualquer decisão sobre um território de tal natureza demandaria, no mínimo, um debate interno ao governo, ao menos com a Casa Civil e demais interlocutores responsáveis pelas questões de portos. Até mesmo para que a SPU pudesse se valer do



argumento de que não estaria na esfera de sua competência o controle sobre a finalidade pela qual um imóvel é, ou será, utilizado. Isso estaria justamente em consonância com a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União daquele momento, que estabelecia que a gestão das terras da União tinha como propósito atender aos interesses da nação, em apoio às políticas públicas federais, visando à garantia de direitos fundamentais e ao desenvolvimento econômico e social do País.

Outro aspecto a ser observado diz respeito à teia de interação entre esses agentes privados que não só se restringia à relação interpessoal circunscrita ao próprio grupo de empresas, mas também se embrenhou na complexa, fragmentada e heterogênea estrutura do Estado, na qual transitou internamente em meio aos diferentes órgãos e instituições públicas, nos diversos níveis de governo, a partir de distintas, e indistintas, formas de interlocução.

Para dar fim às restrições de uso do território fora do alcance do mercado, foi preciso torná-lo “utilizável” e potencialmente apto a ser explorado pelos grupos econômicos interessados na região. No município de Santos, durante o processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, os setores locais de pequenos portuários com capacidade de utilização das áreas do porto público consolidado e que possuem uma interface com a cidade, não só participaram das arenas de negociação junto ao poder Executivo, como demonstraram ter grande representatividade e poder de barganha nesses espaços.<sup>32</sup> E, assim como outros setores que compõem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santos, esses setores portuários locais entraram no debate de ideias para disputar e definir

quais áreas atenderiam aos seus interesses. Diferentemente, o grande capital internacional – interessado e com capacidade financeira para viabilizar os *greenfields projects* nas margens do canal Piaçaguera – garantiu a negociação “por cima”, em função do trânsito político que possui e de relações de pessoalidade, sem passar necessariamente pelas arenas de decisão local, apesar do impacto gerado no território do município.

A suposição de que os representantes da empresa SPEP circulavam entre os meandros institucionais de governo (nas três esferas) está baseada, também, no fato de a empresa ter garantido o acesso às terras da União sem prescindir da concorrência pública, ao se valer de subterfúgio normativo e seus efeitos (o direito de preferência ao aforamento em decorrência do regime de ocupação), algo tão particular da legislação patrimonial dos imóveis da União. Trata-se do mesmo acesso privilegiado que a SPEP demonstrou possuir junto às estruturas institucionais do governo do estado de São Paulo, quando buscou obter, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, a declaração de utilidade pública da área, documento de importância estratégica para a concretização do empreendimento portuário.<sup>33</sup>

A SPEP, todavia, não seria a única empresa interessada nesse novo flanco de realização de capital. Outros agentes privados já estavam se movimentando para garantir sua fatia dentro desse território. Uma série de fragilidades (aparentemente planejadas), a existência de pessoalidade das relações entre agentes privados e públicos e o acesso privilegiado a informações por um grupo bem postado junto ao Estado reforçaram a ideia de que, de fato, existia uma atuação coordenada

para atender aos interesses de determinado grupo, na execução de grandes investimentos na região.

Diante da série de denúncias que envolveram o setor portuário, após deflagrada a Operação Porto Seguro (2012) da polícia federal e da constatação de vícios processuais contrários ao interesse público,<sup>34</sup> foi proposto o cancelamento dos aforamentos por nulidade das inscrições de ocupação incidentes sobre a área da Ilha de Bagres, deferidas anteriormente a favor da empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, sendo, assim, iniciados os processos de reintegração de posse das áreas pela SPU. Junto disso, foi anunciado pelo governo em dezembro, do mesmo ano, novo modelo de gestão dos portos, que pretendia trazer mais transparência para o setor.

Em relação às alterações propostas pela medida provisória n. 595, de 2012, convertida na Lei de Portos de 2013 (lei federal n. 12.815), entre outras medidas,<sup>35</sup> ganhou destaque o fim da diferenciação entre as operações de cargas próprias e de terceiros nos terminais privados, prevista no decreto n. 6.620 de 2008. Por fim, vale destacar que, após a Operação Porto Seguro, nenhuma outra inscrição de ocupação na região do estuário de Santos foi cadastrada pela SPU-SP, ao menos até 2016.<sup>36</sup> As áreas da Ilha de Bagres, Sítio do Caneu e Sítio Boa Vista, objetos das concessões de aforamentos anuladas, foram declaradas como de interesse público para utilização da atividade portuária pela portaria SPU n. 327, de 19 de dezembro de 2014, na qual ficou estabelecido que uma futura destinação seria definida por ato conjunto entre SPU e SEP/PR, numa tentativa de gestão mais transparente e coordenada entre os órgãos gestores da terra pública e do setor portuário.

## Considerações finais

O Porto de Santos, desde sua constituição originária na virada do século XIX para XX, não parou de se expandir, atravessando todos os ciclos econômicos do País (do café, da indústria, dos contêineres), manipulando diversos tipos de cargas e adotando novas soluções tecnológicas, sem, no entanto, resolver sua relação com a cidade. O centro das decisões sobre as transformações da atividade portuária propostas em Santos esteve distante da realidade urbana impactada, mas não necessariamente alheio às diretrizes da política urbana e de zoneamentos locais – e daquilo que precisaria ser alterado para viabilizar os empreendimentos portuários pretendidos.

A despeito do desenvolvimento local e urbanístico que veio a reboque do desenvolvimento do Porto de Santos, no contexto do social-desenvolvimentismo – o modelo de desenvolvimento consolidado nas duas primeiras décadas do século XXI (Nobre, 2013) –, os ganhos de capital, mais uma vez, prevaleceram sobre os interesses locais. Santos sempre foi uma cidade que tem um porto, e não necessariamente uma cidade portuária, ainda que a cidade viva e dependa economicamente desse setor, em que cerca de 60% do PIB municipal tem origem na atividade portuária ou em atividades que lhes são complementares. O Porto, de fato, gera desenvolvimento para a cidade de Santos, mas, também, impacto sobre o espaço urbano, decorrente de negociações e de contínuos ajustes traumáticos impostos por cada novo ciclo econômico.

A formação e a evolução do Porto de Santos também mostraram como se deu, e como ainda se perpetua, a inserção periférica

do Brasil dentro do sistema de acumulação global, com o principal propósito de estabelecer um eficiente processo de exportação de *commodities*, ainda que, em meados do século XX, o processo de industrialização paulista, e não a exportação de produtos primários, tenha dado a tônica da reestruturação portuária ocorrida naquele período.

Diante do processo observado, no momento da história do capitalismo em que há predomínio da lógica financeira, estão presentes e de maneira enfática, mais do que em outros momentos, processos típicos da fase de acumulação primitiva do capital (Harvey, 2005) “marcados por um estreitamento das relações entre poder e dinheiro, uma vez que o sistema é marcado pela discricionariedade, pelo compadrio e pelo privilégio” (Paulani, 2010). Fraudes, roubos, usurpações e outras práticas imorais nunca deixaram de existir completamente, mas vêm se mostrando, segundo Paulani (ibid.) de forma mais exacerbada no contexto em que ocorreram crises de sobreacumulação experimentadas das últimas décadas.

O rentismo, característico desse momento, procura extrair o máximo retorno financeiro, no menor prazo de tempo possível, e só se arrisca em situações em que haja perspectiva de enormes ganhos. Assim, nas circunstâncias que envolvia uma significativa quantidade de capital excedente disponível no sistema de acumulação financeira mundial, agentes privados, no caso da Ilha de Bagres, buscaram através do trânsito político junto às estruturas públicas, nas brechas do insulamento burocrático,<sup>37</sup> minimizar os potenciais riscos que poderiam correr diante da operação necessária para empreender terminais portuários de grande monta na região de Santos. Valeram-se, portanto, de distintos mecanismos que, de

acordo com Paulani (ibid., p. 130), são capazes de “transformar o jogo capitalista cada vez mais num jogo de cartas marcadas”, conforme buscamos debater neste artigo.

É certo, conforme manifestado por Marx (apud Harvey, 2005, p. 47), que, “embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção”.

É certo também que tal relação, no mínimo controversa, entre o Estado e o capital não é algo novo na história do Porto de Santos. Basta recuperar o modo pelo qual se deu a concessão do governo Imperial à família Guinle para garantir a construção e a operação do Porto, ainda no século XIX (Moreira, 2018). Entretanto, qual seria a fronteira entre o legal e o legítimo sobre a qual o Estado poderia atuar com o propósito de criar as tais circunstâncias favoráveis, minimizando os riscos dos agentes privados? Especialmente, naquilo que se refere a gestão e apropriação das terras públicas por agentes privados?

No caso em questão, assegurar o domínio da terra pública não apenas como suporte para a construção das novas instalações portuárias, mas como mecanismo de garantia, tanto para ações compensatórias decorrentes do processo de licenciamento ambiental, como para alavancar, de maneira coordenada, financiamentos públicos e privados necessários para o empreendimento pretendido, foi o motivo que justificou a constituição do regime enfiteutico (a concessão do domínio útil à empresa SPEP), em detrimento de outros instrumentos jurídicos. Cumpre questionar, todavia, quais seriam as razões que justificariam,

por parte da União, o comprometimento de seu próprio bem público como garantia a ela mesma, fosse diante de ações compensatórias, fosse para alavancar financiamentos para viabilizar o empreendimento privado?

A devida exploração econômica dos bens públicos, como antes mencionado, implicaria o atendimento de ao menos um dos três objetivos indicados por Marques Neto:

- (1) gerar receitas para o poder público;
- (2) atrair os particulares para darem uma determinada utilidade ao bem, utilidade esta que seja de interesse geral; ou (3) fomentar a utilização de um bem público ocioso, de modo a que ele cumpra sua função social correspondente a produzir riquezas para a sociedade. (2014, p. 433)

A partir dos elementos abordados neste artigo, foi possível observar que os princípios que deveriam balizar a equilibrada e eficiente exploração econômica de bens da União passaram ao largo dos processos que envolveram a destinação das terras públicas federais na região de Santos. E o que se viu, diante do descolamento das diretrizes incidentes sobre a gestão do patrimônio da União, foi um mirabolante e embrenhado processo de usurpação de terras públicas por agentes privados, combinado com outras estratégias necessárias para abrir novas fronteiras para realização do capital e para tornar áreas, originalmente gravadas como de preservação ambiental, aptas para receberem novos empreendimentos portuários.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0305-777X>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo, SP/Brasil.

fefaccioly@gmail.com

## Notas

- (1) Termo trazido pelo economista Edmar Bacha e Laura Carvalho (Carvalho, 2018).
- (2) Empreendimentos portuários de grandes proporções implantados áreas verdes definidas, originalmente, como áreas de preservação ambiental.
- (3) Cf. art. 2, I, da lei federal n. 12.815/2013, considera-se “porto organizado”: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária, no caso do Porto de Santos, a Codesp.
- (4) “Manobra de flanco” é expressão utilizada para descrever uma manobra tática militar ofensiva específica, que visa a contornar as alas das posições inimigas, atacando seus flancos/lados ou sua retaguarda. Como toda estratégia, apresenta vantagens e riscos e pode sofrer com o ataque inimigo em defesa dos flancos atacados.

- (5) Na Santos Export de 2003: Fórum Internacional, que reúne empresários, autoridades e especialistas sobre o assunto, criado para promover debate sobre assuntos portuários, com o objetivo de analisar e propor estratégias para o desenvolvimento do complexo marítimo de Santos.
- (6) “A participação no valor total desse tipo de produto exportado aumentou da casa dos 25% entre 1995 e 2002, passando para 29,3% entre 2003 e 2006, até alcançar o patamar de 36,5% entre 2007 e 2009, gerando, em contrapartida, reduções na participação dos semimanufaturados e dos manufaturados entre 2003 e 2009” (Pinto, 2013, p. 92).
- (7) De acordo com Sanchez (2007), coordenador econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ligada às Nações Unidas.
- (8) “O terminal [BTP] foi construído na área do antigo lixão da Companhia Docas de Santos, que segundo a lenda escondia em seu solo toda a tabela periódica. O processo de descontaminação do solo do local foi alvo de algumas polêmicas durante os processos de licenciamento e construção do empreendimento” (Carriço, 2012a).
- (9) “[...] outra obra importante é a ampliação do cais de granéis líquidos com a construção de mais dois berços de atracação. Essa ampliação corresponde a uma demanda em expansão constante, que exige investimentos da iniciativa privada, como foi o caso da Stolthaven, especializada em granéis líquidos” (Gonçalves e Nunes, 2007, p. 268).
- (10) A Santos-Brasil venceu o processo de licitação do Tecon Santos em novembro de 1997 e obteve a concessão para prestação de serviços portuários por 25 anos, renováveis por mais 25 (O *Estado de S.Paulo*, 2008; Dualibi e Pereira, 2008).
- (11) Manifestaram interesse em desenvolver projetos para a área de Barnabé-Bagres, além da empresa Santos-Brasil, o Grupo Libra Terminais, que atua no Porto de Santos operando terminais de contêineres na margem direita; a empresa Triunfo, de capital aberto, atuante nos setores portuário, rodoviário, logístico e energético, permissionária para exploração do Porto de Navegantes, em Santa Catarina, e que apresentou projeto polêmico de TUP denominado “Brasil Intermodal Terminal Santos – Brites”, no largo de Santa Rita – citado neste trabalho; e, ainda, o consórcio formado pelas empresas Tecondi, Deicmar e Marimex (*Revista Portuária*, 2008).
- (12) Entre tais controvérsias, destacamos: a ação civil pública do Ministério Público Federal sobre a validade da declaração de utilidade pública para fins do licenciamento ambiental e a autorização da supressão da vegetação para instalação do TUP, emitida pela prefeitura de Santos, uma vez que a competência para conferir esse tipo de declaração seria do governo federal. E, ainda, em 2009, a Embraport, em Santos, bem como, o Portonave (SC), e os terminais de Itapoá (SC) e Cotagipe (BA) tornaram-se alvos do TCU, em decorrência de denúncias apresentadas pela Abratec e pela Federação Nacional dos Portuários (FNP), que os acusaram de atuar na movimentação de cargas de terceiros ilegalmente.
- (13) Uma vez que o artigo 4, da lei n. 8.630, de 1993, não apresentava especificações e não havia outras regulamentações posteriores sobre o assunto.
- (14) Para uma abordagem detalhada das divergentes posições sobre o assunto e os desdobramentos de tal polêmica, ver: Guimarães e Araújo Jr (2011) e Werneck (2008).
- (15) O jornal *Valor Econômico*, ao longo dos anos de 2007 e 2008, pautou essa discussão. Inúmeras reportagens sobre o assunto trouxeram o embate de ideais entre os interessados na resolução do impasse sobre as diferentes inserções de distintos grupos privados no setor portuário em crescimento.

- (16) Uma vez que, entre as atribuições da União previstas na Constituição Federal de 1988, conforme artigo 21, XII, f, está a de: “XII – explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] f) os portos marítimos, fluviais e lacustres” (Brasil, 1988).
- (17) Vale lembrar, por exemplo, que o Grupo Opportunity, do banqueiro Daniel Dantas, alvo da operação Satiagraha, da Polícia Federal, é um dos sócios da empresa Santos-Brasil, arrendatária do Terminal de Contêineres (Tecon Santos) e do Terminal de Exportação de Veículos (TEV). E o Grupo Libra, arrendatário de Terminais de Contêineres dos terminais 35 e 37, é ligado ao político Michel Temer.
- (18) Nas disposições trazidas pelo decreto lei n. 5, de 1966, e na resolução da Antaq n. 517, de 2005.
- (19) Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ); Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba); Companhia Docas do Ceará (CDC); Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp); Companhia Docas do Pará (CDP); Companhia Docas do Maranhão (Codomar); Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern); e Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).
- (20) Segundo o Dicionário Básico Portuário (Governo do Estado do Paraná, 2011, p. 20), berço são “locais de atracação e de movimentação das cargas a serem embarcadas e descarregadas”.
- (21) O ZEE está previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela lei estadual n. 10.019/1998, com a finalidade de promover a conservação dos ecossistemas costeiros e a melhoria da qualidade ambiental na Zona Costeira, a qual foi elevada à categoria de Patrimônio Nacional, pela Constituição Federal de 1988.
- (22) “O Grupo Setorial de Coordenação da Baixada Santista trabalhou desde 2003, em sucessivos mandatos, na construção de uma proposta de zoneamento para a região. Porém, apenas em fevereiro de 2009, logrou concluir uma proposta em condições de ser enviada à análise do Cosema que, todavia, destacou uma série de aspectos relacionados ao mapa e ao texto de decreto que deveriam ser readequados” (SMA, 2013).
- (23) “[...] tem localização estratégica por suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas e é uma zona na qual são permitidos, além dos usos estabelecidos para Z1T, mineração e empreendimentos portuários e retroportuários, observadas e respeitadas as legislações pertinentes” (SMA, 2013, p. 40).
- (24) “[...] tem localização estratégica por suas peculiaridades geográficas e socioeconômicas e é uma zona na qual são permitidos, além dos usos estabelecidos para Z1M, empreendimentos portuários e retroportuários, desde que atendida a legislação pertinente, e pesca artesanal, sendo vedado o arrasto motorizado” (SMA, 2013, p. 42).
- (25) Ver *post* do professor José Marques Carriço no *blog Olhar Praiano*: <<http://olharpraiano.blogspot.com.br/>>. Ver também reportagens publicadas em jornais locais, como *A Tribuna*. A repercussão também se deu em função da audiência pública realizada no dia 26 de outubro de 2011 sobre o empreendimento Centro Portuário Industrial Naval Offshore de Santos – Complexo Bagres, na etapa do processo de licenciamento ambiental, e pela Câmara Temática de Planejamento e Pesquisa da APA Marinha Litoral Centro, diante da divulgação do empreendimento.
- (26) Aforamento é um instituto jurídico pelo qual a União transfere, de forma onerosa ou gratuita, o domínio útil de seus bens (83% do domínio do terreno), mediante processo licitatório. Tal instrumento, na teoria, deveria ser utilizado pelo governo federal em situações em que há interesse em manter o imóvel sob seu domínio, uma vez que o domínio direto 17% do imóvel permanece com a União, e, por isso, é utilizado prioritariamente em terrenos de marinha, acrescidos de marinha e terrenos marginais, cujo domínio pleno é intransferível.

- (27) Em matéria publicada no portal *G1*, Eduardo Carvalho relata: “Chamado de ‘Terminal Brites’, o porto privado vai ser operado pela empresa Vetria Mineração – um consórcio operado pela América Latina Logística (ALL), a Triunfo Participações e Investimentos e a Vetorial Mineração. A empresa será responsável pela extração, transporte e comercialização de minério de ferro proveniente do Maciço do Urucum, em Corumbá (MS)”. Segundo a matéria, o terminal seria instalado na margem esquerda do Porto de Santos, situado no largo de Santa Rita. O Ibama havia concedido a licença prévia em abril de 2011, e a empresa aguardava a licença de instalação, quando o Ministério Público Federal apresentou ação civil pública para impedir a sua construção, motivado pelo fato de a região ser “um dos maiores complexos de mangue do Sudeste do Brasil. É uma área de águas rasas e bancos de sedimentos, com grandes bancos de mexilhões, algas e uma fauna rica de crustáceos e pequenos peixes que servem de alimento para aves que habitam a região [...], ao menos 20 espécies de aves consideradas ameaçadas de extinção, como o guará-vermelho (*Eudocimus ruber*)” (Carvalho, 2012).
- (28) De acordo com matéria de Pires (2012), em junho de 2011, depois de idas e vindas a respeito de correções feitas no perímetro do porto organizado de Santos, finalmente a Antaq aprovou a expansão do porto público e, em 8 de julho, enviou o processo para a SEP/PR, onde permanece sem novos elementos.
- (29) Até 2014, a inscrição de ocupação era regulamentada pelas portarias da SPU n. 583, de 1992, e n. 7, de 2001. Naquele ano, foi editada a portaria SPU n. 259, que alterou algumas disposições para aplicação da inscrição de ocupação, visando a estabelecer maior controle, pelo órgão central, dos procedimentos realizados pelas superintendências. Conforme informações concedidas por ex-gestores da SPU, por meio de entrevista, a adoção de procedimentos mais rigorosos foi motivada após serem deflagradas operações da Polícia Federal, como Operação Porto Seguro (SP), Operação Perímetro (DF) e Operação Vista Mar (BA) – a respeito de irregularidades na destinação de terrenos da União a particulares.
- (30) Lei federal n. 9.636, de 1998, artigo 9º, inciso I.
- (31) Artigo 13 da lei federal n. 9.636, de 1998.
- (32) A exemplo da tradicional Associação de Comerciantes de Santos (ACS), de grande prestígio e representatividade local, que foi anfitriã de diversas audiências públicas ao longo do processo de revisão do Plano Diretor e da Luos de Santos.
- (33) Bruno Boghossian e Julia Duailibi relatam o caso, em reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada em 11 de janeiro de 2013: “Em 6 de janeiro de 2012, a empresa São Paulo Empreendimentos Portuários, que a PF diz pertencer a Miranda, enviou à secretaria um pedido de reconhecimento de utilidade pública. A pasta deu encaminhamento ao projeto e, posteriormente, declarou que era ‘imprescindível para a expansão portuária paulista’. [...] O prefeito [ex-secretário estadual de desenvolvimento econômico de São Paulo] destacou ainda que Miranda procurou a secretaria para obter a declaração de utilidade pública da ilha com objetivo de obter licenciamento ambiental, que o pedido foi encaminhado à Procuradoria do Estado, que emitiu parecer contrário, por considerar impertinente a declaração nos termos da solicitação” (Boghossian e Duailibi, 2013).
- (34) Com base no parecer n. 3875-5.12/2012/MAA/Conjur-MP/CGU/AGU, que considerou a nulidade do despacho emitido pelo adjunto da AGU, pela ausência de competência para proferir orientação jurídica, que acabou contaminando os atos administrativos praticados em sua observância. A SPU publicou a portaria n. 353, de 30/11/2012, sobrestando os efeitos dos despachos concessórios dos respectivos aforamentos.

- (35) Para os arrendamentos de terminais em berços públicos, ficou estabelecido o prazo de 25 anos, renováveis uma única vez, para redefinição dos critérios de licitação a partir da maior movimentação com menor tarifa, e a padronização e centralização das licitações, realizadas por leilão, pela Antaq. Em relação aos TUPs, as autorizações para sua instalação seriam precedidas de chamada pública realizada pela Antaq, e o prazo seria de 25 anos, com renovações sucessivas.
- (36) Informação fornecida por coordenador da área de caracterização da SPU-SP, em entrevista realizada em 16 de junho de 2016.
- (37) Sobre o insulamento burocrático Edson Nunes (2003) afirma: “O insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (Nunes, 2003, p. 34).

## Referências

- AGÊNCIA SENADO (2013). Criação brasileira, definição de “terrenos de marinha” vem de séculos. Senado Federal. 4 abr. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/04/criacao-brasileira-definicao-de-2018terrenos-de-marinha2019-vem-de-seculos>>. Acesso em: 26 set 2016.
- ARAÚJO, T. B. (2013). “Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil”. In: BRANDÃO, C.; e SIQUEIRA, H. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- ARAÚJO JR., J. T.; GUIMARÃES, E. A. (2010). Regulação e desempenho dos portos brasileiros. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.107, v. 25, Disponível em: <[http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107\\_eagjta.pdf](http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107_eagjta.pdf)>. Acesso em: 28 out 2017.
- ARRETCHE, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz.
- A TRIBUNA (2011). Bagres terá complexo de R\$ 2 bi. *A Tribuna*, 11 out. Disponível em:<<https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/11392-bagres-tera-complexo-de-r-2-bi>>. Acesso em: 15 jun 2016.
- \_\_\_\_\_ (2016). SPU terá que explicar reajuste de taxa em área de marinha. *A Tribuna*, 23 maio. Disponível em: <<http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/spu-tera-que-explicar-reajuste-de-taxa-em-area-de-marinha/?cHash=04a975ac3a9488c4ed292b946f20aad>>. Acesso em: 28 nov 2016.
- BOGHOSSIAN, B.; DUAILIBI, J. (2013). Tucano ajudou acusado da Operação Porto Seguro. *O Estado de S.Paulo*, 11 jan. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tucano-ajudou-acusado-da-operacao-porto-seguro-imp-,982981>>. Acesso em: 17 mar 2017.
- BONDUKI, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, FAU-USP.



- BOTELHO, R. G. M. (2003). "Contribuição teórico-metodológica aos estudos de planejamento ambiental". In: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Diretrizes Metodológicas e Artigos Selecionados*. Brasília, MMA.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 set 2016.
- \_\_\_\_ (2008). ADPF n. 139, de 2 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 21 out 2017.
- BRENNER, N. (2013). Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP. Espaço e Tempo* (on-line), v. 17, n. 1, pp. 198-220. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2013.74311>. Acesso em: 10 nov 2019.
- BULCÃO, C. (2015). *Os Guinle. A história de uma dinastia*. Rio de Janeiro, Intrínseca.
- CARLINI, N. (2008). Abertura ou fechamento dos portos? Valor Econômico. 28 maio. Disponível em: <https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20080528/281805689673423>>. Acesso em: 31 jul 2017.
- CARRIÇO, J. M. (2009). Foi tudo planejado (parte VIII). *Blog Olhar praiano*, 19 nov. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com.br/search?q=Foi+tudo+planejado>>. Acesso em: 23 mar 2017.
- \_\_\_\_ (2011). A pulga subiu no telhado. *Blog Olhar Praiano*. 6 nov. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com/2011/12/pulga-subiu-no-telhado.html>>. Acesso em: 23 mar 2017.
- \_\_\_\_ (2012a). BTP: quase pronto, mas e os acessos? *Blog Olhar Praiano*. 22 nov. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com.br/2012/11/btp-quase-pronto-mas-e-os-acessos.html>>. Acesso em: 23 mar 2017.
- \_\_\_\_ (2012b). Um balanço da revisão do Plano Diretor de Santos. *Blog Olhar Praiano*. 7 dez. Disponível em: <http://olharpraiano.blogspot.com.br/search?q=uso+e+ocupa%C3%A7%C3%A3o+do+solo>>. Acesso em: 23 fev 2017.
- CARVALHO, E. (2012). Justiça quer impedir construção de porto de R\$ 1,5 bilhão em Santos, SP. *G1*. 15 fev. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/02/justica-quer-impedir-construcao-de-porto-de-r-15-bilhao-em-santos-sp.html>>. Acesso em: 21 ago 2017.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CARVALHO, M.; CREDENDIO, J. E.; FERREIRA, F. (2012). Advogado de Gilberto Miranda ganhou cargo na agência dos portos. *Folha de S.Paulo*, 20 dez. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/12/1204208-advogado-de-gilberto-miranda-ganhou-cargo-na-agencia-dos-portos.shtml>>. Acesso em: 24 ago 2017.
- CENTRO DE PESQUISAS INTERCORP (2012). Complexo Bagres é alvo da Operação Porto Seguro. *Intercorp Consultores*, 4 dez. Disponível em: <http://www.intercorpconsultores.com.br/noticias/11-noticias/379-complexo-bagres-e-alvo-da-operacao-porto-seguro-.html>>. Acesso em: 24 ago 2017.
- CODESP (1997). *Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto de Santos (PDZPS)*. Santos, Codesp.
- \_\_\_\_ (2016). Análise dos movimentos físicos do Porto de Santos. Santos, Codesp, dez. Disponível em: [http://189.50.187.200/docpublico/amf\\_cpt/2016/amf-2016-12.pdf](http://189.50.187.200/docpublico/amf_cpt/2016/amf-2016-12.pdf)>. Acesso em: 5 nov 2017.
- DI BELLA, J. (2008). Entrevista. *Trade & Transport*, maio.

- DUAILIBI, J.; PEREIRA, R. (2008). Dilma põe petista réu por dispensa de licitação na secretaria dos portos. *Estadão*, 25 jun. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-poe-petista-reu-por-dispensa-de-licitacao-na-secretaria-dos-portos,195415>>. Acesso em: 27 nov 2017.
- EMBRAPORT. “História”. Disponível em: <<http://www.embraport.com/a-embraport/historia/>>. Acesso em: 13 jul 2017.
- GONÇALVES, A.; NUNES, L. A. (2007). *O grande porto: a modernização do Porto de Santos*. Santos, Realejo.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ (2011). “Dicionário básico portuário”. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Paranaguá. Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/dicionario2011.pdf>>. Acesso em: 17 jan 2018.
- GUIMARÃES, E. A.; ARAÚJO JR., J. T. (2011). Regulação e desempenho dos portos brasileiros. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 25, n. 107. Disponível em: <[http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107\\_eagjta.pdf](http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/107_eagjta.pdf)>. Acesso em: 28 out 2017.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- KLINK, J. (2013). “A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate”. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- LOBO, C. A. (2000). Os terminais portuários privativos na lei n. 8.630/93. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo, Renovar*, v. 220. Disponível em: <<http://www.loboeibeas.com.br/archives/1665>>. Acesso em: 11 jul 2017.
- MARQUES NETO, F. A. (2009). *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte, Fórum.
- MOREIRA, F. A. (2018). *Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- NOBRE, M. (2013). *Imobilismo em movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo, Companhia das Letras.
- NUNES, E. (2010). *A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Garamond.
- O ESTADO DE S.PAULO (2008). *Santos Brasil se interessa na expansão do porto*. 26 ago. Disponível em: <<http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=16322>>. Acesso em: 15 out 2017.
- \_\_\_\_\_. (2013). Depois de operação, Antaq pune Codesp por beneficiar Miranda. *Estadão*, 3 de jan. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,depois-de-operacao-antaaq-pune-codesp-por-beneficiar-miranda-imp-,980006>>. Acesso em: 24 ago 2017.
- OLMOS, F. (2009). O zoneamento da Baixada Santista. *O Eco*, 3 fev. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/fabio-olmos/20906-o-zoneamento-da-baixada-santista/>>. Acesso em: 14 mar 2017.
- PAULANI, L. (2010). “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil”. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na Era da servidão financeira*. São Paulo, Boitempo.

- PINTO, E. (2013). “Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder”. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- PIRES, F. (2012). Concessões prejudicam duplicação de porto de Santos. *Vi o mundo* [originalmente publicada no jornal Valor Econômico], 30 nov. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/o-publico-o-privado-e-a-ilha-de-gilberto-miranda.html>>. Acesso em: 15 jun 2016.
- REVISTA PORTUÁRIA (2008). “Libra quer integrar estudos do projeto Barnabé-Bagres”. *Portal Logweb*. 16 jul. Disponível em: <<http://www.logweb.com.br/libra-quer-integrar-estudos-do-projeto-barnabe-bagres/>>. Acesso em: 24 ago 2016.
- ROLNIK, R. (2017). *Aula de erudição*. Concurso para Professor Titular da FAU-USP. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SANCHEZ, R. (2007). O Porto tem que dobrar a estrutura a cada 4 anos. *A Tribuna*, 23 out.
- SANTOS – Câmara Municipal (1999). Lei complementar n. 359, de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área continental do município, dá nova disciplina à área de Proteção ambiental – APA, e dá outras providências. Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2011). Lei complementar n. 729, de 2011. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área continental do município, dá nova disciplina à área de Proteção ambiental – APA, e dá outras providências. Disponível em: <<https://sogis.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro61816/lei%20complementar%20n%C2%BA%20729,%20de%2011-07-2011.pdf>> Acesso em: 12 ago 2017.
- SEABRA, O. (2015). *Os meandros dos rios nos meandros do poder: o processo de valorização dos rios e das várzeas do Tietê e do Pinheiros*. São Paulo, Alameda.
- SMA – Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (2013). “ZEE Baixada Santista: zoneamento ecológico-econômico – setor costeiro da Baixada Santista”; Organização Luiz Roberto Numa de Oliveira; Equipe técnica Beatriz Santos Caio et al. São Paulo, SMA.
- STEINBERGER, M. (org.) (2006). *Território, ambiente e políticas públicas*. Brasília, Editora ELG.
- TECNOLOGÍSTICA ONLINE (2006). Porto de Santos terá novo Terminal de Exportação de Veículos. *Tecnológica On-line*. 27 abr. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/portal/noticias/34661/portodesantosteranovoterminaldeexportacaodeveiculos/cadastro.php>>. Acesso em: 19 jun 2017.
- VALOR ECONÔMICO (2008). Portos – Mudanças dividem empresários e podem parar na Justiça. *Revista Cafeicultura*. Disponível em: <<http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=16250&portos---mudancas-dividem-empresarios-e-podem-parar-na-justica.html>>. Acesso em: 31 jul 2017.
- \_\_\_\_\_ (2010a). “Barnabé Bagres garante a expansão do Porto”. *Portos e Navios*. 20 set. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/5175-barnabe-bagres-garante-a-expansao-do-porto>>. Acesso em: 15 jun 2016.
- \_\_\_\_\_ (2010b). “Novo plano diretor vai redesenhar Santos”. *Portal Marítimo*. 20. set. Disponível em: <<http://www.portalmaritimo.com/2010/09/20/novo-plano-diretor-vai-redesenhar-santos-2/>>. Acesso em: 15 jun 2016.

VALOR ECONÔMICO (2017). "Diretor da Rodrimar liga Loures e Temer a porto de Santos, diz revista". Valor, 12 jun. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5002092/diretor-da-rodrimar-liga-loures-e-temer-porto-de-santos-diz-revista>>. Acesso em: 27 out 2017.

WERNECK, M. (2008.) *Privatização dos portos: análise da controvérsia*. TCC. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Texto recebido em 5/mar/2020  
Texto aprovado em 29/abr/2020

# Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas\*

Urban regimes: a comparison between urban consortium operations

Mônica de Carvalho [1]

## Resumo

Este artigo tem por objetivo a análise comparativa dos marcos legais das operações urbanas consorciadas dos municípios de Osasco e São Bernardo do Campo, ambos localizados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tendo por referência a perspectiva dos regimes urbanos. Pretendemos demonstrar que a escala geográfica promovida pela operação urbana consorciada é indicativa da maneira como se processa a relação entre o poder público e o setor privado, seja em direção à maior regulação da produção do espaço urbano, seja em direção à sua maior flexibilização.

**Palavras-chave:** operação urbana consorciada; regimes urbanos; políticas públicas urbanas.

## Abstract

*This article aims to compare the legal frameworks of urban consortium operations in the municipalities of Osasco and São Bernardo do Campo, both located in the Metropolitan Region of São Paulo, based on the perspective of urban regimes. We intend to demonstrate that the geographical scale promoted by the urban consortium operation is indicative of the way in which the relationship between the government and the private sector is processed, either towards greater regulation of urban space production or towards greater flexibility.*

**Keywords:** urban consortium operation; urban regimes; public policies.



## Introdução

Este artigo tem por objetivo a análise comparativa dos marcos legais das operações urbanas consorciadas dos municípios de Osasco e São Bernardo do Campo, ambos localizados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), visando articular o debate sobre regimes urbanos com a problemática da produção da escala geográfica, respectivamente referidos aos campos da ciência política e da geografia. Pretendemos demonstrar que a escala geográfica promovida pela operação urbana consorciada é indicativa da maneira como se processa a relação entre o poder público e o setor privado, seja em direção à maior regulação da produção do espaço urbano, seja em direção à sua maior flexibilização.

A proposição deste artigo é avançar na maneira com que as operações urbanas consorciadas (OUC) têm sido abordadas pelos estudos urbanos brasileiros. Ao incorporar a noção de regime urbano, pretende matizar as perspectivas que tendem a considerá-las por si só uma forma de captura do Estado pelos interesses dos capitais urbanos. Para tanto, sugere a abordagem comparativa, fugindo à recorrência do estudo de caso, com a intenção de ir em busca da diversidade na apropriação desse instrumento urbanístico e do que a explique. Superar o estudo de caso decorre, ainda, da percepção obtida empiricamente de que as OUCs são promotoras de integração territorial, produzindo escalas que só podem ser identificadas se assumida a perspectiva para além dos limites administrativos dos municípios em que são operacionalizadas.

O artigo desenvolve-se em três seções, além desta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, demonstramos como

as operações urbanas consorciadas são objeto relevante para articular o debate entre regimes urbanos e a produção da escala geográfica; na seção seguinte, justificamos a constituição dos marcos legais das operações urbanas consorciadas de Osasco e São Bernardo do Campo como objetos privilegiados de análise; e, na terceira seção, comparamos os marcos legais das operações urbanas dos municípios selecionados, tomando a habitação de interesse social como indicador, para concluir pela sua diversidade, seja no que diz respeito à configuração da escala geográfica produzida, seja, como consequência, na forma como se dá o arranjo entre o poder público e o setor privado (capitais urbanos).

## A teoria dos regimes urbanos e a produção da escala geográfica

A incorporação recente da teoria dos regimes urbanos aos estudos urbanos brasileiros pode ser interpretada como uma tendência no campo das ciências sociais de fugir às explicações generalistas que tendem a personificar tanto o Estado (*o ser do Estado*, no dizer de Bourdieu)<sup>1</sup> como o capital, quase sempre tornado sujeito onipresente nos estudos vinculados à tradição do marxismo estruturalista.<sup>2</sup> Vai ao encontro, portanto, do objetivo de explicitar a diversidade dos atores que representam os diferentes interesses, tanto públicos como privados, esmiuçando a forma como se articulam. No entanto, a ênfase na agência não significa, de forma alguma, o abandono da perspectiva estrutural, nem tampouco crítica, o que fica evidente quando se interroga o momento em

que a teoria dos regimes urbanos se constituiu. Sem pretender recuperar a discussão exaustiva sobre o tema, basta chamar a atenção para alguns pontos do debate que terminam por revelar que a teoria dos regimes urbanos está diretamente associada a um período histórico específico que constituiu uma tensão entre governo local e o capital urbano. Para compreender esse aspecto, é preciso não descuidar da adjetivação atribuída ao regime: trata-se antes de um regime *urbano*.

Em que pese a noção de regime urbano ter se originado de um estudo empírico realizado na cidade de Atlanta, com todas as peculiaridades dos arranjos institucionais próprios às cidades americanas, o que lhe rendeu objeções a sua transposição para outros cenários (Le Galès, 1995, pp. 85-89),<sup>3</sup> o que estava em jogo era encontrar um “meio-termo” entre as abordagens pluralistas, cuja ênfase recai na multiplicidade dos atores sociais e políticos na sua relação com o Estado, ainda que as empresas privadas tivessem aí proeminência, e a tese defendida por Molotch (1976) de que as cidades teriam se transformado em “máquinas de crescimento”, abordagem de cunho estruturalista tendente a considerar o Estado refém da pressão dos interesses dos capitais urbanos (ibid., pp. 79-85; Mossberger e Stoker, 2001, pp. 812 e 819; Marques, 2016, pp. 23-24). Com a noção de regime urbano, Stone (1993) pretendia introduzir a possibilidade de ir além da determinação dos “negócios” sobre as políticas produzidas pelo Estado. No dizer de Marques (2016, p. 24), “dependendo das condições locais, as coalizões poderiam impulsionar várias agendas e políticas diferentes, desde máquinas de crescimento (para ele [Stone] ‘regimes de desenvolvimento’) até *anti-grown machines* (‘regimes de preservação’)”.

Ao que parece, portanto, a noção de regime urbano abre-se antes para pensar a *relação* entre o poder público e o setor privado, evitando, *a priori*, a determinação de um sobre o outro; criando, nesse sentido, a possibilidade de que seja identificada variedade possível de arranjos. No entanto, se isso é verdade, é importante atentar para o alerta feito por Mossberger e Stoker: diante do uso indiscriminado da ideia de regime urbano, levando a uma extensão indesejada do conceito, é preciso lembrar que para Stone, segundo eles, “por causa dos recursos que controla, os negócios são participantes-chave na coalizão” (Mossberger e Stoker, 2001, p. 813; tradução da autora). Ou seja, se a noção de regime urbano matiza a ideia de captura do Estado pelos interesses do setor privado, não significa negá-los, ao contrário, trata-se de esmiuçá-los. Ainda com Mossberger e Stoker, para que a noção de regime urbano seja mobilizada, é preciso que haja uma parceria entre atores provenientes de fontes governamentais e não governamentais, *exigindo*, embora não se limitando, a participação de negócios (ibid., p. 829; grifos nossos).

Isto nos coloca diante de uma questão que precisa ser considerada. Se é verdade que a proposição de Stone se contrapõe àquelas abordagens já mencionadas, a procura de um campo de análise intermediário não seria pela intenção de enfatizar a participação dos interesses do setor privado na definição das políticas públicas, pois aquela já era o centro das teorias por ele objetadas, sobretudo a da “máquina de crescimento”. Ao enfatizar a *relação* entre poder público e setor privado, parece mais razoável que Clarence Stone estivesse, antes, querendo sugerir que o Estado teria ainda algum papel. Nesse sentido, não se trata

apenas de matizar e explicitar mais claramente quais atores representariam o interesse do setor privado, mas também constituir a possibilidade de ações diversas do Estado nessa “parceria”. Sendo assim, não faz muito sentido as objeções feitas à sua proposição de que o Estado estaria sendo pouco tematizado (Marques, 2016, p. 24), pois a ênfase na relação, no nosso modo de entender, é exatamente para sugerir que também a ação do Estado deve ser observada na sua especificidade. Da mesma forma, fragiliza-se a observação de que a noção de regime urbano não poderia ser transposta para situações em que o papel regulador do Estado ainda tivesse relevância (Le Galès, 1995, p. 89), pois parece ser plenamente cabível considerar a relação entre poder público e setor privado com o peso da balança pendendo a favor da regulação.

Não se trata, obviamente, dos mesmos processos de regulação que antecedem ao processo histórico que constituiu as bases para uma pressão maior dos interesses privados sobre as políticas públicas urbanas, mas desconsiderar a relação entre poder público e setor privado parece ir ao encontro das teorias que se posicionam apenas do lado da extensão do poder privado sobre o Estado (a captura do Estado). Incorporar a noção de regime urbano só faz sentido se o objetivo for, antes, inserir tensão onde até então parecia apenas determinação de um campo sobre o outro. Assim, é preciso também matizar a ideia de parceria. Quando a ênfase recai sobre a relação, pode haver parceria, mas pode haver, também, tensão e conflito. Só dessa forma compreendo que a noção de regime urbano enriquece as discussões que temos feito até o momento.

Iludem-se aqueles que, porventura, venham a entender esse posicionamento na

fronteira da balança como um enfraquecimento da postura crítica. E é aqui que a discussão sobre regime urbano se encontra com a problemática da produção da escala geográfica.

Seria importante lembrar que a discussão de regimes urbanos, proposta em 1989 por Stone, vem na esteira de um conjunto de estudos produzidos durante a década de 1970 – incluindo as teorias pluralistas e a teoria da “máquina de crescimento”<sup>4</sup> – que estava problematizando os processos de desindustrialização nas cidades americanas e a crise fiscal daí decorrente (Hall, 2011, pp. 407-408). A “receita mágica” da parceria viria em socorro da necessidade de revitalização urbana exatamente das cidades que perderam espaço como centralidade das atividades industriais (ibid., p. 412).

Mais tarde, o processo de reconversão da atividade econômica dessas grandes cidades seria tematizado por Sassen (1998), com um novo ingrediente: a disputa pelo capital internacional desses espaços urbanos desvitalizados, sobretudo por aquele ligado às atividades da economia terciária globalizada. No entanto, se, por um lado, Sassen avançava no sentido de demonstrar que capitais desenraizados não prescindiam de território, por outro, concentrava sua análise naquilo que ia sobre o espaço urbano, desencadeando, inclusive, estudos decorrentes que teimariam em classificar as cidades em torno da tipologia de cidade global, considerando as características por ela criadas.

Em outro momento, já tivemos oportunidade de apontar para a transposição postíca do conceito de cidade global para as nossas metrópoles (Carvalho, 2000), embora não estivesse ainda muito claro a que se devia esse desencontro. Hoje, parece cada vez mais



evidente que o desencontro provinha do fato de que não se verificava no Brasil, sobretudo em São Paulo – centro da industrialização brasileira –, o que estava na base daquelas teorias, ou seja, o processo de desindustrialização e que só recentemente nos viria alcançar.<sup>5</sup>

No entanto, é exatamente esse processo que permite articular todas as teorias que temos até o momento importado, sem que as condições de sua apropriação estivessem postas. Dito de outra forma: há tempos nos apropriamos dos conceitos de máquina de crescimento, cidade global, planejamento estratégico, pareceria público-privada esquecendo-nos de que, de alguma forma, estão todos eles referidos ao mesmo processo histórico: a reconversão econômica das grandes cidades. Sem considerar esse aspecto, terminamos por fragmentar a discussão e deixar de articular o que precisa ser articulado para compreender o processo na sua totalidade.

Ao recuperar o que está na base da produção daqueles conceitos é que se pode compreender qual o sentido de também nos apropriarmos da noção de regime urbano e fazê-lo da maneira matizada conforme o próprio surgimento da noção sugere. Pois então vejamos.

O processo de desindustrialização, ou de desconcentração industrial, com a migração de plantas industriais para outras cidades e regiões, libera extensas áreas de alto valor fundiário, considerando as várias camadas de investimento em infraestrutura urbana produzidas ao longo de quase um século. É em torno da disputa pela apropriação dessa mais-valia urbana liberada com o processo de reconversão econômica que se evidenciam os atores. De um lado, aqueles que têm algo a lucrar com a apropriação da mais-valia urbana e que são os produtores diretos do espaço

urbano: o capital vinculado às incorporadoras e agentes imobiliários (capital incorporador) (Marques, 2016, p. 20). De outro lado, o Estado, que, nesse caso, também não pode ser apreendido na sua generalidade. Se Sassen estava correta a alertar para territorialização necessária do capital global, ao propor a ideia de cidade global, no entanto, deixava de considerar que a forma assumida por esse território pode ter escalas diversas, se consideramos a *produção do espaço urbano* e não somente a *localização* das atividades econômicas (Carlos, 2014, pp. 52-73). Nesse sentido, se as áreas liberadas pelas plantas industriais estão forçosamente localizadas em territórios municipais, nada indica que os novos capitais ali investidos tenham o município por referência, sobretudo se estamos falando de capitais urbanos que hoje não se atêm exclusivamente à produção de espaço urbano como valores de uso de consumo local, mas antes, senão prioritariamente, como ativos financeiros. E, nesse caso, são novamente o capital incorporador e imobiliário articulados que têm proeminência (Fix, 2007).

Materialmente o *espaço* pode ser necessário, o *território* não. Um território pode ser apenas um espaço liso da perspectiva do capital desenraizado. Ou, melhor dizendo, pode apenas ser considerado da perspectiva dos interesses do próprio capital: mais o espaço de fluxos, menos as hinterlândias (Castells, 2008, pp. 467-521).

Nesses termos, a reconversão econômica pode não ser apenas uma mudança da atividade econômica que vai sobre o espaço, mas pode ser também uma mudança na *produção da escala geográfica* desse mesmo espaço (Smith, 2000, p. 137). Dependendo de como essa escala seja projetada, pode

significar a fragmentação do território em direção a uma escala sobre a qual o poder local não tem mais controle.

Articulam-se, dessa forma, a noção de regime urbano com a produção da escala geográfica. Se a noção de regime urbano está diretamente associada aos processos de desindustrialização das antigas metrópoles, constituindo a necessidade de mobilizar capitais urbanos na produção do espaço urbano, a escala resultante da produção do espaço urbano para as novas atividades da economia globalizada, seja a que vai sobre o espaço, seja a tem no próprio espaço a condição de reprodução do capital (espaço como ativo financeiro), indica o quanto a balança oscila tanto em direção aos interesses públicos, quanto em direção aos interesses do capital urbano. Pois quanto mais abstraída territorialmente a escala geográfica, quanto mais o capital urbano “salta escalas” (Smith, 2000, p. 137; Sposito, 2014, p. 132), menos o poder local tem controle sobre a produção do espaço urbano.

Ora, se o poder local, no nosso caso municipal, organiza-se para confrontar, na mesma escala, o poder do capital urbano, não seria essa uma forma de recuperar para si a apropriação da mais-valia urbana? Essa pergunta só é possível se partimos da premissa de que entre poder público (especificado como poder local/municipal) e setor privado (agora especificado como capital urbano) há tensão e conflito e não pura determinação.

Para o caso brasileiro, as operações urbanas consorciadas são excelente objeto para observar como se processa o regime urbano: a) desde sua origem na cidade de São Paulo,

configuram-se como um arranjo<sup>6</sup> entre o poder público municipal e o capital urbano; b) a partir de um determinado momento, passam a ser mobilizadas como indutores dos processos de reconversão econômica dos municípios que tinham centralidade na atividade industrial, incluindo São Paulo; c) promovem integração territorial que, conforme se configura, projetam o território do município para outra escala, para além das suas divisões administrativas; d) são oriundas de marcos regulatórios por meio dos quais é possível identificar a motivação do poder municipal ao lançar mão desse instrumento.

As três primeiras características são comuns aos estudos de operações urbanas consorciadas. No entanto, a ênfase na ideia de parceria e a predominância dos estudos que consideram aprioristicamente que as operações urbanas são em si mesmas capturas do Estado pelo capital privado impedem de ressaltar que, antes de tudo, as operações urbanas são marcos regulatórios e, mais do que isso, marcos regulatórios que passaram por modificações desde a sua origem que dizem exatamente da disputa em torno da sua regulação. Desconsiderar isso enfraquece a discussão política, pois ignora a importância que a regulação pública tem no sentido de frear a desregulação exigida em tempos de neoliberalismo exacerbado. É no ato de ressaltar a relevância que o Estado ainda tem nos arranjos entre poder público e o setor privado que a crítica se reinstala e aponta para as possibilidades de reversão da apropriação privada indevida da produção do espaço urbano em nossas cidades.

## As operações urbanas consorciadas na Região Metropolitana de São Paulo

Inicialmente, foi feito levantamento das OUCs planejadas (Plano Diretor) e/ou com legislação específica (LE) nos municípios da RMSP, conforme exposto na Tabela 1.

Com base nesse levantamento, observa-se a capilaridade do instrumento das OUCs, cuja origem data do início da década de 1990, no município de São Paulo. Embora haja estudos que procurem projetar sua origem para períodos anteriores, gostaríamos de defender que a aproximação de diferentes experiências tende a obscurecer o que estava em jogo no momento em que as operações urbanas Faria Lima (1995), Água Branca (1995) e Centro (1997) foram aprovadas na cidade de São Paulo.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que aquela década testemunharia o embate em torno da regulamentação dos artigos de Política Urbana (art. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988 (CF88) (Maricato, 2000) que, pela primeira vez no País, instituiu como direito constitucional a função social da propriedade; embate que, por sua vez, desembocaria na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Nesse hiato é que aquelas operações urbanas foram aprovadas, num claro confronto aos possíveis limites que seriam impostos à apropriação desigual da terra urbana, uma vez promulgada a lei federal (Carvalho, 2012).

Em segundo lugar, as operações urbanas aprovadas na gestão de Paulo Maluf (1993-1996) e de seu sucessor Celso Pitta (1997-2000) introduziram uma nova forma de financiamento do poder público, pela venda de potencial construtivo para além do previsto

no zoneamento da cidade, com o claro objetivo de atrair o capital urbano. Também, nessas gestões, foram criados os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), por ocasião da Operação Urbana Faria Lima, que, embora não tenham sido regulamentados naquele momento (Maleronka e Hobbs, 2017, p. 27), deram os primeiros passos em direção à financeirização da terra urbana.

Por fim, e não menos importante, é preciso ressaltar que as primeiras experiências de articulação com capital urbano, datadas de 1985, tinham como contrapartida a construção de moradias de interesse social, o que foi completamente esquecido naquelas aprovadas a partir de 1995, cuja legislação sequer tratava do tema ou o fazia marginalmente, postergando sua solução para legislações posteriores, como foi possível observar na legislação da Operação Urbana Centro de 1997 (Carvalho, 2012).

O fato consumado pela aprovação das operações urbanas em São Paulo não deixou outra saída senão a sua incorporação ao Estatuto da Cidade, em 2001, ainda que com ênfases diversas sobre o que era preconizado pela legislação paulistana, tentando, de alguma forma, retomar o controle da relação entre o poder público e o setor privado. Ainda assim, deixou uma série de brechas, como a ausência de uma clara regulamentação dos Cepacs, também incorporados pela legislação federal, com a possibilidade, inclusive, de que fossem negociados pelos municípios como títulos mobiliários (Maleronka e Hobbs, 2017, p. 29).

O município de São Paulo, portanto, não só esteve no centro da introdução das operações urbanas como meio de financiamento do poder municipal pelo capital urbano, como o fez no confronto direto com o marco

Tabela 1 – Operações Urbanas Consorciadas na RMSP

Municípios	População*	Densidade Demográfica 2017 (hab./km²)*	PIB 2015 (em mil reais)*	Distância até São Paulo (km)**	Operação Urbana***
São Paulo	12.106.920	7.959,27	650.544.789		LE
Arujá	86.430	898,75	4.874.536	45	Não
Biritiba-Mirim	31.793	100,17	723.190	79	Não
Ferraz de Vasconcelos	188.868	6.388,45	2.736.076	45	Não
Guararema	28.978	107,00	1.549.436	79	PD (2006)
Guarulhos	1.349.113	4.233,51	52.199.130	16	Não
Itaquaquecetuba	360.657	4.365,14	6.476.632	36	Não
Mogi das Cruzes	433.901	608,95	14.130.976	57	Não
Poá	115.488	6.689,53	4.393.670	42	PD (2006)
Salesópolis	16.903	39,77	193.193	101	Não
Santa Isabel	56.014	154,17	1.514.766	61	Não
Suzano	290.769	1.409,88	10.328.167	44	PD (2004/2015) <sup>(a)</sup>
<b>Total Sub-Região Leste</b>	<b>2.958.914</b>	<b>1.042,01</b>	<b>99.119.772</b>		<b>27,3%</b>
Caieiras	98.223	1.005,95	3.074.160	38	LE
Cajamar	73.921	562,62	11.584.946	41	PD (2007/2014)
Francisco Morato	171.602	3.502,01	1.337.906	48	PD (2006)
Franco da Rocha	149.502	1.125,98	2.743.594	47	PD (2007/2015)
Mairiporã	95.601	298,10	1.514.466	37	Não
<b>Total Sub-Região Norte</b>	<b>588.849</b>	<b>804,99</b>	<b>20.255.072</b>		<b>80%</b>
Barueri	267.534	4.071,99	47.793.106	30	PD (2014/2014)
Carapicuíba	396.587	11.479,97	5.115.509	26	PD (2010)
Itapevi	229.502	2.776,52	10.278.995	40	Não
Jandira	121.492	6.962,69	3.291.026	34	PD (2006)
Osasco	697.886	10.744,31	65.872.535	22	LE
Pirapora do Bom Jesus	18.174	167,52	371.896	55	Não
Santana de Parnaíba	131.887	732,91	7.832.605	40	Não
<b>Total Sub-Região Oeste</b>	<b>1.863.062</b>	<b>3.364,47</b>	<b>140.555.672</b>		<b>57,1%</b>
Diadema	417.869	13.586,58	13.854.570	21	PD (2008/2015)
Mauá	462.005	7.462,65	12.429.673	27	LE
Ribeirão Pires	121.848	1.229,86	2.813.436	55	LE
Rio Grande da Serra	49.408	1.359,57	533.254	50	PD (2006)
Santo André	715.231	4.068,85	26.240.885	24	PD (2004/2012)
São Bernardo do Campo	827.437	2.020,56	42.745.533	19	LE
São Caetano do Sul	159.608	10.410,80	13.302.120	14	PD (2006/2010)
<b>Total Sub-Região Sudeste</b>	<b>2.753.406</b>	<b>3.322,55</b>	<b>111.919.471</b>		<b>100,0%</b>
Cotia	237.750	733,81	10.639.278	31	LE
Embu das Artes	267.054	3.793,49	9.403.920	27	LE
Embu-Guaçu	68.270	438,64	1.001.844	49	PD (2007)
Itapeçerica da Serra	170.927	1.133,90	3.200.863	34	LE
Juquitiba	31.027	59,42	441.964	72	Não
São Lourenço da Serra	15.465	82,94	207.484	54	Não
Taboão da Serra	279.634	13.715,62	7.709.489	30	PL (2006)
Vargem Grande Paulista	50.346	1.184,92	1.948.504	44	PL (2013)
<b>Total Sub-Região Sudoeste</b>	<b>1.120.473</b>	<b>761,05</b>	<b>34.553.345</b>		<b>75%</b>
<b>RMSP</b>	<b>21.391.624</b>				
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>45.094.866</b>				

\* Fonte IBGE – Elaboração Emplasa.

\*\* Fonte DER – Elaboração Emplasa.

\*\*\* Fonte IBGE – Elaboração própria.

Legenda: LE – Legislação específica

PD – Plano diretor

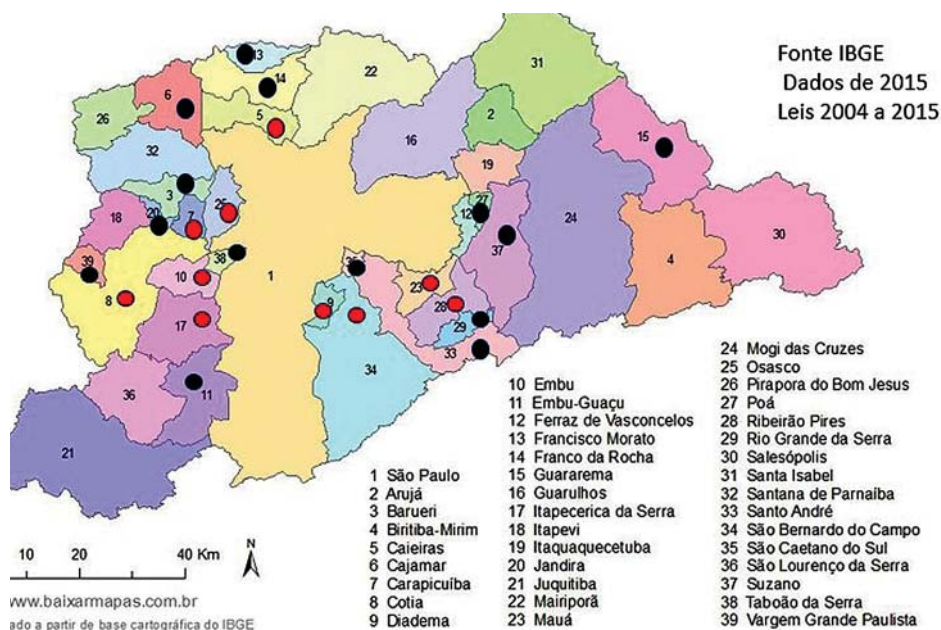
(a) – Quando houver duas datas indicadas no Plano Diretor, a primeira refere-se a sua criação, e a outra, à atualização.

regulatório que começava a se impor contra a expansão do capital imobiliário sobre a terra urbana. As operações urbanas desencadeadas, a partir de 1985, não sofriam o mesmo constrangimento da CF88, como as que foram aprovadas a partir de 1995. Da mesma forma, em 1985, os municípios não estavam submetidos à responsabilidade fiscal que começava a ganhar contornos em 1995. Assim, é possível aventar a hipótese de que as operações urbanas em São Paulo sejam, ao mesmo tempo, produto do maior controle fiscal sobre os municípios impostos pelo governo federal, mas também da sua omissão em relação às políticas

de desenvolvimento urbano (Arretche, 2012), pelo menos até o ano de 2001, quando foi, então, aprovado o Estatuto da Cidade.

Os dados apresentados na Tabela 1 precisam ser lidos, pois, considerando a centralidade de São Paulo. Não só porque foi o município que tomou a iniciativa de financiar o poder público por meio de uma aliança clara com o capital urbano, mas também, e exatamente por isso, como o que produziu espaço, conforme esses mesmos interesses. Nesse sentido, os perímetros demarcados das OUCs indicam a marcha do capital urbano, que, como já dissemos mais acima, não se limita às

Figura 1 – OUC nos municípios da RMSP



Fonte: IBGE Cidades. Elaboração própria.

Legenda: OUC em Plano Diretor

OUC em Lei Específica

divisões político-administrativas, mas, ao contrário, procura rompê-las no interesse de potencializar a valorização de áreas por meio de sua integração.

Assim, não parece irrelevante o fato de que os municípios que mais rapidamente aprovaram leis específicas sobre a OUC sejam aqueles que fazem divisa com o município de São Paulo (Figura 1). E, como será possível demonstrar mais adiante, obedecendo a eixos por ela delineados, o que reforça a ideia de integração territorial por meio das OUCs, tendo o município-polo como núcleo de expansão.

Observando mais detidamente os dados apresentados na Tabela 1, nos 39 municípios da RMSP, 14 deles, ou 35,9%, não possuem o instrumento urbanístico da operação urbana consorciada; 16 dos municípios da RMSP, ou 41% deles, têm o instrumento especificado no Plano Diretor (PD); 9 deles, ou 23,1%, possuem legislação específica (LE) para operação urbana. Considerando que a LE pressupõe a indicação do instrumento no PD, é possível compreender a Figura 1 em suas diferentes temporalidades, o que dá a exata medida da centralidade do município de São Paulo, legitimando a hipótese de que se trata da expansão do instrumento urbanístico e de um tipo de apropriação territorial, a partir do município-polo. Isto é, a presença da OUC pode estar associada à maior conurbação urbana ligada à interfuncionalidade do uso do solo, conforme os interesses do capital urbano.

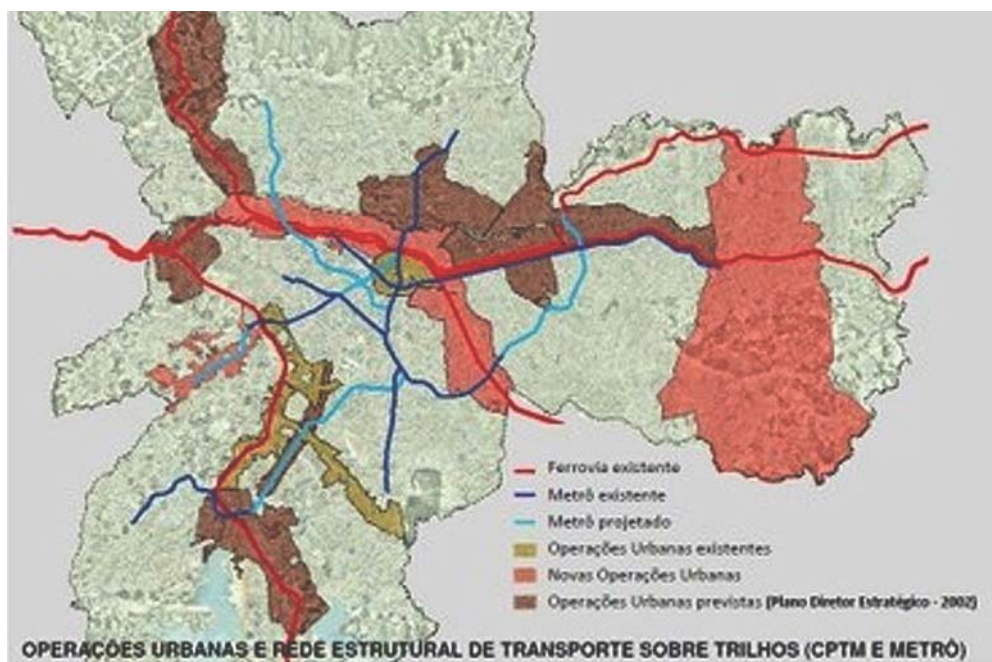
Observa-se, também, uma distribuição desigual na apropriação do instrumento, considerando as Sub-regiões da RMSP, com 100% de apropriação do instrumento na Sub-região Sudeste, 80% na Sub-região Norte, 75% na Sub-região Sudoeste, 57,1% na Sub-região Oeste, e apenas 27,3% na Sub-região Leste.

Surpreende a Sub-região Sudeste, não só pelo fato de todos os municípios terem se apropriado do instrumento, mas por 50% deles possuírem operações urbanas em legislação específica. Levando-se em conta que a Sub-região Sudeste foi tradicionalmente o berço da indústria paulista, levantamos inicialmente a hipótese de que a expansão do instrumento urbanístico estaria associada a processos de reconversão econômica.

Partindo da premissa da centralidade de São Paulo, buscamos identificar o que estava sendo proposto para a cidade, com base em seu PD, de maneira a verificar se haveria alguma continuidade no território dos municípios vizinhos.

A Figura 2, presente no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, evidencia as OUCs em andamento e as previstas, no ano de 2002, quando o Plano Diretor foi aprovado. Para além da OUC Jacu-Pêssego, que corta a Zona Leste em toda a sua extensão no sentido norte-sul, todas as demais acompanhavam antigos territórios industriais, sugerindo um processo de reconversão econômica, dado que, desde o início dos anos 2000, São Paulo vem passando por um processo de desconcentração industrial. O eixo Sudeste (em rosa no mapa) desembocava exatamente nos municípios pertencentes à região do Grande ABC, mais especificamente nas divisas de Diadema e São Bernardo do Campo. No extremo oposto desse mesmo eixo, a Oeste, encontramos a divisa de Osasco. Se nossa hipótese estiver correta, a existência de OUC em São Paulo estimularia a sua reprodução nos municípios que lhe fazem contiguidade. No caso de Osasco, essa hipótese é quase evidente, pois sua Lei Específica data de 2008. No caso de São Bernardo do Campo, no entanto, a lei específica é bem mais

Figura 2 – Operações Urbanas em São Paulo – 2002



Fonte: Plano Estratégico da Cidade de São Paulo (2002).

tardia, de 2015. Essa diferença na datação da lei de cada município parece indicar uma relação diversa dos municípios em relação a São Paulo, no que diz respeito às OUCs.

Em vista disso é que foram escolhidos exatamente os municípios de Osasco e São Bernardo do Campo para a análise comparativa, não só por apresentarem clara continuidade territorial com o que estava sendo previsto para São Paulo, mas, sobretudo, porque, ao mesmo tempo, as OUCs estariam de alguma forma articuladas ao processo de reconversão econômica.

A partir de uma análise inicial, logo foi possível perceber a diferença no comportamento das OUCs que seguiam o Eixo da Sub-região Oeste, envolvendo os municípios de Osasco, Barueri, Carapicuíba e Jandira, e aquelas delimitadas no eixo da Sub-região Sudeste, englobando os municípios de Diadema, São Bernardo do Campo, São Caetano, Mauá, Santo André, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. Se, no eixo Oeste, o perímetro das áreas demarcadas sugeria contiguidade de um município em relação ao outro e de todos em relação a São Paulo, essa contiguidade não parecia ser

assim tão evidente no eixo Sudeste. Ao contrário, a OUC parecia ter sido pensada muito mais tendo por objeto o ordenamento territorial da própria região, o chamado Grande ABC, do que por alguma intervenção proposta no território imediatamente contíguo da cidade de São Paulo.

Essa primeira observação levou ao estabelecimento de novas hipóteses, vinculadas à questão da integração territorial. Nos dois casos, as OUCs operam na direção de integrar os municípios, tendo São Paulo como referência, mas com sentidos diversos. No primeiro caso, na Sub-região Oeste, a integração seria dada no sentido centro-periferia, o município-polo sendo forte indutor das OUCs planejadas para os municípios a ele pertencentes. Hipótese que ganha força, considerando que esse eixo é conhecido como apêndice imobiliário da cidade de São Paulo, como se notabilizou o município de Barueri, submerso em sua nova identidade Alphaville. No caso do Eixo Sudeste, ao contrário, o que parecia estar havendo era uma integração entre os municípios propriamente ditos, mais especificamente aqueles que fazem fronteira entre si, como é o caso de Diadema, São Bernardo, São Caetano do Sul e Santo André, hipótese que também tem sua história, pois que foi exatamente entre esses municípios, mais Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que se estabeleceu a primeira experiência de cooperação intermunicipal, o Consórcio do ABC, oficializado em 19 de dezembro de 1990 (Abrucio e Soares, 2001, p. 160). Nesse caso, a relação com o município-polo é diversa, já que a articulação regional visava, antes, fortalecer a possibilidade de resposta local aos problemas locais, como aqueles decorrentes da proteção aos recursos hídricos, mas também ao processo em

andamento de desindustrialização que, desde a década de 1980, vinha sendo vivido pela região berço da indústria automobilística brasileira (ibid., pp. 151-152).

A questão da reconversão econômica também ganhava força, portanto, nos dois eixos, embora no eixo Oeste dissesse respeito exclusivamente ao município de Osasco. Pretendendo, portanto, articular as duas hipóteses – a OUC como meio de induzir a reconversão econômica e promover a integração territorial – é que foram escolhidos os municípios de Osasco e São Bernardo do Campo. Ao escolher esses municípios fica clara a intenção comparativa, pois se trata de interrogar se a história objetivada (Bourdieu, 2009, p. 94) de cada um dos municípios interfere na maneira como se estruturam as OUCs, dando os primeiros passos para pensar a especificidade do regime urbano.

## Regime urbano e escala geográfica em Osasco e São Bernardo do Campo

A dimensão das áreas demarcadas para as respectivas OUCs assume relevância quando em relação à área do município. A área de SBC é de 409,532 km<sup>2</sup>, o que significa que a OUC se apropria de 5% de seu território, o que parece ser uma porção bastante considerável se comparada a Osasco, cuja dimensão territorial de 64,954 km<sup>2</sup> é ocupada por 1,7% das duas OUCs somadas. Aqui vale uma ressalva: se a hipótese de integração territorial se confirma, a menor extensão pode significar que ela adquire sentido somente quando articulada às demais OUCs. Na minha hipótese, a área de Osasco é



Quadro 1 – Área das OUC em Osasco e SBC

Operação Consorciada Tietê I – área de 0,48 km <sup>2</sup> (Osasco)
Operação Consorciada Tietê II – área de 0,6 km <sup>2</sup> (Osasco)
Operação Consorciada São Bernardo do Campo – área de 20,5 km <sup>2</sup> (SBC)

menor porque, nesse eixo, serão somadas em contiguidade as OUC de Carapicuíba, Barueri e Jandira.<sup>7</sup> Ou seja, a menor extensão pode significar alteração de escala, não mais o município, mas a integração metropolitana por meio da contiguidade das OUCs.

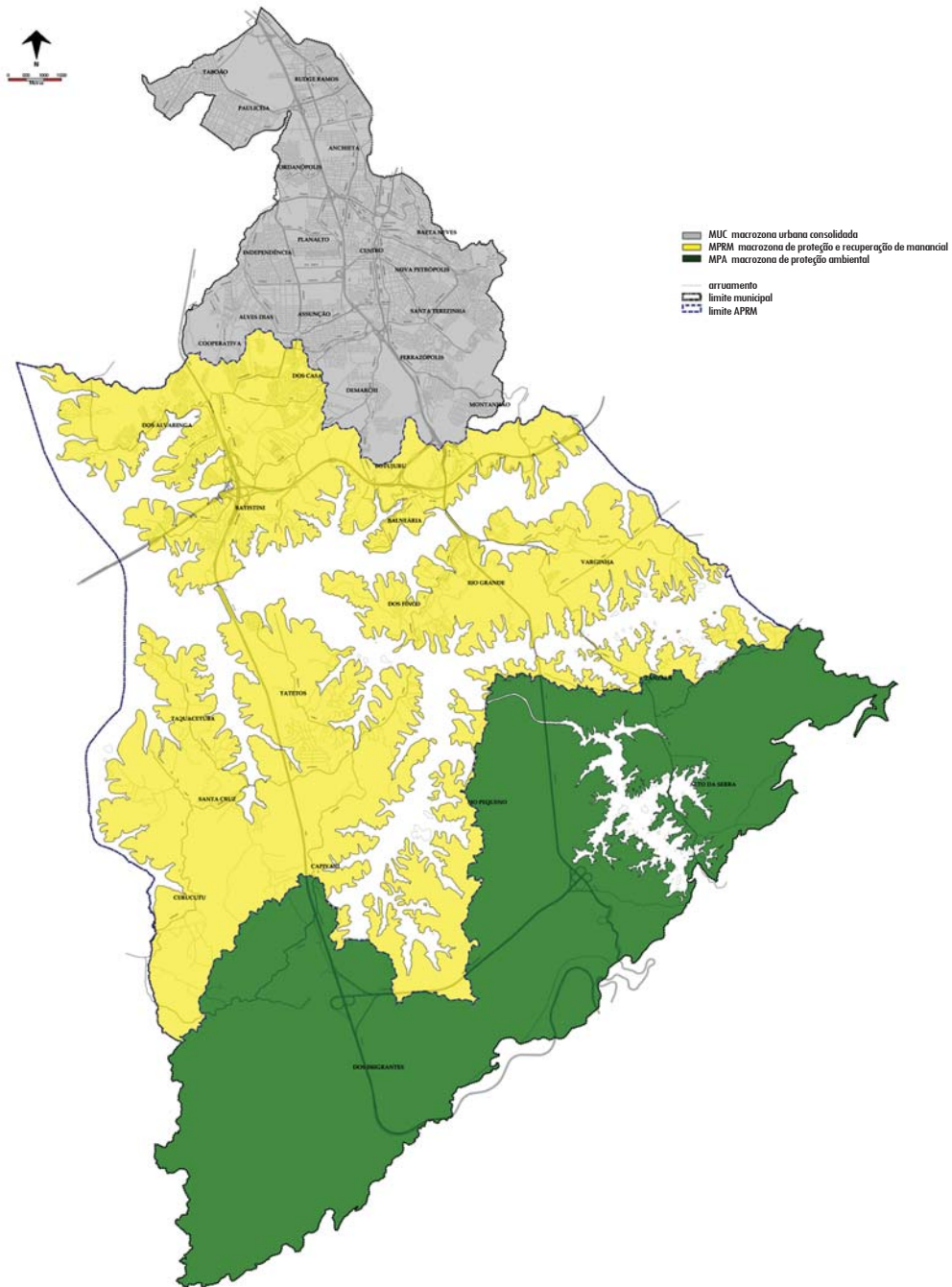
No caso de SBC, a questão é diferente, não só porque é realmente uma área muito extensa, mas também por recobrir praticamente toda a área passível de ser ocupada legalmente sem que as áreas de mananciais sejam invadidas. Pelo Plano Diretor de SBC (2011), o município está dividido em três Macrozonas: a Macrozona Urbana Consolidada (MUC), na sua porção norte; a Macrozona de Proteção Ambiental (MPA), no extremo sul; e a Macrozona de Proteção e Recuperação de Manancial (MPRM), espregada entre as duas primeiras.

O termo “espremeda” não é figura de retórica, mas retrata fielmente o problema que está em andamento na área intermediária. E, mais uma vez, reforçará a especificidade da OUC de SBC, como trataremos adiante. Por ora, basta reter que o perímetro da OUC de SBC é quase todo coincidente com a área da Macrozona Urbana Consolidada.

Dissemos anteriormente que as OUCs não devem ser confundidas com experiências anteriores de articulação entre o poder público e o setor privado, como foram as Operações

Urbanas (1985) e as Operações Interligadas (1986). E o que permite dizer isso é a maior ou menor relação que cada legislação possui com as Habitações de Interesse Social (HIS). Ou seja, no caso de São Paulo, as HIS não são apenas um dos componentes da lei, passíveis de estarem ou não presentes. São indicadores da mudança do próprio sentido da lei ao longo do tempo. Desde a sua origem, as operações urbanas traziam uma relação estreita com a produção de moradias populares numa intenção evidente de se legitimar, mas também produzir uma forma mais equitativa de distribuição do solo urbano. Assim, se, por um lado, a lei era flexibilizada para garantir que o capital urbano pudesse aumentar seus rendimentos sobre o mesmo metro quadrado, por outro, pretendia reverter esse ganho do capital, deslocando-o para a produção de habitações de interesse social. De maneira muito diferente, as OUCs aprovadas na década de 1990, na cidade de São Paulo, pouco mencionam a habitação de interesse social e, se o fazem, é de maneira marginal (Carvalho, 2012). Portanto, no caso de São Paulo, as OUCs deixaram de manter relação direta com a HIS, expondo sua face mais privatista, na medida em que deixaram de ser meio de enfrentamento de um dos maiores problemas sociais das grandes cidades, o déficit de moradia popular.

Figura 3 – Macrozoneamento de SBC (PD/2011)



Fonte: Lei n. 6.184/2011 (Plano Diretor de SBC).

Não se trata, portanto, apenas de observar se as HIS estão presentes ou não na legislação, mas considerá-las como o indicador por excelência do real sentido das OUCs, por meio do qual é possível perceber o quanto a balança pende a favor ou não do capital urbano. Tomando o objeto de pesquisa em questão e considerando esse indicador, é possível dizer desde já que estão em campos opostos a OUC Tietê de Osasco e a OUC de SBC.

A primeira impressão que se tem, ao comparar as legislações específicas dos municípios, é que a OUC de São Bernardo do Campo foi pensada como forma de obter recursos para resolver exatamente o problema de habitação popular no interior de seu perímetro, observação que, a princípio, pode parecer paradoxal e mesmo surpreendente, considerando que a maior parte das OUCs trata do tema de maneira periférica. Logo no Capítulo I, Seção I (Do conceito), art. 2º, §1º, que trata dos objetivos do “planejamento, execução e fiscalização” da OUC, dois dos cinco itens listados mencionam a habitação de interesse social: o item II, que estabelece que a população diretamente afetada pela OUC deve ser atendida econômica e socialmente; e o item V, que prevê a “regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda no âmbito da OUC”.

No §2º, em que estão dispostas as diretrizes da operação urbana, dos 22 itens existentes, três deles tratam das habitações “subnormais”, seja para propor a regularização fundiária, seja para “promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação, necessárias à implantação dos melhoramentos previstos nesta Lei”.

Se pode haver alguma dúvida de qual sentido haveria na menção à habitação de interesse social logo no primeiro capítulo da lei, mais adiante ela se desvanece, quando, nas Disposições Gerais (Seção III), estabelece que “o valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos advindos da Operação Urbana Consorciada serão utilizados para o desenvolvimento de ações de interesse social e inclusão urbana” que, por sua vez, deverão ser aplicados “exclusivamente” em “produção habitacional destinada ao reassentamento da população predominantemente de baixa renda residente em assentamentos precários ou irregulares” (item II); “urbanização integrada de assentamentos precários ou irregulares” (item III); “regularização fundiária de interesse social” (art. 6º § 1º).

A vinculação dos recursos obtidos por meio da operação urbana com a produção de habitação de interesse social e a regularização dos assentamentos subnormais é um dos fortes indícios de que a proposta de atender a população de baixa renda não é mera retórica, ideia que se confirma quando, em seu art. 6º § 3º, define que os assentamentos precários deverão ser atendidos no perímetro da OUC e, não havendo essa possibilidade, no seu limite expandido, evitando que aqueles recursos sejam utilizados em áreas muito além do perímetro para o qual as intervenções de melhoria urbana estão sendo planejadas. Essa regulamentação será reafirmada ao considerar, entre seus pressupostos, que “os reassentamentos realizados em função de deslocamento involuntário de local de moradia ou de atividade econômica pelas intervenções da Operação Urbana Consorciada deverão ocorrer no perímetro da Operação Urbana Consorciada”

(art. 16) ou ainda, em seu art. 17, parágrafo único, em que explicita que “a implantação de unidades habitacionais de interesse social poderá ocorrer em todas as áreas da Operação Urbana Consorciada, nos termos da legislação municipal”.

Esses elementos já seriam suficientes para demonstrar o quanto a questão da habitação de interesse social é central na estruturação da legislação específica da OUC de SBC, pois, já nos primeiros 17 artigos dos 66 existentes, está definida a relação da OUC com a HIS, com a destinação de parte dos seus recursos à promoção ou regularização de HIS, garantida a permanência da população de baixa renda no perímetro destinado às intervenções urbanas.

A articulação orgânica entre o instrumento urbanístico e a promoção de inclusão social fica mais evidente no momento em que a lei define os incentivos que serão concedidos a quem aderir à OUC. Assim, diz a lei:

será concedido o desconto de 10% (dez por cento) na quantidade de Cepacs necessários para a outorga onerosa do potencial adicional de construção para empreendimentos imobiliários de grande porte que destinarem no mínimo 10% (dez por cento) da área construída computável desse empreendimento para habitação de interesse social, de acordo com os critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação, ou que transferirem gratuitamente ao Município de São Bernardo do Campo empreendimento de habitação de interesse social, com respectivo habite-se, edificado em terreno localizado dentro da Operação Urbana Consorciada, em volume e área equivalente a 10% (dez por cento) da área construída computável do empreendimento de grande porte. (Art. 18, item III)

Ou ainda:

será concedido o desconto de 10% (dez por cento) na quantidade de Cepacs necessários para a outorga onerosa do potencial adicional de construção, para empreendimentos imobiliários que destinarem no mínimo 30% (trinta por cento) de suas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com os critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação. (Art. 18, item IV)

Além disso, a lei ainda faz menção às Zonas Especiais de Interesse Social já existentes no perímetro da OUC, garantindo que as disposições estabelecidas em sua lei própria prevaleceriam em relação à legislação da OUC SBC. Mais do que isso, a legislação seria objeto de revisão de modo a “garantir a manutenção das áreas delimitadas como de interesse social, de modo a mitigar os impactos da valorização imobiliária indicados no Estudo de Impacto de Vizinhança dessa Operação Urbana Consorciada” (art. 8º).

Muito diferente é a lei que institui a Operação Urbana Consorciada Tietê I, em Osasco. Se a expressão “habitação de interesse social” e suas derivadas aparecem 19 vezes na lei que regulamenta a OUC de São Bernardo do Campo, na correlata para Osasco não há mais que quatro menções, com duas incidências para a expressão propriamente dita – “habitações de interesse social” (na lei de SBC, são seis as menções da expressão em si). E essa pouca relevância dada à HIS não significa a ausência de moradia precária no perímetro definido pela OUC Tietê, ao contrário.

Com base no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDHU) de Osasco,

no perímetro definido pela OUC, havia, no ano de 2008, 140 habitações “irregulares”; um aumento, segundo o mesmo documento, de 161% em relação ao ano de 2005. Localizadas no Setor Militar, o rendimento médio mensal da população aí residente não excedia a 3 salários mínimos, situação não muito diferente do bairro Piratininga, também localizado no interior do perímetro da OUC, cujo rendimento variava entre 3 e 5 salários mínimos.

Portanto, estamos falando de uma área ocupada por uma população predominantemente de baixa renda, sem acesso – como também menciona o próprio documento – a qualquer infraestrutura urbana. Nos seus próprios termos: “na área da Operação Urbana Consorciada Tietê não existe infraestrutura instalada, sequer sistema viário, energia elétrica ou telefonia”. Entretanto, a condição vulnerável da população e da área ocupada não foi suficiente para que houvesse no corpo da lei da OUC Tietê I um cuidado maior com esses assentamentos precários.

Embora a construção de habitação de interesse social seja um de seus objetivos, diferentemente da lei de SBC, ela vem sem qualquer destaque, associada a um conjunto de ações com o qual não possui qualquer relação direta, aliás, muito pelo contrário. Segundo a legislação, é objetivo da OUC Tietê I

promover o adensamento e a reestruturação da área pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro. (Art. 2º, item X)

Pela maneira como o texto está redigido, fica claro que o objetivo principal é, antes de tudo, a indução da reconversão econômica, criando empecilho para a instalação de novas plantas industriais e estimulando o desenvolvimento do setor de serviços. Ao mesmo tempo, fica evidente a clara oposição entre a intenção de promover “unidades residenciais” e “habitações de interesse social”, apensadas ao final do período, quase que sugerindo seu acréscimo posterior.

No que diz respeito à reconversão econômica, não é preciso ir muito longe para perceber que esse é realmente o estímulo para a promulgação da OUC Tietê I, conforme dito, explicitamente, no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Segundo o documento, “Osasco foi uma cidade de intensa atividade industrial, mas, atualmente, o setor econômico de maior expressão é setor terciário: comércio e serviços”. Além disso, segundo estudos produzidos pelo Sebrae, “com vários empresários da região oeste, do ponto de vista da logística locacional, Osasco é um município atrativo para a instalação de atividades econômicas e foi identificado como polo emergente para fixação de atividades desse segmento” (p. 17). Porém, ainda segundo o próprio documento, a própria morfologia do município, com o rio Tietê e a ferrovia cortando-o ao meio, produziu um território marcado pela “segregação espacial”.

[Com] o deslocamento físico das atividades industriais para outras regiões [...] [e], seguindo as tendências predominantes, Osasco tem atraído, além de empresas de logística, sedes nacionais de empresas multinacionais, na região norte e na região central, escritórios diversos, faculdades, hotéis, centros distribuidores

de mercadorias, *shopping centers*, conjuntos residenciais; estabelecimentos de instituições de ensino superior, havendo grande valorização imobiliária. (p. 17)

E continua dizendo que o mesmo, no entanto, não acontece com outras regiões, como aquelas abaixo do rio e da linha férrea: “outros bairros que compõem a região central expandida, tais como: Bonfim, parte do Rochdale e do km 18 merecem um tratamento e valorização semelhantes. Portanto, propõe-se para parte dessa região uma proposta de Operação Urbana Consorciada” (p. 18). O km 18 é onde estão localizados o Setor Militar e o bairro Piratininga, objetos da OUC Tietê I, e Bonfim, objeto da OUC Tietê II.

Assim, parece claro que o objetivo central da OUC Tietê I é estimular o investimento de novas atividades econômicas e, ao mesmo tempo, garantir a promoção de unidades residenciais não necessariamente voltadas à inclusão social. Pois, ao final do EIV, depois de demonstrada a vulnerabilidade da área sobre a qual se desenha a OUC Tietê I, não há qualquer recomendação para que sejam produzidas habitações de interesse social, embora não deixe de considerar que, uma vez constatada “a baixa densidade construtiva” da área estudada, assume a “segurança de propor o uso residencial”.

Isso explica que, na lei propriamente dita, a habitação de interesse social apareça como um efeito colateral, marginal, periférico, como é mais usual na legislação voltada às OUCs desde a sua origem no município de São Paulo, evidenciada na transferência de sua solução para momento posterior, quando caberá, ao Comitê Gestor, “contribuir para a

estruturação de programa de ação para a solução do problema das habitações subnormais existentes na área da Operação Urbana Consorciada Tietê” (art. 11, § 1º, item VI).

Por fim, se, na lei de SBC, há recursos da OUC vinculados à produção da HIS, nada é mencionado sobre essa relação na lei de Osasco, embora haja artigos que tratem do destino dos recursos auferidos com a OUC.

Se, como exposto anteriormente, a maneira como a OUC se relaciona com a HIS é um indicador de seu maior ou menor favorecimento ao capital urbano, parece claro que a OUC Tietê I lhe favorece mais propriamente do que a OUC de SBC. Em primeiro lugar, porque tem por objetivo explícito atrair o investimento privado, não só dos negócios ligados ao setor terciário, associado aos processos de reconversão econômica da economia globalizada, mas também o capital imobiliário, ao estimular a construção de unidades residenciais, por meio da criação de condições que lhe sejam atrativas – obras viárias, drenagem de terreno, instalação de infraestrutura urbana, etc. (cf. os objetivos da OUC Tietê I).

Mas há outro aspecto que revela seu caráter mais privatista: no caso da OUC Tietê I, os projetos a serem desenvolvidos no perímetro delimitado pelo poder público serão propostos pelos interessados ao Comitê Gestor que, por sua vez, com base nas diretrizes estabelecidas, promoverá sua aprovação, uma vez considerados todos os procedimentos. Ao contrário, na OUC de SBC, o protagonismo é todo ele do poder público, sobretudo na constituição de regulamentação extremamente detalhada, com vistas a delimitar claramente as ações do poder privado.

A questão é saber o que pode explicar diferença tão significativa entre as operações urbanas propostas pelos dois municípios. Atribuir a posicionamentos ideológicos diversos dos partidos no poder municipal, embora pudesse ser a resposta mais provável, não se sustenta nesse caso, pois, nos dois municípios, no momento da elaboração e aprovação das OUC, o partido no poder era o PT: Emídio Pereira de Souza era o prefeito de Osasco, cargo que ocupou por dois mandatos seguidos (2005-2008/2009-2012), sendo sucedido por Antônio Jorge Pereira Lapas (2013-2016), originariamente do mesmo partido (em 2016, foi para o PDT). No caso de SBC, o prefeito era Luiz Marinho (2009-2016), também do Partido dos Trabalhadores.

Se é verdade que a filiação ao mesmo partido não se traduz necessariamente em posicionamentos semelhantes, querer sugerir que diversidade tão evidente no tratamento das operações urbanas se deva exclusivamente às personalidades dos prefeitos, obrigar-nos-ia a abandonar a hipótese mais forte que, sem dúvida, é a que interfere na diferenciação dos municípios em sua relação com o poder privado. Estou me referindo ao Consórcio do ABC.

Enquanto a vinculação de SBC ao Consórcio cria uma identidade regional que o fortalece no sentido de refrear os interesses do capital urbano, o isolamento de Osasco não lhe permite outro posicionamento senão aquele que o coloca tributário da marcha do capital originada em São Paulo. Não é casual que, em seu Estudo de Impacto de Vizinhança, Osasco seja “contextualizado” tendo por referência a capital e o seu posicionamento estratégico, considerando as interligações viárias, confirmando que se trata de atrair investimentos que estão para além de suas divisas.<sup>8</sup> Em São

Bernardo do Campo, ao contrário, a motivação da OUC vem das iniciativas propostas pelo próprio Consórcio do ABC, a saber, a linha 18 do metrô que se, por um lado, é verdade que promove a integração com o município de São Paulo, facilitando o traslado da população que lá trabalha, por outro, é exatamente para evitar que tal intervenção urbana promova valorização imobiliária sabidamente responsável pela exclusão social.

Portanto, se a OUC de Osasco está franqueando seu território à invasão do capital imobiliário que se origina em São Paulo, SBC atua no sentido de refreá-lo, ainda que mobilizado por uma obra responsável pela sua ligação mais estreita com o município-polo. Reforçam essa hipótese as datas em que as leis foram aprovadas: a de Osasco em 2008, em pleno boom imobiliário, a de SBC em 2015, depois do mesmo boom imobiliário que a afetou entre 2008 e 2013.

Conforme demonstrado no Estudo de Impacto de Vizinhança de SBC, no perímetro projetado para a OUC, foram “134 (cento e trinta e quatro) lançamentos imobiliários residenciais verticais”, sendo 16 (dezesesseis) empreendimentos na área de influência direta. No entorno expandido,

foram lançados 17 (dezesete) lançamentos imobiliários residenciais verticais. Nesse perímetro, foram lançados cerca de 13.379 apartamentos, tendo a produção imobiliária em termos de área útil lançada alcançado o montante aproximado de 1.150.099m<sup>2</sup> e em termos monetários a quantia de R\$7,105 bilhões de reais. Importante destacar que, durante o período em análise, o consumo de terreno montou em cerca de 488.643,00m<sup>2</sup>. Em termos de valores médios, os apartamentos são comercializados por

R\$328,2 mil, ou seja, R\$4.376,00/m<sup>2</sup>. A área útil média dos apartamentos dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo é de 75m<sup>2</sup>. (p. 134)

Por sua vez, os “lançamentos não residenciais” na área da OUC, foram de apenas 12 (doze), com o lançamento de

2.514 conjuntos comerciais, tendo a produção imobiliária em termos de área útil lançada alcançado o montante aproximado de 92.727,00m<sup>2</sup> e em termos monetários a quantia em torno de R\$808,215 milhões de reais. Importante destacar que durante o período em análise o consumo de terreno montou em cerca de 37.153,00m<sup>2</sup>. Em termos de valores médios, os apartamentos são comercializados por R\$322,492 mil, ou seja, R\$8.716,00/m<sup>2</sup>. A área útil média dos apartamentos dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo é de 37m<sup>2</sup>. (EIV-SBC, p. 136)

Se, por um lado, a constatação do crescimento de lançamentos imobiliários em SBC possa ter despertado o interesse do município em se apropriar da mais-valia produzida por meio da OUC, por outro, considerando a centralidade que a HIS possui na sua legislação, pode ter sido antes um meio de refreá-lo, como a dizer que, se o capital imobiliário pretende invadir seu território, pelo menos o faça pagando ao município o que lhe é de direito e sem prejuízo da população que o habita, sobretudo a mais vulnerável.

Isso talvez explique por que a OUC de SBC abarque quase todo o município ou a chamada Macrozona Urbana Consolidada, pois que a edilidade conhece o que pode acontecer se o capital imobiliário penetrar ferozmente o seu território sem que o poder

público o regule: a população vulnerável atingida migrará para as regiões de manancial, cuja necessidade de proteção mobilizou a primeira experiência de cooperação intermunicipal do País. Estamos, pois, de volta ao Consórcio do ABC.

Podemos concluir, com base nas questões apresentadas inicialmente, que, nos dois casos, a OUC é mediação para obtenção de recursos destinados a suprir problemas fiscais dos municípios, decorrentes dos processos de reconversão econômica ocorridos em seus territórios. Da mesma forma, as OUCs transformam-se numa possibilidade, dada a fragilidade da regulamentação do governo central no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, mesmo depois de aprovado o Estatuto da Cidade, permitindo que os municípios atuem conforme o jogo de forças locais. É nessa brecha que se insere a discussão do regime urbano, entendido aqui como a relação entre o setor público e o setor privado, pois que é o setor privado que pode prover os recursos necessários por meio da mais-valia gerada na produção de espaço urbano. No entanto, a maior ou menor imposição dos interesses privados sobre o poder público estará diretamente associada à maior ou menor articulação do poder público. No caso de SBC, a articulação no Consórcio do ABC permitiu que a OUC atuasse muito mais no sentido de contenção do capital imobiliário do que em sua expansão. Diferentemente de Osasco, cuja legislação mais permissiva praticamente ignorou o território progressivo. E foi a HIS utilizada como indicador que evidenciou essa diferença.

Da mesma forma, são diferentes as escalas geográficas produzidas, sugerindo sentidos diferentes para a noção de região. Se, no caso de Osasco, a OUC produz por meio do capital



a integração metropolitana, tendo o município de São Paulo como centralidade; no caso de SBC é a integração regional promovida pelo poder público que confronta a centralidade do município-polo exercida por meio da invasão promovida pelo capital imobiliário que tem, em seus limites, sua origem. No primeiro caso, ausência de identidade de Osasco submerso na região metropolitana. No segundo, a identidade regional do ABC conferindo a SBC autonomia em relação ao município-polo. No primeiro caso, a história industrial de Osasco submersa na tendência terciária de metrópole; no segundo caso, a força industrial do ABC constituindo diques às tendências de reconversão produzidas muito além dos seus limites.

## Considerações finais

Por meio da análise comparativa dos marcos legais das OUCs de Osasco e São Bernardo do Campo, ambos localizados na RMSP, o objetivo deste artigo foi demonstrar a fecundidade da noção de regime urbano de maneira a fugir das interpretações agastadas que tendem para a pasteurização da relação entre poder público e capital urbano, tendendo sempre à determinação do segundo sobre o primeiro.

O estudo demonstrou que a articulação regional de SBC com os demais municípios do Consórcio do Grande ABC pode ter sido a variável que fez diferença no confronto em relação à expansão do capital urbano sobre o território do município, variável ausente no município de Osasco, por sua vez, refém da escala geográfica imposta pela centralidade do capital imobiliário advindo do município de São Paulo. Dito de outra forma: o fato de SBC atuar numa escala regional pode ter sido o que lhe deu forças para confrontar o capital urbano, não no sentido de negá-lo, mas de regulamentá-lo visando a favorecer os interesses do município e dos seus moradores. Diferentemente, o território do município de Osasco foi alçado a outra escala, àquela dos interesses da economia global, em franco prejuízo dos seus munícipes. Se, no primeiro caso, o território do município é integrado, no segundo, é a fragmentação que se apresenta, pedaço projetado em outra escala que tem em Barueri o seu sentido.

Este estudo nos alerta sobre a importância do Estatuto da Metrópole que previu, em seu texto, as OUCs interfederativas. No entanto, com o veto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado (FDI), a escala regional protagonizada pelo e nos interesses do mercado acaba por ser legitimada, mantendo os municípios reféns de seu isolamento federativo.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-2391-6735>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, núcleo São Paulo. São Paulo, SP/Brasil  
monicacarvalho@uol.com.br

## Notas

- (\*) Este artigo é resultado de pesquisa realizada no âmbito do Projeto a “As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano” – Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020, sob a coordenação geral do Observatório das Metrópoles – INCT (IPPUR-UFRJ).
- (1) “É alguma coisa que não se pode tocar com o dedo, ou tratar como o faz um agente vindo da tradição marxista que diz: ‘O Estado faz isso’, ‘o Estado faz aquilo’. Eu poderia citar-lhes quilômetros de textos com a palavra ‘Estado’ como sujeito de ações, de proposições. É uma ficção absolutamente perigosa, que nos impede de pensar o Estado [...]. Para escapar à teologia, para poder fazer a crítica radical dessa adesão ao ser do Estado, que está inscrita em nossas estruturas mentais, é possível substituir o Estado pelos atos que podemos chamar de atos de ‘Estado’ – pondo ‘Estado’ entre aspas –, isto é, atos políticos com pretensões a ter efeitos no mundo social” (Bourdieu, 2014, pp. 45-46).
- (2) “Os argumentos mais disseminados sobre a importância de empresas privadas são oriundos do marxismo. Essa perspectiva nos traz importantes insights sobre os circuitos de valorização e processos econômicos e políticos, mas essa interpretação foi sempre fortemente estruturalista e ligada à captura do Estado, não deixando muito espaço teórico para a contingência. Nesse sentido, construiu-se uma relação ambígua com a agência social, que é ao mesmo tempo valorizada como lutas, mas que nunca se tornam realmente efetivas, devido ao peso das estruturas. [...] O capital em geral e os interesses sistêmicos embasam a captura, tornando os atores políticos e as tão citadas lutas sem importância, visto que já sabemos o seu desfecho” (Marques, 2016, pp. 21-22).
- (3) “Se nos dois países [França e Inglaterra] e sobretudo na Grã-Bretanha há uma proximidade com a situação americana no que diz respeito à fragmentação, as diferenças de estruturação das sociedades e da organização do poder permanecem demasiadamente importantes para que se possa, sem mais, importar conceitos” (Le Galés, 1995, p. 89; tradução da autora).
- (4) Segundo Marques, “apenas nos anos 1970, formulações teóricas pluralistas de destaque começaram a ressaltar a desproporção de recursos de poder entre os atores, sugerindo uma maior probabilidade de vitória para atores empresariais privados da cidade” (Marques, 2016, p. 23). Da mesma década, mais precisamente 1976, é o texto de Harvey Molotch, publicado pela primeira vez no *American Journal of Sociology*.
- (5) Há uma discussão bastante intensa no campo da economia sobre esse tema e que não temos condições de reproduzir aqui. Para uma síntese dessa discussão e sua tradução na cidade de São Paulo, cf. Carvalho et al. (2018, pp. 83-129).
- (6) Deixaremos de lado o termo “parceria” que já contém, em si, uma determinação a favor do capital urbano. Partiremos da premissa de que a parceria, se houver, será definida pela pesquisa empírica.
- (7) Não vamos discutir essa hipótese neste artigo, o que será feito posteriormente quando a pesquisa tiver avançado para os demais municípios.

- (8) “Osasco localiza-se na região oeste da Região Metropolitana de São Paulo, conforme demonstrado no mapa 1, estendendo-se ao longo do vale do Rio Tietê iniciando-se próximo à confluência deste com o Rio Pinheiros. O centro de Osasco está a 18 km da Praça da Sé em São Paulo, considerando-se o menor percurso. Está localizado, privilegiadamente, próximo à capital, e possui acessos importantes através da Rodovia Anhanguera, Rodovia Castello Branco, Rodovia Raposo Tavares, Estrada de Ferro operada pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM e o recém-inaugurado Rodoanel Mário Covas, além do Rio Tietê que secciona a cidade no sentido leste-oeste” (EIV-Osasco, 2008).

## Referências

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. (2001). *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer (Série Pesquisas n. 24).
- ARRETCHE, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editoras FGV e Fiocruz.
- BOURDIEU, P. (2009). “Le mort saisit le vif: as relações entre a história reificada e a história incorporada”. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Sobre o Estado*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CARLOS, A. F. A. (2014). “Da ‘organização’ à ‘produção’ do espaço no movimento do pensamento geográfico”. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas de desafios*. São Paulo, Contexto.
- CARVALHO, M. et al. (2018). “Desindustrialização na cidade de São Paulo: consequências para o mercado de trabalho da Zona Leste da cidade”. In: OLIVEIRA, A. C. de; JUNQUEIRA, M. A. WANDERLEY, M. B. (eds.). *Constelações urbanas: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas*. São Paulo, Educ – Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pp. 83-129.
- CARVALHO, M. (2000). Cidade global: anotações críticas de um conceito. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, out/dez.
- \_\_\_\_\_. (2012). “A ‘captura’ da Zona Especial de Interesse Social: duplo significado da conquista”. In: BAPTISTA, D. M. T.; GAGLIARDI, C. M. R. (orgs.). *Intervenções urbanas em centros históricos: Brasil e Itália em discussão*. São Paulo, Educ.
- CASTELLS, M. (2008). “O espaço de fluxos”. In: CASTELLS, M. *Sociedade em rede*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERREIRA, J. W.; MARICATO, E. (2002). “Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”. In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris.
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- HALL, P. (2011). “A cidade do empreendimento”. In: HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, n. 1. pp. 57-95.

- MALERONKA, C.; HOBBS, J. A. (2017). *Operações Urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?* Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/node/16265>. Acesso em: 19 ago 2018.
- MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O. F., WAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender a política urbana. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 35, n. 2, pp. 15-23.
- MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- MOSSBERGER, K.; STOKER, G. (2001). The evolution of regime theory. *Urban Affairs Review*, n. 36, n. 6, pp. 810-835.
- SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.
- SMITH, N. (2000). "Contornos de uma política especializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica". In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus.
- SPOSITO, M. E. B. (2014). "A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais". In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas de desafios*. São Paulo, Contexto.
- STONE, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, pp. 1-28.

## Legislação pesquisada

- Lei n. 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo)
- Lei complementar n. 170 de 16 janeiro de 2008, regulamentada pelos decretos n. 9968/2008 e n. 11099/2015 (OUC Tietê I)
- Lei complementar n. 203 de 22 de dezembro de 2010 (OUC Tietê II)
- Lei n. 6.403 de 22 de junho de 2015 (OUC SBC)
- Lei n. 6.184/2011 (Plano Diretor de SBC)
- Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)
- Decreto n. 56.901/2016 (Projeto de Intervenção Urbana – São Paulo)

## Sites

- IBGE. Disponível em: [Cidadeshttps://cidades.ibge.gov.br/](https://cidades.ibge.gov.br/)
- Gestão Urbana. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 21/ago/2019

# Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora

Popular participation and democratic management –  
Salvador as a metaphor

Inaiá Maria Moreira Carvalho [I]  
Maria Elisabete Pereira dos Santos [II]

## Resumo

Este artigo discute como se processa a participação popular na elaboração dos planos diretores nas cidades brasileiras, definidos como instrumentos de democratização da gestão da res pública, abordando o caso de Salvador. Trata-se de refletir sobre os limites e as possibilidades do exercício da democracia no atual contexto de peemedebização da política. Fundamentam essa reflexão conceitos como o de participação, direito à cidade e democracia, e as fontes de pesquisa utilizadas foram documentos oficiais e entrevistas semidirigidas. O trabalho conclui com a tese de que o recente avanço no processo de democratização da construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano encontra limites na persistente situação de desigualdade, na radicalização da instrumentalização da participação, na captura do poder público por interesses privados e no esquecimento da política.

**Palavras-chave:** participação; democracia; plano diretor; *res publica*; Salvador.

## Abstract

*This paper discusses the role played by popular participation in the preparation of master plans in Brazilian cities, addressing the case of Salvador. Master plans are defined as instruments that democratize the management of the res publica. The paper proposes a reflection on the limits and possibilities of the exercise of democracy in the current context in which the political party known as PMDB has a huge influence in the Brazilian politics. That reflection is supported by concepts such as participation, the right to the city and democracy, and the research sources used in our study were official documents and semi-guided interviews. The study concludes with the thesis that the recent advance in the democratization process of the construction of Salvador's Master Plan finds limits in the persistent situation of inequality, in the radicalization of the instrumentalization of participation, in the government's capture by private interests, and in the abandonment of politics.*

**Keywords:** participation; democracy; master plan; *res publica*; Salvador.



## Introdução

Este artigo discute como vem se dando a participação popular nos processos de elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) nas cidades brasileiras, definidos pelo Estatuto da Cidade como um dos instrumentos básicos para o alcance de uma gestão democrática e do direito à cidade pelo conjunto da população, abordando, mais especificamente, essa participação no caso de Salvador. Analisando a trajetória dos seus últimos planos diretores, constata-se que a capital baiana é um exemplo de como incorporar e esvaziar o instituto da participação em contextos conservadores e autoritários, um padrão de gestão e desenvolvimento urbano que vem tendendo a se atualizar e se ampliar nas cidades e metrópoles do País.

Discute-se a tese de que esse instituto e o recente avanço no processo de democratização da gestão da *res publica* no Brasil encontraram limites na reduzida permeabilidade do poder público à participação, na captura do poder público por interesses privados e nas históricas desigualdades sociais e urbanas, especialmente acentuadas em algumas regiões e em grandes cidades, como Salvador. As conquistas registradas na democratização de gestões municipais ao longo das décadas passadas, a exemplo de Porto Alegre, Belo Horizonte ou Recife, não se reproduzem e se desdobram em casos como o da capital baiana, na qual a participação vem sendo encarada apenas como o cumprimento de uma obrigação legal e um mecanismo de legitimação. Nesse sentido, Salvador é um exemplo de como incorporar a participação em contextos autoritários e conservadores, convertendo-se em metáfora do

esvaziamento político desse processo, que se aprofunda nesse momento de crise e de retorno de projetos políticos conservadores e de cunho privatizante, de forças políticas que, na última década, estiveram mais afastadas do controle da máquina pública.

Fundamentam este trabalho os conceitos de participação e direito à cidade, e as principais referências teóricas utilizadas são Henri Lefebvre, David Harvey, Ermínia Maricato e Leonardo Avritzer, dentre outros. A metodologia de trabalho consiste em consultas bibliográficas, análise de documentos (como as atas das audiências públicas realizadas pela Prefeitura e pela Câmara de Vereadores) e entrevistas com representantes de entidades e movimentos sociais que participaram da discussão do PDDU. O texto está estruturado da seguinte forma: a seção dois discute as aporias em torno do plano diretor, da participação e do direito à cidade no Brasil, refletindo sobre os limites e as possibilidades do exercício da democracia brasileira. A seção três trata da experiência de participação no processo de elaboração do plano diretor nas duas últimas décadas, à luz da experiência de Salvador. E, finalmente, a seção quatro apresenta observações finais sobre as aporias da participação no Brasil de hoje.

## Plano diretor, participação popular e direito à cidade

O caráter excludente do desenvolvimento brasileiro manifesta-se especialmente nas grandes cidades e metrópoles do País, nas quais se concentram, tanto a população, o poder, a produção, a riqueza e os elevados padrões de

consumo, como a vulnerabilidade social e a pobreza, a carência de infraestrutura e de serviços básicos, a precariedade habitacional, as desigualdades, a violência e a degradação ambiental. Contudo, o Brasil dispõe de uma legislação das mais avançadas no que se refere ao enfrentamento dos problemas urbanos, uma vez que, na fase de redemocratização do País, o Movimento Nacional de Reforma Urbana conseguiu inserir na Constituição de 1988 um capítulo dedicado ao desenvolvimento urbano e à função social da cidade. Com o prosseguimento das suas mobilizações, foi aprovado o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257, de 7 de junho de 2001), que deu suporte jurídico consistente à ação dos governos e da sociedade organizada para controlar os processos de ocupação e de uso do solo e o desenvolvimento urbano, orientando-os para a democratização do acesso à terra urbana e para a redução das desigualdades, da segregação e da degradação ambiental (Maricato, 2010; Fernandes, 2010).

Incorporando princípios, diretrizes e instrumentos inovadores e direcionados para a promoção do direito à cidade e para sua gestão democrática (como a tributação progressiva, o parcelamento e a edificação compulsórios, a transferência onerosa do direito de construir, a definição de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis e a participação popular na definição das políticas urbanas), o Estatuto estabeleceu as bases para um novo paradigma jurídico-político para o desenvolvimento urbano, valorizando o poder local, os planos diretores de desenvolvimento urbano e a participação da sociedade civil na sua elaboração.

Tendo um caráter plurianual, de acordo com o Estatuto, o plano deve englobar o município como um todo e definir prioridades e diretrizes orçamentárias, com a lei que o institui

sendo revista pelo menos a cada dez anos. E para que o caráter autoritário e comumente excludente dos planos e políticas urbanas no País viesse a ser superado, com a sua aproximação da realidade local e uma nova ênfase na qualidade de vida e na inclusão social, é exigido que o executivo e o legislativo municipal garantam a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tanto na definição do conteúdo desse instrumento como na fiscalização da sua implementação. Com a realização de debates, audiências, consultas públicas e conferências e a incorporação de propostas e projetos de iniciativa popular, associados à criação de órgãos colegiados de política urbana, esperava-se viabilizar um novo padrão de intervenção governamental e uma gestão democrática, voltada para a promoção da justiça social e do direito de todos à cidade (Lefebvre, 2001; Harvey, 2014; Fernandes, 2010). Mas, embora não se deva minimizar a importância ou certas conquistas do Movimento de Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade, não se pode dizer que essas expectativas tenham se efetivado.

Alguns autores têm assinalado que em certos casos a elaboração e a revisão dos planos diretores têm propiciado a constituição de espaços e o desenvolvimento de debates que levaram a maior apropriação pública das disposições do Estatuto, a maior conhecimento dos problemas e potencialidades dos municípios, das estratégias para o seu desenvolvimento e dos processos de planejamento. Mas há um amplo reconhecimento de que estes pouco contribuíram para a efetivação dos princípios, diretrizes e instrumentos institucionalizados pela nova legislação e para o alcance dos seus objetivos. De maneira geral, eles não

apresentam um projeto de cidade articulado com as disposições do Estatuto e resultante de negociações e de um pacto social entre os diversos atores e interesses envolvidos com o desenvolvimento urbano. A grande maioria deles tem um caráter bastante genérico, podendo ser qualificada como um discurso politicamente correto, pleno de boas intenções, mas com muito pouca efetividade; entre outros aspectos, porque, em geral, não define prioridades, não está vinculada ao orçamento municipal nem estabelece estratégias e procedimentos mais concretos e pertinentes para assegurar a sua materialização, deixando os gestores “livres” para conduzir o seu mandato a partir de interesses pessoais ou de grupos políticos e econômicos. Além disso, a maioria dos conselhos da cidade ou de desenvolvimento urbano não se encontra instalada, tem um caráter consultivo ou permanece à espera de uma regulamentação, e os mecanismos de participação têm se mostrado problemáticos, com efeitos pelo menos duvidosos.

Em um balanço crítico sobre o conteúdo e as perspectivas desses instrumentos nos anos posteriores ao Estatuto, Santos Junior e Montandon (2011), por exemplo, concluem que, embora tenham contribuído para viabilizar certos avanços, os planos não são frutos de negociações e pactos sociais sobre a gestão pública e sobre questões relevantes, pouco dialogam com o conjunto e com as organizações da sociedade civil e praticamente não têm incorporado as disposições e os novos instrumentos de gestão urbana ou contribuído para a sua efetivação. Conforme os autores, é preciso avançar na discussão sobre a gestão das cidades, “dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos populares

historicamente excluídos dos processos decisórios na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão” (ibid., p. 47).

Estudiosos como Vitale (2004), Villaça (2005), Silva (2006), Milani (2007), Avritzer (2007), Nascimento (2008) e Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013) também apresentam considerações e evidências pouco animadoras sobre os impactos dos referidos planos, notadamente no que se refere a condições e efetividade da participação. Discutindo a experiência do município de Palmas, por exemplo, Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013) assinalam que, embora a elaboração do seu plano diretor tenha se dado com o envolvimento da comunidade (por meio de diversas reuniões), os frutos dessa participação foram excluídos quando o projeto chegou à Câmara Municipal, revertendo os resultados anteriores do processo em questão. E, em um texto que tem o sugestivo título de “As ilusões do Plano Diretor”, Villaça (2005) assume uma postura ainda mais crítica, colocando em questão o significado e a própria relevância desses planos.

Para Villaça, desde o surgimento dos planos diretores no Brasil não se tem notícia de qualquer cidade ou administração municipal que tenha sido pautada por eles, com um nível de abrangência e objetivos que ultrapassem significativamente o zoneamento. A maioria dos artigos desses documentos é constituída por generalidades que não obrigam ninguém a fazer ou a deixar de fazer nada. Esses artigos não levam em conta a diversidade e os conflitos de interesses das diferentes classes sociais no que tange aos problemas urbanos e normalmente ignoram as reivindicações e as urgências das classes populares (como a regularização dos loteamentos clandestinos), além de não apresentarem propostas que



orientem efetivamente os destinos e o futuro das cidades. Por essas e outras razões, o próprio interesse por eles despertados termina sendo restrito.

Analisando o caso da metrópole paulistana, o autor constatou que, apesar de todo o seu interesse pelas definições relativas à ocupação e ao uso do solo urbano, os representantes do segmento imobiliário não participaram das discussões do plano, uma vez que a defesa desses interesses, normalmente, se efetua em outros espaços e através de outros canais, como a publicação de matérias na imprensa e/ou de negociações e pressões diretas junto ao prefeito e aos vereadores. Os moradores dos bairros populares apresentaram queixas e reivindicações pontuais sobre a presença de buracos e a falta de pavimentação nas ruas, a situação de córregos imundos e cheios de ratos e a frequência de enchentes ou a clandestinidade de seus imóveis, entre outros problemas dessa ordem, mas sem que eles fossem articulados a questões mais gerais do plano, limitando-se a apoiar as propostas de institucionalização das Zeis. Em alguns bairros, as reuniões para a discussão foram breves e/ou terminaram sendo encerradas mais cedo, simplesmente por falta de assunto. Discussões mais acaloradas ocorreram apenas em algumas áreas de média e de alta renda, relacionadas à possibilidade de algumas intervenções da prefeitura, mudanças no zoneamento e gabarito ou a conflitos dos moradores que defendiam o caráter estritamente residencial das áreas com bares, restaurantes e outras casas noturnas também ali concentradas.

Também é ilustrativa a experiência de Curitiba na revisão obrigatória do plano diretor em 2014, quando organizações da sociedade civil se articularam através da Frente Mobiliza

Curitiba, se capacitaram e se mobilizaram para intervir na referida revisão. Nesse processo, tiveram que enfrentar desafios, como a falta de compreensão da necessidade de compartilhar decisões com a sociedade a partir de novo modelo de democracia participativa instituído pela Constituição de 1988 e de uma cultura de participação entre os gestores públicos, técnicos e a própria população; a carência de metodologias mais adequadas à promoção da escuta, do debates e da participação; o distanciamento entre a linguagem tecnocêntrica e a linguagem leiga; ou a sobrevalorização do conhecimento dos técnicos da gestão pública em relação aos demais segmentos da população.

Com a sua capacitação, mobilização e uma disputa continuada por uma efetiva intervenção no plano, o Mobiliza Curitiba tornou-se uma referência no que tange aos problemas da cidade e ao seu enfrentamento, contribuindo para ampliar a discussão sobre eles, influenciando o diálogo com o poder público e a sua própria postura sobre algumas questões. Desse processo, resultaram certas conquistas e alguns avanços, conforme avaliação apresentada por Coelho (2015). A sociedade civil saiu fortalecida e o poder público e seus técnicos também aprenderam ao longo das discussões. O novo plano incorporou temas e metas até então ausentes, como o combate aos vazios urbanos e a subutilização de imóveis em áreas centrais e com boa infraestrutura, o IPTU progressivo, a diversificação da tipologia das Zeis e a contribuição de uma cota de solidariedade por parte dos grandes investimentos imobiliários para ser aplicada na provisão de habitação de interesse social.

Contudo, o texto do plano manteve um caráter genérico, esvaziado de força diretiva e de efetividade, pois a aplicação desses

dispositivos depende da aprovação de 16 leis específicas, e não foram definidos sequer os prazos para a sua elaboração; observando-se, também, uma regulamentação seletiva dos instrumentos de política urbana. Aqueles instrumentos de interesse e com um declarado apoio do mercado imobiliário, como o do solo criado, das concessões urbanísticas e das operações consorciadas urbanas, foram mantidos e reforçados, enquanto medidas associadas à regularização fundiária, à provisão de habitações de interesse social ou ao combate à especulação imobiliária ficaram à espera de uma regulamentação. Questões básicas relativas à mobilidade urbana deixaram de ser tratadas, mas repetidas discussões foram efetuadas sobre a necessidade primordial de regulamentar a utilização de drones na cidade.<sup>1</sup>

Como pode se observar, apesar de algumas variações, na grande maioria dos municípios, a possibilidade de uma participação efetiva da população na elaboração e processo de implementação dos planos diretores vem enfrentando um conjunto de resistências e condições pouco favoráveis, como o poder dos interesses imobiliários e a reduzida aderência dos gestores locais aos princípios e disposições do Estatuto da Cidade, as dificuldades de mobilização e organização da sociedade civil, a cultura política e os impasses ao avanço da democratização no Brasil.

Discutindo essas condições, vale lembrar que, como bem ressaltam Logan e Molotch (1987), nas sociedades capitalistas, a produção do espaço urbano envolve um conflito permanente entre o seu valor de uso e o seu valor de troca, que opõe, de um lado, os moradores da cidade, interessados sobretudo na defesa da sua qualidade de vida, e, de outro, uma coalisão de interesses comandada pelo capital

imobiliário, que visa a um maior retorno financeiro e à ampliação dos seus lucros, com a transformação da cidade em uma espécie de “máquina de crescimento”.

Como se sabe, ao longo do processo de urbanização do Brasil, os interesses dessa coalisão sempre foram amplamente dominantes. Além disso, com as transformações contemporâneas do capitalismo, a aceleração dos fluxos de capital associados à globalização, as políticas de liberalização econômica e um novo enfoque da governança que se rege pelos princípios de subsidiariedade estatal e ênfase nos mecanismos de mercado, as cidades assumiram um papel ainda mais relevante no processo de acumulação.

Com isso, sob a influência do Banco Mundial e de outras agências multilaterais no Brasil e em vários países da América Latina, o denominado empreendedorismo urbano vem substituindo a matriz de planejamento racionalista e funcionalista, pautando a governança urbana. Discutida por autores como Harvey (2005), Vainer (2002), Maricato (2002) e Mattos (2010), essa governança se inspira em conceitos e técnicas oriundas do planejamento empresarial e compreende a cidade, principalmente, como sujeito ou ator econômico e vê, como eixo central da questão urbana, a busca de uma competitividade orientada para atrair os capitais que circulam no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, de forma a ampliar os investimentos e as fontes geradoras de emprego. Para o alcance desses objetivos, competiria, aos governantes locais, utilizar estratégias de promoção e “venda” da imagem da cidade, considerar as expectativas e demandas do mercado e criar um ambiente favorável e atrativo para os investidores.

Como ressalta Mattos (2010), essas orientações favorecem especialmente os investimentos imobiliários, com os quais os governantes locais vêm tendendo a negociar as condições para a sua maior expansão, incluindo, entre elas, a flexibilização das normas relativas ao parcelamento e uso do solo e aos códigos de edificação antes estabelecidos. Com restrição dos recursos e inversões estatais, a ênfase nos mecanismos de mercado e a nova primazia do capital imobiliário (acentuada pelo seu atual porte e perfil e pela sua maior capacidade de intervenção no espaço das cidades), o desenvolvimento urbano consolida-se, agora, dentro de uma lógica mais estritamente capitalista, deixando em segundo plano ou até contrariando as necessidades e as demandas mais amplas da população. E, como não poderia deixar de ser, isto se reflete nas orientações e disposições dos planos e em obstáculos à participação.

Além disso, embora, com a redemocratização do País, a Constituição de 1988 tenha afirmado a possibilidade de exercício da democracia direta como um dos princípios fundamentais da República (Vitale, 2004, Avritzer, 2016), com a participação da população e de organizações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, complementando a democracia representativa, esse princípio vem enfrentando significativas dificuldades e resistências para se efetivar.

Analisando a experiência democrática recente, Avritzer (2016) defende a tese de que o Brasil é um país com uma democracia forte e consolidada. Essa constatação se sustenta, do ponto de vista histórico (as últimas décadas foram mais estáveis, historicamente, do que o período de 1946-1964), quando comparamos

o Brasil com, por exemplo, a Argentina e o Chile. O referido autor considera que, do ponto de vista econômico, social e político, o País conseguiu romper com os limites do proceduralismo, tendo alcançado avanços significativos no combate a desigualdade, pobreza e melhoria da qualidade de vida da população.<sup>2</sup> Entretanto, afirma Avritzer (ibid.), existem “impasses” na democracia brasileira, limitações que se traduzem em um certo *mal-estar*, resultado de expectativas não devidamente correspondidas, de promessas não cumpridas. Dentre os impasses relacionados estão os limites do presidencialismo de coalizão, os paradoxos do combate à corrupção, a perda de *status* das camadas médias, o papel do judiciário na vida política e limites da participação popular na política (ibid.).

Particularmente em relação a essa última questão, Avritzer (2016) relembra que o Brasil instituiu, a partir dos anos 1980, um novo padrão de participação social, institucionalizado com a constituição cidadã de 1988. A luta pela redemocratização e o fim da ditadura militar criaram um cenário favorável à institucionalização da participação, e ele considera os anos 1990 como um tempo de bons exemplos de participação política, com limitações que só vão aparecer em 2013, sendo uma das mais relevantes o seu caráter seletivo, que se concentra, setorialmente, nas políticas sociais, inexistindo ou sendo rarefeita em políticas e projetos de infraestrutura, mobilidade e transporte. Nesse contexto, afirma Avritzer, é que se desenrolam os conflitos entre as mobilizações que tomaram as ruas, a participação “espontânea”, não organizada partidariamente, e a institucionalizada. Emerge, então, uma “nova direita”, com capacidade de mobilizar setores conservadores e pautar a arena política,

direita, que, segundo Avritzer, pode comprometer o projeto político de caráter participativo, de esquerda, no Brasil.

Essa análise, esclarecedora em alguns aspectos, não aprofunda os distintos significados políticos que a participação adquire ao longo das duas últimas décadas no País. Avancemos nessa reflexão, com o objetivo de melhor compreender as aporias da participação da experiência aqui analisada, recorrendo ao diálogo que Avritzer trava com Paulo Arantes (2014) e com Marcos Nobre (2013), que discutem em publicações recentes os significados da democracia e da participação nos tempos de hoje. A referência ao trabalho de Arantes por Avritzer toca em um ponto essencial da sua tese de que o País tem hoje uma democracia consolidada. Recorrendo aos clássicos, Arantes parte do pressuposto de que existe uma incompatibilidade entre democracia e capitalismo e que as políticas de participação em curso são formas de cooptação, e isso estaria se manifestando de forma plena no Brasil nas últimas décadas. Para o autor, a cidadania insurgente, fruto do processo de luta contra a ditadura, teria dado lugar a uma cidadania regulada, contida nos marcos do capitalismo periférico e administrada pelo Partido dos Trabalhadores (Arantes, 2014).

Avritzer contrapõe-se à abordagem de Arantes, defendendo o processo de institucionalização ocorrido ao longo da última década, a legitimidade da ação estatal e o movimento de incorporação da participação nos processos de construção e implementação de políticas públicas, afirmando que “nada existe de errado com a regulação legal da cidadania, desde que seja produtora da inclusão social e igualdade política” (Avritzer, 2016, p. 25). Criticando Arantes (2014), ele considera que o argumento

da cooptação da participação transforma as virtudes da democracia brasileira em dificuldades. Adicionalmente, ele afirma que, ao rejeitar o pressuposto de que a democracia, através da soberania popular, pode solucionar as injustiças gestadas pelo capitalismo, Arantes coloca-se no campo da “fé política”. Mas, afinal, por que, ao estabelecer uma relação de conflito entre democracia e capitalismo na periferia do sistema, Arantes estaria no campo da fé e não da teoria? O que assegura, ao argumento de Avritzer, o estatuto de teoria, de ciência e não de “ideologia” ou de “fé?” Esse não seria um argumento *ad populum* ou apelo à galeria de quem tem a pretensão, não tão ingênua afinal, de falar em nome de princípios pretensamente universais como os científicos? Mas o que importa aqui é exatamente entender a natureza e a qualidade da participação na nossa mais ou menos consolidada democracia, e, buscando aprofundar seus argumentos, Avritzer (2016) vai ao encontro de Nobre (2013), do conceito de *peemedebismo*.

Nobre (ibid.) molda esse conceito em uma tentativa de compreender a natureza da cultura política brasileira e, assim, explicitar os limites e avanços do nosso processo democrático e participativo. Seu ponto de partida é exatamente a seguinte questão: “como o sistema político consegue manter sob controle os conflitos de uma sociedade assim desigual?”. Ele defende a tese de que esse controle, nos dias de hoje, tem como um dos seus pilares uma cultura política instituída a partir dos anos 1980, “que blindou o sistema político contra as forças sociais de transformação”. Ele faz uma retrospectiva histórica cujo ponto de inflexão é a luta contra a ditadura, passando pela redemocratização até os dias atuais, para definir o que qualifica como “*peemedebismo*”,

ou seja, a constituição de um bloco de poder, cuja característica marcante é a relação (atávica) com as forças políticas hegemônicas e a instituição de um sistema de coalização como ponto de veto. Como ressalta o autor, essa não é exatamente uma característica de um partido político em específico, mas uma forma particular de fazer política, que consiste na construção de alianças e acordos de modo a assegurar benéficos da máquina pública, eliminar e controlar o dissenso. Trata-se, substancialmente, de “estar no governo seja qual for o governo e seja qual for o partido” e de criar um “conjunto de regras de arbitragem de conflitos” em um “sistema de vetos hierarquizado” (ibid., p. 42). O peemedebismo caracteriza-se, então, por elementos como o governismo, a criação da governabilidade, a construção de hegemonia e a eliminação ou neutralização das oposições (ibid., p. 14), elementos através dos quais o capitalismo periférico consegue manter sob controle os conflitos de uma sociedade assim desigual.

O peemedebismo seria, então, uma forma particular de regulação da ação política através da qual se assegura a reprodução de relações de poder historicamente hegemônicas. Nobre parte de um pressuposto diferente do de Avritzer (2016): a passagem do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio da Silva foi a primeira alternância de poder não traumática, e esse fato histórico consolida o processo de redemocratização no País. Entretanto, formalidades cumpridas, “a democracia no País, tudo somado, é ainda muito pouco democrática de fato”. E isso se explica por não termos conseguido construir, ainda, uma cultura democrática capaz de mudar a “forma de vida”, “uma cultura política pluralista, organizando o próprio cotidiano das

relações entre as pessoas”. Apesar dos avanços nas últimas décadas, o fato é que, para o referido autor, temos uma “cultura política de baixo teor democrático” em um País profundamente desigual e com sérios limites ao processo de participação política (Nobre, 2013, p. 9).

Avritzer (2016) critica a tese do peemedebismo afirmando que Nobre não errou no conceito, mas pecou na “calibragem”. Ele explica bem os entraves do processo de construção democrática, mas esquece os seus sucessos ou os qualifica como concessão ou como práticas típicas do peemedebismo. De modo enfático, Avritzer reafirma: “a democracia no Brasil funcionou bem, seja na sua capacidade de produzir decisões, seja na sua capacidade de ampliar a inclusão social” (Avritzer, 2016, p. 27). Seus limites estariam sendo determinados pelo presidencialismo de coalizão e pelo ineficiente combate à corrupção, aspectos que estão relacionados, mas que não se confundem.

Os trabalhos de Evelina Dagnino (2002), com os conceitos de confluência perversa e de projeto político, e de Francis Wolf (2007), com o debate sobre o esquecimento da política, agregam elementos relevantes a essa discussão. Em primeiro lugar, é preciso problematizar a tese defendida por Avritzer, de que a participação se processa como um contínuo ao longo da construção democrática recente e que as suas limitações decorrem do seu caráter setorializado. Recorrendo à noção de confluência perversa, é preciso registrar que o que de fato confere uma dimensão substantiva ao processo participativo é a dimensão do poder e o projeto político. O modelo neoliberal, nos anos 1990, assim como o projeto de cunho democratizante tinham como um dos seus requisitos a participação. Entretanto, a participação no modelo neoliberal é um requisito

para redução do Estado e a transferência de responsabilidades, enquanto, no projeto democratizante, estaria ou deveria estar associada a um projeto de descentralização de poder, de democratização do Estado e da sociedade, com implicações de natureza econômica, social e política. A noção de confluência perversa de Dagnino (2002) refere-se, exatamente, ao fato de que o que diferencia ou deveria diferenciar essas duas perspectivas e possibilidades de participação é o projeto político, conceito que ela traz de Gramsci. Em segundo lugar, poderíamos considerar que os limites concretos da participação no nosso recente processo de democratização nos reportam à interpenetração de projetos políticos, entre forças políticas que, historicamente, estiveram em campos e arenas distintas. Esse tipo de constatação nos aproxima dos argumentos de Nobre (2013) sobre a peemedebização da política (sem esquecer os avanços e as conquistas, como nos lembra Avritzer), como também do esquecimento da política e da fetichização da técnica em tempos de retomada do modelo neoliberal, como nos lembra Wolf (2007).

## Reflexões a partir da experiência de Salvador

A experiência de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano (PPDU) de Salvador é bastante ilustrativa das limitações estruturais da construção democrática no País, com especial ênfase no atual momento de redefinição

do cenário político. Salvador é uma cidade marcadamente pobre e desigual, com uma estrutura produtiva predominantemente terciária e um PIB inferior ao de cidades como Fortaleza e Recife. Os históricos problemas de desenvolvimento e as condições de vida, trabalho e pobreza de sua numerosa população não favoreceram a constituição de uma classe trabalhadora forte e organizada, de movimentos sociais mais dinâmicos e articulados e de uma sociedade civil mobilizada no que se refere à gestão da *res publica*, e isso se reflete nos perfis das suas organizações populares e nas suas formas de manifestação. Associa-se, a esses traços, o longo domínio político de lideranças e de uma oligarquia conservadoras e autoritárias, fechadas ao diálogo com a sociedade civil e à participação.

Estudo realizado por Avritzer (2007) comparando os processos de participação em Fortaleza, Salvador e Recife, constata que Pernambuco é o estado que apresenta uma participação mais densa e a Bahia, o estado onde o associativismo é mais fraco, especialmente no caso de Salvador e no que diz respeito à participação nas questões relativas à gestão pública (ibid., p. 45). Confirmando as colocações do autor, o caso de Salvador é bastante ilustrativo do processo de esvaziamento da participação popular e de como a noção de peemedebismo contribui para a compreensão de como são tomadas as decisões sobre a gestão e o desenvolvimento da cidade, conforme fica patente pela experiência da elaboração, discussão e aprovação dos seus planos diretores nos últimos anos, com ênfase no Plano aprovado em 2016, objeto mais específico deste trabalho.

## A participação no PDDU de 2004 e de 2008

A revisão do Plano Diretor institucionalizado em 2004 teve início em 1998, durante a gestão do prefeito Antônio Imbassahy, integrante do grupo político que há muitos anos dominava o poder nas esferas estadual e municipal. Esse trabalho de atualização arrastou-se por um longo tempo, e foi questionado, sobretudo, pela falta de transparência e pela forma autoritária como se deu a sua elaboração. A proposta apresentada pelo executivo tinha uma linguagem pouco acessível e privilegiava os interesses do capital imobiliário; as informações necessárias para sua discussão não foram disponibilizadas, e as audiências para essa discussão foram pouco divulgadas, não havendo espaço para uma participação. Embora isso não impedisse sua aprovação pela Câmara de Vereadores, organizações da sociedade civil acionaram o Ministério Público para entrar com uma ação civil pública contra o plano, e essas pressões levaram a nova gestão municipal a decidir pela sua revisão.

Como analisa Nascimento (2008), a sucessão municipal, em 2005, colocou a expectativa de uma gestão mais democrática e avançada, pois o novo prefeito (eleito no segundo turno contra o domínio tradicional do carlismo, com o apoio de grupos conservadores, mas, também, de forças progressistas e partidos de esquerda) assumira publicamente o compromisso de rediscutir o PDDU, incorporando os princípios do Estatuto e a participação da sociedade civil na sua elaboração e implementando, na cidade, um projeto de desenvolvimento sustentável, e até adotou, como símbolo de sua gestão, o slogan de “Salvador: Prefeitura de Participação Popular”.

Contudo, a promessa de um “outro tempo” na relação do poder local com a sociedade civil e com os movimentos populares não passou da retórica eleitoral. A aliança com as forças e os partidos progressistas terminou sendo rompida, e o alcaide nunca se propôs, efetivamente, a mudar os padrões excludentes do desenvolvimento urbano, a contrariar os interesses do capital imobiliário ou a adotar novas práticas e orientações, como ficou patente ao longo da referida revisão.

Sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município (Seplam), a referida gestão teve início com um amplo debate sobre o conteúdo e as propostas do Plano que havia sido aprovado na administração anterior, o que se seguiu a elaboração de uma minuta e de uma nova proposta de Projeto de Lei, encaminhado ao legislativo municipal em agosto de 2007. Segundo registros da equipe técnica responsável, foram realizadas várias atividades com o objetivo de inserir a sociedade civil no processo de revisão do Plano, a exemplo de audiências públicas e reuniões, nas diversas Regiões Administrativas e com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – Condurb, e de dois seminários orientados para a discussão da economia local e regional. Para esses eventos, foram convidados representantes das organizações de moradores das Regiões Administrativas (RAS), entidades da sociedade civil, coordenação das administrações regionais, representações empresariais e lideranças partidárias. Ademais, a Superintendência do Meio Ambiente, então administrada pelo Partido Verde, também constituiu um grupo de trabalho que reuniu representantes do Ministério Público, de sindicatos e universidades, de organizações empresariais, entidades ambientais e movimentos

comunitários, entre outros, com o objetivo de discutir questões ambientais e apresentar propostas que assegurassem a preservação e a recuperação das áreas verdes e da orla de Salvador, uma das grandes preocupações dos grupos ambientalistas.

Mas, apesar dessas iniciativas, o processo de revisão do PDDU foi pouco divulgado e participativo, e a sociedade civil não teve possibilidade de exercer o necessário controle na reta final de sua aprovação. As propostas resultantes dos fóruns e discussões realizadas não foram incorporadas no novo Projeto de Lei, prevalecendo os pontos de vista da equipe técnica da prefeitura e os interesses mais diretos e imediatos de grupos imobiliários, que se mobilizaram intensamente na reta final da aprovação. Em um contexto de reduzida organização e mobilização, não houve investimentos e incentivos que estimulassem a participação. A grande maioria da população sequer tomou conhecimento do processo de revisão do Plano (como não tomara da sua anterior aprovação), conforme amplamente divulgado pela mídia local. Reuniões e audiências públicas contaram com poucos participantes, e tanto a restrita divulgação do Projeto como a sua linguagem técnica e pouco acessível contribuíram para tornar as reuniões desinteressantes e cansativas. A mais concorrida não contou com mais do que noventa participantes,<sup>3</sup> e, no seu conjunto, elas congregaram poucas pessoas.

Além disso, a estreita articulação entre a prefeitura e o mercado imobiliário expressou-se na elaboração de um Plano orientado para atender aos interesses do referido mercado, flexibilizando e alterando normas e instituindo mecanismos para facilitar (ainda mais) a apropriação, por esses setores, da

mais-valia urbana. Ainda que tenha incorporado aspectos relativos à carência de infraestrutura e serviços básicos, a habitação popular ou o transporte e mobilidade, o Plano teve como foco a modificação dos parâmetros construtivos e a elevação do gabarito na “área nobre” da cidade, como desejavam os empreendedores imobiliários.

Bastante questionado, o referido texto foi aprovado pela Câmara na calada da noite, com muitas emendas consideradas suspeitas, que sequer chegaram a ser lidas antes da sua aprovação. O texto terminou sendo objeto de uma ação por parte do Ministério Público, entre outros motivos porque desrespeitava as disposições do Estatuto no que tange à participação popular. Mas esse processo não teve efeitos práticos, pois o Ministério Público só ganhou a referida ação quatro anos depois, quando o Plano já tinha sido revisado, com a mesma orientação. O eixo da revisão continuou a ser um claro incremento nos parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo (aumentando a intensidade de ocupação por zonas), sem apresentar estudos técnicos que justificassem as mudanças ou, ao menos, avaliassem os seus impactos em termos urbanos, sociais e ambientais (Carvalho, 2013). O PDDU terminou *sob judice*, mas, apenas dois meses antes do fim do seu mandato, o prefeito enviou ao legislativo um conjunto de propostas que recuperava as suas disposições e as da Lei de Ocupação e Uso do Solo – Louos, aprovada no seu mandato (que se encontravam *sob judice* no Tribunal de Justiça da Bahia, em decorrência de outra Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta, mais uma vez, pelo Ministério Público), tentando legalizar e institucionalizar as transformações urbanísticas perseguidas ao longo da sua gestão.



## A participação no PDDU de 2016

A elaboração do PDDU na gestão do prefeito Antonio Carlos Magalhaes Neto (2012-2016) não fugiu à regra instituída no processo anteriormente referido. Com uma nova gestão e um novo grupo político à frente da prefeitura (afinal, não tão novo, uma vez que se tratava da volta de membros da família de Antônio Carlos Magalhaes), o Plano Diretor elaborado em 2008 foi objeto de mais uma nova revisão, entre os anos de 2015 e 2016, com trajetória e resultados que não se mostraram muito diferentes das experiências anteriores.

Porém, dessa vez, ele foi apresentado como parte de uma iniciativa mais ampla e ambiciosa, o denominado “Plano Salvador 500”, definido como um plano estratégico para os próximos trinta e cinco anos (quando a capital baiana completará 500 anos), enquanto o Plano Diretor constituiria em um instrumento de médio prazo, devendo ser revisado de oito em oito anos, e focado nas políticas de desenvolvimento urbano.<sup>4</sup> E, embora continuassem pouco permeáveis às disposições do Estatuto relativas à democratização da gestão urbana, as contestações e judicializações dos planos anteriores e as pressões do mercado imobiliário por “segurança jurídica” levaram a prefeitura a se preocupar mais, dessa vez, com as exigências legais e com o ritual da participação.

As primeiras atividades do Plano iniciaram-se em agosto de 2014, e, em dezembro, a Prefeitura contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe para elaborar os estudos técnicos necessários para embasar a revisão do Plano e da Louos e para subsidiar o “Plano Salvador 500”. Em 2015, a administração municipal elaborou um Plano

de Mobilização e Participação Social – PMPS, considerando, como sujeitos desse processo, os interessados que afetassem ou pudessem ser afetados pelo plano, devendo participar “não apenas as lideranças da sociedade, mas qualquer cidadão interessado que não se sinta representado ou não tenha acesso às estruturas de poder” (PMS, 2015, pp. 2 e 3).

As estratégias de participação propostas pelo PMPS envolveram um conjunto de atividades, qualificadas como de “formação”, de “consulta”, de caráter “técnico” e de caráter “político”, com destaque para: (1) oficinas de bairro nas quais a coordenação do Salvador 500 se propunha a trabalhar “conceitos básicos de cidadania, meio ambiente e desenvolvimento urbano, a partir da incorporação de vivências e de experiências cotidianas dos participantes no seu próprio ambiente, ampliando o olhar dos cidadãos sobre a cidade”; (2) fóruns temáticos com especialistas convidados para discutir questões como desenvolvimento econômico, mobilidade urbana ou meio ambiente; (3) audiências públicas para a discussão do Projeto de Lei do PDDU, a ser enviado à Câmara de Vereadores; (4) audiências públicas realizadas na Câmara antes da votação desse Projeto (ibid., p. 3).

No total, foram realizadas 29 oficinas de bairro (em dois diferentes ciclos), alguns fóruns temáticos, 14 audiências públicas, antecedendo o envio do Projeto de Lei do PDDU ao legislativo, e mais outras 19 no âmbito da Câmara, mas sem que isso assegurasse a efetividade do processo de participação (ibid., p. 3). Conforme vários registros em atas e depoimentos nas entrevistas, a prefeitura fez uma divulgação que, no mínimo, pode ser considerada apresada e insuficiente das referidas reuniões. Como assinala Santos (2016), o primeiro ciclo

das oficinas de bairro resumiu-se basicamente à colocação de *outdoors* em algumas áreas da cidade, com dizeres genéricos nos quais não constavam, por exemplo, a data e o local das oficinas.<sup>5</sup> As audiências também não tiveram a necessária publicização. Informações sobre suas datas e locais ficaram restritas ao *Diário Oficial do Município* e ao *site* do Plano, e o intervalo entre a sua realização variou de oito meses (entre a primeira e a segunda) a algumas poucas horas (caso da quarta e da quinta audiências, realizadas em turnos diferentes de um mesmo dia). A utilização de meios de comunicação de massa (no caso o rádio) só começou a ocorrer no meio do segundo ciclo dessa atividade, por pressão do grupo Participa Salvador.

Segundo registros em atas e entrevistas, as atividades foram realizadas em horários em que a maioria das pessoas estava trabalhando, e tanto a postura autoritária como a metodologia da coordenação do Plano mostraram-se adversas à participação. Nas oficinas e nas audiências públicas, as exposições do Plano foram tratadas como uma espécie de aulas, pressupondo uma diferença de níveis entre os dois polos do processo: um polo ativo, representado pela coordenação do Plano, que difundia informações, e um polo passivo, que as recebia.<sup>6</sup> Tais problemas foram assinalados principalmente por participantes das camadas populares, a exemplo de um ex-coordenador da Federação das Associações de Bairros de Salvador – Fabs, ressaltando que:

*A mobilização da prefeitura foi precária. O governo municipal poderia ter acionado a mídia local para mobilizar o conjunto das entidades da sociedade e a população da cidade. Isso não foi feito. Em relação à metodologia, também,*

*o município falhou. Primeiro em não discutir minimamente um procedimento metodológico e em segundo por apresentar um método ineficiente e manipulador. Me refiro às chamadas audiências com os bairros que resumiram a discutir problemas de "varejo" proporcionando um ambiente populista de listagem de pequenas obras nos bairros. Passando, portanto, ao largo das discussões essenciais de estruturação e planejamento da cidade. Serviu para construir uma hegemonia política entre as lideranças de bairros num estilo coronelato com verniz de modernidade. As intervenções de entidades que produziram acúmulo de debate técnico, acadêmico e político, como IAB, Sindicato de Engenheiros, Sindicato de Arquitetos, Grupos de pesquisas de instituições universitárias da UFBA, Uneb, IFBaiano, Fabs, entidades ambientalistas, entidades da defesa da mulher, luta antirracista, LGBT, foram desconsideradas, num processo de discussão que primou pela atitude de desqualificação do interlocutor na relação entre prefeitura e sociedade. (Entrevista 1 – Representante da Federação das Associações de Bairros de Salvador – Fabs, 2017)*

Na fase das audiências, informações básicas para o debate foram divulgadas através de relatórios complexos e com uma extensão entre 300 a 500 páginas, disponibilizados com uma antecedência de cerca de quinze dias, suscitando questionamentos quanto à viabilidade de sua leitura e compreensão em um tempo tão curto. Nessas circunstâncias, não chega a ser surpreendente que boa parte do tempo dessas reuniões tenha sido dedicado a leitura e discussão dos atos e a disputas relacionadas com o próprio processo participativo, sua metodologia e efetividade.

As audiências públicas tiveram início em março de 2015, e, na primeira realizada, duas reivindicações marcaram o encontro: a primeira foi a demanda apresentada por membros da plenária para que o prefeito convocasse o Conselho Municipal de Salvador;<sup>7</sup> a segunda foi que a prefeitura buscasse, na condução das discussões dos trabalhos do Plano, privilegiar “a clareza e objetividade das comunicações”, de modo a permitir a compreensão do conteúdo apresentado, uma vez que estariam ali presentes “pessoas com formação técnica e sem essa formação” (PMS, Ata da Audiência Pública n. 1, 1º de agosto de 2015, pp. 1-3).

Na segunda Audiência, realizada em 15 de abril de 2015, representantes do Movimento Participa Salvador solicitaram a suspensão e se retiraram, alegando que havia menos de cinquenta participantes, que os movimentos de bairro estavam ausentes, que as “circunstâncias do dia” (marcado por manifestações populares em todo o País e por uma greve de ônibus) haviam impedido a chegada das pessoas e que “a discussão merecia uma maior representatividade”. Apoiando essa demanda, uma outra participante, estudante universitária, afirmou não ter visto nenhuma propaganda da audiência e que, por isso, as pessoas não estavam sabendo. Em relação às Oficinas de Bairros, ela declarou que: “não houve discussão ou explicação em torno do PDDU”; ademais, “quando alguém perguntava ou pedia ajuda aos facilitadores, esses agiam como ‘procuradores’ da Prefeitura, dando explicações que isentavam a prefeitura dos problemas apontados pelos moradores”. Ela assinalou, ainda, que para muitas pessoas, “era a primeira vez que ouviam falar em Plano Diretor e leis de uso do solo, ou até mesmo análise de pontos fortes e fracos das localidades”. Para terminar,

considerou ser possível que “essa gestão trilhe o mesmo caminho que a anterior” (PMS, Ata da Audiência Pública n. 2, em 15 de abril de 2015, pp. 1-6). Ainda assim, apesar desse e de outros protestos, o coordenador dos trabalhos, secretário municipal de Salvador, deu continuidade à sessão, alegando terem sido cumpridos todos os ritos de convocação com tempo suficiente e a necessidade de respeito aos presentes.

Questões relativas à sistemática dos debates e à representatividade da participação se repetiram ao longo das demais audiências públicas. Na audiência que foi realizada no dia 6 de junho de 2015, por exemplo, alguns dos participantes manifestaram sua “angústia” em decorrência do pequeno número de moradores presentes nessas atividades, solicitando informações sobre o plano de comunicação da prefeitura, de modo a tornar claros os recursos aplicados e o alcance das ações de comunicação. O representante oficial assinalou, então, que as audiências públicas não constituíam momentos de interação com os movimentos sociais e que, para isso, fora desenhado um outro tipo de evento, as oficinas de bairro, que penetrariam melhor nos bairros e que, de fato, auxiliariam o contato com suas lideranças (PMS, Ata da Audiência Pública n. 6, em 6 de junho de 2015, pp. 1-6).

Ressaltando a dificuldade de computar o número real de pessoas presentes às oficinas por ter sido comum o “entra e sai” ou a mera assinatura na lista de presença, Santos (2016) estima ter havido uma média de cinquenta e cinco pessoas no primeiro ciclo e de cinquenta e seis no segundo ciclo das oficinas; embora tenha havido casos, como o da oficina realizada em Pau da Lima, em que, no último ciclo, não estivessem presentes mais que dezessete

moradores. Nas audiências públicas, houve maior variação, com um número mais reduzido de participantes da 1ª à 8ª audiência, quando se deram a definição da metodologia e a apresentação dos estudos técnicos, e uma elevação significativa desse número da 9ª a 14ª audiências, dedicadas à discussão da minuta do Projeto de Lei do PDDU. Efetivamente, a discussão do conteúdo do Plano Diretor de Desenvolvimento ocorreu nas audiências públicas datadas de 3 de outubro de 2015 (9ª), 5 de outubro de 2015 (10ª), 6 de outubro de 2015 (11ª), 7 de outubro de 2015 (12ª), 24 de outubro de 2015 (13ª), sendo a discussão encerrada em 26 de outubro de 2015 (14ª), ou seja, em seis sessões. A audiência mais esvaziada foi a segunda, por motivos já mencionados, e a mais cheia a 14ª, que congregou 275 participantes. Já os fóruns temáticos alcançaram entre cento e cinquenta a duzentas pessoas, embora tenham se assemelhado a seminários acadêmicos ou a congressos profissionais no seu formato e metodologia, com uma apresentação e um conteúdo bastante técnicos, que atraíram um público muito específico e diferenciado.

A experiência de discussão e aprovação do PDDU na Câmara de Vereadores de Salvador passou por questões e dilemas semelhantes aos anteriormente relatados ao longo das audiências realizadas pelo executivo municipal, quais sejam: a demanda de entidades e de alguns vereadores de que o Regimento das Audiências fosse debatido em plenária e a falta de representatividade de entidades da sociedade civil, de participação dos moradores e mesmo de vereadores da casa (as audiências, de uma maneira geral, contaram com participação em plenário de funcionários da própria gestão). Na primeira Audiência, datada de 16

de dezembro de 2015, um dos vereadores, chamou a atenção para que o debate na Câmara de Vereadores não repetisse os erros ocorridos com a experiência das audiências promovidas pela prefeitura: “a Câmara deveria aperfeiçoar o processo havido na Prefeitura mas [...], ao contrário, estava ocorrendo um retrocesso” (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 1, em 16 de dezembro de 2015, p. 3).

O secretário de planejamento da prefeitura defendeu a condução dos trabalhos em curso afirmando que “[...] este seria o PDDU mais participativo do país”. Em nome do prefeito, registra que o PDDU deveria “refletir um consenso dentro da sociedade e destacou o papel da Casa na consolidação dessa meta” (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 1, em 16 de dezembro de 2015, p. 3). Essa posição foi reiterada várias vezes pela equipe técnica como também por vereadores da base política do prefeito (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 2, em 23 de fevereiro de 2016, p. 1).

Vereadores à frente dos trabalhos de coordenação na Câmara chamaram a atenção para a inovação que as Audiências “Devolutivas” incorporaram na discussão do PDDU na Câmara (são Audiências nas quais os coordenadores dão retorno em relação às sugestões apresentadas). Consideraram que, através desse mecanismo, estaria havendo um “empoderamento da sociedade” e que eles se sentiriam vitoriosos “por estarem na metade do processo das audiências, com participação popular inclusive digital”. Segundo registro da coordenação dos trabalhos na Câmara, um atestado do caráter democrático e representativo dos trabalhos teria sido a indicação de um vereador do PT, como presidente da Comissão, e de

um outro do DEM, como relator (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 16, em 25 de abril de 2016, p. 2).

Durante as audiências de “Devolução”, um aspecto merece ser destacado: a distinção, realizada pelos coordenadores dos trabalhos entre conteúdos que seriam de natureza “técnica” e outros qualificados como “políticos”. Como registrado na Audiência n. 14, é preciso observar que “as respostas devolutivas não abordavam o mérito das propostas, mas, apenas sua adequação”. Essa postura se repetiu ao longo de várias audiências. Ali, naquele espaço, o que estaria em discussão seriam os aspectos propriamente “técnicos”. Membro da equipe técnica da Câmara, justificando a posição adotada sobre um aspecto polêmico do Plano ressaltou: que “a Comissão Técnica avalia a viabilidade técnica da sugestão, e não o mérito, [...] destacando que não estava a analisar a justeza das reivindicações”, devendo isso ser definido em outro fórum (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 14, em 7 de abril de 2016, pp. 7-11).

Mas quem decide sobre o conteúdo do Plano Diretor em Salvador? Questionados, por exemplo, sobre a participação do Conselho Municipal no processo de sua aprovação, membros do corpo técnico afirmaram que “a deliberação pode ocorrer em vários níveis” e citando a resolução n. 34 do Ministério das Cidades, considerando que “compete ao Conselho emitir orientações e recomendações no intuito de aconselhar, mas não com caráter deliberativo” (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 15, em 14 de abril de 2016, p. 7). Quem, então, decide sobre o conteúdo do plano são os vereadores. Mas quais vereadores? Em primeiro lugar, ao longo das audiências foi decidido, pela Comissão de

Constituição, Justiça e Redação Final (CCJ), que não seriam aceitas emendas apresentadas em Plenário quando da votação do Plano (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 13, em 28 de março de 2016, p. 1). Em segundo lugar, as contribuições apresentadas não passaram, de fato, pelo crivo das audiências. A título de exemplo, um dos vereadores criticou o fato de suas emendas não terem sido acolhidas, como a emenda supressiva referente à *Linha Viva*, afirmando que essa via iria criar pedágio dentro da cidade e ocasionaria desapropriação em massa, além de desmatamento” (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 18, em 23 de maio de 2016, p. 6).

Ainda nessa audiência foram registradas reclamações sobre o esvaziamento das últimas reuniões do Plano, com a ausência das “autoridades”, a exclusão das periferias, além de questionamento de vários aspectos do seu conteúdo, relevantes, e que não passaram por um efetivo debate. Finalmente, qual a participação do Conselho da Cidade nesse processo? Na audiência datada de 30 de março, marcada para apresentar o plano ao Conselho da Cidade, os conselheiros não compareceram: após a leitura da relação dos conselheiros e constatando a ausência deles, a audiência foi encerrada: “Novamente, procedeu à leitura da lista contendo o nome dos conselheiros e, mais uma vez, sendo constatado não haver algum presente, considerou que o encontro perdia seu objeto e declarou encerrada a audiência” (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 19, em 30 de maio de 2016, pp. 1-2).

E, afinal, para que serve esse Plano? Segundo depoimentos registrados em atas e entrevistas, depende do ponto de vista e dos interesses. Segundo outro participante do processo de discussão, “se o PDDU precisasse de

horizontes temporais, a lei n. 7.400 ‘estaria no chão’’. Lembrou que o Plano de Saneamento Básico do professor Luis Roberto Moraes foi anexado aos Planos de 2004 e 2008, e nada dele foi realizado, e, agora, exatamente o mesmo Plano foi acolhido na minuta em discussão. O Plano tem horizonte para atender aos interesses dos seus formuladores (Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 8, em 3 de março de 2016, p. 9).

Em suma, a pouca permeabilidade do poder local ao processo em discussão, a restrita divulgação de informações e documentos, a utilização de uma linguagem pouco acessível ao cidadão comum, a metodologia e a sistemática das reuniões dificultaram a compreensão e a discussão mais amplas do projeto e das questões maiores em jogo. Problemas, propostas e emendas apresentadas pelos participantes foram desqualificados ou desconsiderados. Conforme depoimento de uma outra Vereadora:

*A tramitação na Câmara, a exemplo do que ocorreu no executivo, também foi complicada. O Legislativo não divulgou suficientemente, fez um cronograma de audiências intensivo, com duas ou até três audiências na mesma semana, dificultando muito a participação. A maioria das audiências ocorreu nas dependências da Câmara quando deveriam ter sido descentralizadas. Não forneceu elementos à população para possibilitar uma participação efetiva, a exemplo de cartilha com informações básicas sobre PDDU. Raríssimas propostas apresentadas em audiência foram incorporadas ao projeto. Para agilizar, o presidente formou uma comissão especial juntando as comissões de Constituição e Justiça, Orçamento e Planejamento Urbano, para votar o projeto, coisa que não teve*

*apoio regimental. Não incorporou efetivamente os urbanistas no processo. As emendas incorporadas ao texto foram selecionadas exclusivamente pelo presidente da Comissão de Constituição e Justiça! [...] Considero que o PDDU 2016 mais uma vez responde a interesses de grupos empresariais do segmento imobiliário, o que pode ser demonstrado através das alterações dos parâmetros de potencial construtivo que possibilitam a elevação do tamanho dos edifícios em toda a cidade, especialmente na Orla Atlântica, a destinação das áreas de Orla Atlântica, Centro Antigo e Península Itapagipana para Operações Urbanas Consorciadas, nas quais setor público e privado se associam para investir.* (Entrevista 2 – Vereadora, 2017)

Nessas circunstâncias, o Projeto de Lei elaborado pela prefeitura terminou sendo aprovado com todas as suas disposições e distorções, promovendo uma normatização seletiva dos instrumentos urbanísticos e viabilizando uma utilização que privilegia os interesses de segmentos específicos, sem levar em conta as considerações do debate efetuado pela sociedade e suas proposições. Questões centrais, como maior verticalização da Orla Atlântica e a escala e localização das Operações Urbanas Consorciadas, contestadas pela maioria dos presentes às audiências, continuaram no texto final do Projeto de Lei e do PDDU.<sup>8</sup>

Como assinalam Rebouças e Mourad (2016), mais de 40% da área de todas as zonas de uso teve elevado o seu gabarito, com um coeficiente de aproveitamento máximo, sem considerar a capacidade de suporte da infraestrutura e de serviços ou a possibilidade de sombreamento das praias e de criação de obstáculos à circulação dos ventos que vêm

do mar, criando condições para a formação de “ilhas de calor”. A utilização de instrumentos como a outorga onerosa ou a Transcon foi sancionada sem a definição de áreas cedentes e áreas receptoras, permitindo sua utilização em todo o território da cidade. A institucionalização de Operações Urbanas Consorciadas para uso em um regime de exceção em grandes áreas do território urbano passou a representar um “cheque em branco” para empresas interessadas. Com a redução das áreas de proteção ambiental e uma flexibilização geral das normas urbanísticas após a aprovação da nova Louos, o próprio secretário municipal de urbanismo, que coordenou com mão de ferro os debates em várias audiências públicas, chegou a afirmar que, “a partir de agora, pode-se tudo em qualquer lugar, tirando as áreas de proteção ambiental tudo é permitido agora” (*A Tarde*, 14/8/2016, p. A-4). Questionado sobre o que foi efetivamente incorporado na versão final do Plano como fruto da participação da sociedade, o representante da Fabs afirmou que:

*Muito pouco em termos de propostas e de significados. Podemos registrar o aumento do número de Zeis e o registro da chamada cota solidária que orienta os promotores de grandes intervenções urbanas a contribuir com programas de habitação de interesse social. No entanto, apesar da incorporação desses itens que conceitualmente colaboram com maior equanimidade urbana, não ficam claros os critérios e o processo de aplicação dos mesmos, o que pode condená-los a simples “letra morta” na legislação. muito comum na tradição brasileira [...]. De longe, o capital imobiliário pautou e direcionou as principais diretrizes do PDDU. Restringindo áreas de preservação e conservação*

*ambiental e de beneficiamento socioespacial para as camadas mais pobres da cidade. O PDDU obedece a um plano de especulação e crescimento da atuação do capital imobiliário sem levar em consideração os diversos interesses e composição social, racial e de gênero da cidade. (Entrevista 1 – representante da Federação das Associações de Bairros de Salvador – Fabs, 2017)*

Significativamente, no que se refere aos interesses das classes populares, o novo PDDU previu apenas a definição de 234 Zeis, um número aparentemente expressivo, mas sem definir um horizonte temporal para os projetos urbanísticos e uma provisão orçamentária para instrumentos e obras. Além disso, a quase totalidade das Zeis previstas está em áreas sem infraestrutura e próximas a outras já ocupadas, em uma lógica de sua ampliação e de uma persistência da segregação e das desigualdades socioeconômicas. No decorrer das entrevistas realizadas, outras declarações nesse sentido também foram obtidas, a exemplo do que afirmou uma outra ativa participante do processo de elaboração do Plano, ressaltando que:

*O PDDU não incorporou nada do que foi proposto pelos setores populares ao longo do processo das audiências públicas. Na verdade, é tão pequena a incorporação que, diante do porte do projeto e do ataque que foi perpetrado contra a cidade, o que foi incorporado não foi nada. Podemos registrar a instituição de novas Zeis, por exemplo, a da Gamboa (comunidade tradicional), e a instituição da pedra de Xangó como patrimônio, uma área de proteção cultural. E tudo isso é agravado pelo fato de que, em uma cidade negra como Salvador, a questão racial não é tratada pelo Plano.*

*E, na queda de braço, na luta entre o capital e os setores populares, quem ganhou foi o capital e quem perdeu foram os trabalhadores. Ainda dessa vez, mais uma vez, o capital ganhou. Nós entregamos aos coordenadores dos trabalhos do plano um saco de cimento e um trator de ouro, pelo modo como esse plano foi construído e pelos benefícios que ele trouxe ao capital. E nós gritamos, nós chamamos a imprensa tentando mostrar o significado do PDDU de 2016 para os cidadãos da cidade de Salvador. (Entrevista 3 – militante do Movimento Sem Teto da Bahia – MSTB, 2017)*

## Algumas considerações finais

A recente experiência de elaboração do PDDU de Salvador converte a capital da Bahia em uma metáfora do processo de esvaziamento político da participação e do que alguns autores qualificam como peemedebização da política no Brasil nas últimas décadas. O fato é que o recente avanço no processo de democratização da construção do PDDU encontra sérios limites na persistente situação de desigualdade, da qual Salvador se constitui em um exemplo, na radicalização da instrumentalização da participação, com a diluição de projetos políticos tradicionalmente qualificados como distintos, em um contexto de captura do poder público por interesses privados e de esquecimento da política.

O referido fenômeno da peemedebização da política manifesta-se, nesse caso, na construção de pactos políticos, de uma governabilidade que tem como objetivo, sobretudo, assegurar os interesses das classes que, historicamente, estiveram à frente dos grandes

negócios nas nossas cidades. Em uma situação de profunda desigualdade econômica e social, Salvador, à exemplo de outras capitais, institucionaliza um PDDU que não define metas, não estima recursos nem define estratégias, carece de estudos técnicos básicos, descontextualiza a inserção metropolitana de Salvador e sua articulação com o contexto nacional e internacional e não contém diretrizes de desenvolvimento orientadas para reverter o processo de estagnação econômica da cidade. O plano não enfrenta adequadamente questões de mobilidade, saneamento, habitação e meio ambiente nem considera a disponibilidade de infraestrutura e de serviços ou os danos ambientais ao possibilitar o adensamento e a verticalização de certas áreas de cidade; possibilita a realização de Operações Urbanas Consorciadas em áreas muito extensas e povoadas de cidade de forma arbitrária, sem garantia de transparência na sua operacionalização e sem uma definição de contrapartidas. Por esses e outros motivos, o PDDU não contribui para a superação da precariedade, da pobreza e das desigualdades nem para assegurar o direito à cidade, conforme diz pretender.

A exemplo do que vem acontecendo em muitas das nossas cidades, o PDDU de 2016 em Salvador se traduz em um retrocesso na configuração político-institucional das estruturas de representação da sociedade civil instituídas ao longo do processo de redemocratização – a exemplo da conversão do Conselho Municipal de Salvador em consultivo. Apesar da vigorosa participação de algumas poucas entidades, de cunho urbanístico, o seu processo de construção se constituiu em um exemplo de desmobilização e instrumentalização de forças e segmentos sociais que, em tese, representariam os interesses coletivos



e difusos. É isso que explica a reprodução de metodologias de participação convencionais, que não favorecem a participação e a interação – a confusão, deliberada, entre instrumentos como pesquisa de opinião e participação, assim como a falta de representatividade ao longo das audiências públicas.

Apesar da realização das audiências públicas, não existe, de fato, o diálogo – expresso na ausência de retorno por parte do poder público às demandas e na não alteração de conteúdos das propostas apresentadas. É, nesse cenário, que são reforçados os tradicionais comportamentos e as posturas autoritárias, legitimados pela inserção político-institucional e pelo discurso da competência técnica. É esse ambiente, transvestido de democrático, que legitima e protege os antigos e modernos interesses corporativos.

Contudo, não se pode dizer que o processo analisado nada tenha deixado de positivo. Ainda que minoritários, alguns segmentos e organizações conseguiram se mobilizar e se contrapor ao discurso e às orientações oficiais, promovendo um significativo debate sobre as condições e os problemas da capital baiana, apresentando propostas para o seu enfrentamento e, com isso, capacitando-se para novas batalhas da luta pelo direito à cidade. Além disso, conforme assinalado na parte inicial do presente texto, os problemas constatados ao longo da experiência estudada não são exclusivos de Salvador, ainda que tenham aí se acentuado. Na verdade, o que essa experiência mais deixa patente é como a conquista da participação e do direito à cidade, assim como o próprio avanço da democracia no Brasil, ainda têm um difícil e longo caminho a percorrer.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-0714-9305>**

Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania. Salvador, BA/Brasil.

Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades. Salvador, BA/Brasil. [inaiammc@ufba.br](mailto:inaiammc@ufba.br)

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-8565-1125>**

Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Salvador, BA/Brasil.

[betesantos@ufba.br](mailto:betesantos@ufba.br)

## Notas

- (1) É ilustrativo que levantamentos efetuados pelo Observatório das Metrôpoles sobre os programas dos candidatos à prefeitura das cidades de Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, nas eleições de 2016, tenham constatado que poucos (filiados a partidos como o PC do B, o PSOL, PSTU ou o PT e normalmente com chances de vitória bastante restritas) se reportaram à participação popular ou aos conselhos, enquanto a grande maioria enfatizava a atração de investimentos, o empreendedorismo e a competitividade urbana. Alguns estudos têm observado que a participação popular e outras práticas inovadoras também têm enfrentado a resistência e/ou a oposição dos vereadores, preocupados com a preservação das práticas clientelistas tradicionais.
- (2) Quando esse texto foi escrito, Avritzer não tinha, ainda, se deparado com o fenômeno do *impeachment*, ou o que parcela significativa da esquerda e do Partido dos Trabalhadores qualificam como “golpe”, que interrompe o processo de redemocratização ao qual ele se refere.
- (3) O perfil desses participantes mostra um predomínio de representantes de associações de moradores e centros comunitários, estudantes e funcionários públicos.
- (4) Declaração da coordenadora oficial do Plano, conforme audiência pública de 11 de junho de 2015. Documento oficial da prefeitura a esse respeito também assinala a intenção de “resgatar o planejamento de longo prazo e orientar o desenvolvimento de Salvador para uma visão do futuro que não seja a mera reprodução das tendências hoje vislumbradas, mas a projeção de um cenário mais promissor, construído com a participação de toda a sociedade, no qual as desigualdades que desde há muito caracterizam a capital baiana sejam gradualmente reduzidas e superadas” (PMS, 2015, p. 1).
- (5) Como assinala Santos (2016), o PDDU e a Louos deveriam constituir a quinta etapa do Salvador 500. Na prática, porém, as atividades desse plano e da produção da legislação urbanista em grande parte se confundiram, e a separação entre os projetos tornou-se bastante nebulosa, permitindo que o executivo municipal considerasse como parte do processo de elaboração do PDDU atividades que *a priori* eram voltadas para o Salvador 500, no caso as oficinas de bairros.
- (6) Isso fica patente, por exemplo, em um Informe da Coordenação mencionado por Santos (2016, p. 83), assinalando que, nas oficinas, a população era informada sobre conceitos e desafios do planejamento estratégico, e a Prefeitura ouvia a população sobre as leituras e expectativas a respeito do seu bairro e da cidade. Ao contrário da identificação pretendida pelo Relatório da Oficina dos Bairros, na melhor das hipóteses isso poderia ser qualificado como uma pesquisa de opinião da população sobre o que deveria ser a cidade de Salvador, muito distante do que se poderia considerar como uma participação cidadã nos processos políticos de gestão da *res publicas*.

- (7) A história do Conselho Municipal de Salvador é repleta de controvérsia. Após sua criação, ele passou muito tempo sem ser convocado. Em fevereiro de 2012, o prefeito João Henrique Barradas Carneiro sancionou a lei n. 8.197, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador e em seu art. 297 muda o caráter do Conselho Municipal de Salvador, tornando-o consultivo em matérias relativas ao “planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano [...]” (PMS, lei n. 8.197 de 6 de fevereiro de 2012). Segundo o Movimento Participa Salvador, “o Ministério Público (MP-BA) moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra as leis n. 8.167, n. 8.378 e n. 8.379 – todas de 2012 e que alteravam o PDDU (Lei n. 7.400/2008) em outros aspectos. A ação foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça da Bahia, e essas leis foram consideradas inconstitucionais”. Participa Salvador. Disponível em: <http://participasalvador.com.br/2015/03/13/conselho-municipal-deve-ter-cunho-deliberativo>. Acesso em: 1º jan 2017.
- (8) Ao longo das audiências, vários foram os registros de que, enquanto o Plano estava sendo debatido, a prefeitura já tinha desencadeado, paralelamente, a revisão da Louos, que, em tese, dependeria das suas definições gerais. Vale ressaltar, também, que, não por acaso, as Operações Urbanas Consorciadas – OUCs coincidem com uma Manifestação de Interesse Privado feita pela Odebrecht, envolvendo numerosos e populosos bairros em Salvador.

## Referências

- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2002). *A cidade do pensamento único - Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ARANTES, P. E. (2014). *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo, Boitempo.
- AVRITZER, L. (org.) (2007). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARVALHO, I. M. M. de (2013). Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. *Caderno CRH*, v. 26, n. 69, pp. 545-562.
- COELHO, L. X. P. (2015). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba*. Curitiba, Terra de Direitos.
- CORIOLOANO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. (2013). Estatuto da cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades sócio territoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 5, n. 2, pp. 131-145.
- DAGNINO, E. (org.). (2002). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- FERNANDES, A. (2008). PDDU 2008: Agonia do Espaço Público. *Terra Magazine – Política*. Salvador. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,O12705302-EI6578,00.html>. Acesso em: 28 fev 2016.

- FERNANDES, E. (2010). "O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico Urbanística". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades.
- HARVEY, D. (2005). "Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio". In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Anablume.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Cidades rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LOGAN, J.; MOLOTOCH, H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkley, Califórnia Press.
- MARICATO, E. (2002). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2010). "O Estatuto da Cidade periférica". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades.
- MATTOS, C. A. de (2010). *Globalización y metamorfosis urbana em America Latina*. Quito, Olachi.
- MILANI, C. (2007). "Participação social e ação pública local na Bahia". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MOTA, A. (2007). "Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- NASCIMENTO, M. de F. P. (2008). *A participação cidadã no Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Católica do Salvador.
- NOBRE, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo, Companhia das Letras.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2015). *O Direito à Cidade nas Eleições Municipais. Propostas de Governo dos Candidatos à Prefeituras*. Rio de Janeiro, setembro de 2016.
- PMS (2015). *Plano de Mobilização e Participação Social*. Salvador. Disponível em: file:///D:/Users/Bete/Downloads/Plano%20de%20Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social.pdf. Acesso em: 28 abr 2016.
- REBOUÇAS, T.; MOURAD, L. N. (2016). A tampa e a panela ou o casamento das operações urbanas consorciadas com as manifestações de interesse privado na cidade de Salvador – BA. In: SEMINÁRIO URBBA [16]: ESTATUTO DA CIDADE, 15 ANOS: LUTAS, CONQUISTAS E PARADOXOS. *Anais...* Feira de Santana, Universidade Estadual de Feira de Santana.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Metrôpole; Ippur/UFRJ.
- SANTOS, M. R. M. (2011). "O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros". In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- SANTOS, R. C. (2016). *Quem participa? participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.

- SILVA, C. A. (2006). Plano Diretor e Participação Social: pensado o Planejamento Social. *Revista Tamoios*, ano II, n. 1 (xerox).
- VAINER, C. B. (2002). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR/UFRRJ*, 2001-2/2002-1, pp. 13-32.
- VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, edição do autor.
- VITALE, D. (2004). “Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo”. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- WOLFF, F. (2007). “O esquecimento da política ou o desejo de outras políticas?” In: NOVAES, A. (org.). *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro, Agir.

### Avaliações do Plano Diretor

- A TARDE (2016). A nova cara da capital. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo e obras de mobilidade mudam perfil de Salvador, p. A4.
- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA BAHIA – CAU/BA; Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento da Bahia – IAB; Sindicato de Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia – Sinarq (2016). Nota técnica. Salvador.
- NUNES, D.; SERRA, O. (2016). *Projeto de Lei do PDDU de Salvador*. Uma avaliação. Salvador.
- PROJETO PARTICIPA; FÓRUM DA CIDADE É NOSSA; MOVIMENTO VOZES DE SALVADOR. (2016). Os 21 pecados capitais do PDDU de Salvador. (Projeto de Lei 396/2015). Documento elaborado a partir dos debates ocorridos nas Oficinas do Ministério Público e das contribuições do Projeto Participa de especialistas da academia, do Fórum da Cidade é Nossa e do Movimento Vozes de Salvador. Salvador.

### Atas do Poder Público Municipal de Salvador

PMS, Ata da Audiência Pública n. 1, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 2, 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 3, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 4, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 5, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 6, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 7, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 8, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 9, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 10, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 11, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 12, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 13, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 14, 26 de outubro de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 15, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 16, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 17, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 18, de 2015; PMS, Plano de Mobilização e Participação Social – PMPS, Salvador, 2015; PMS, Relatório I – Oficina de Bairros, Salvador, de Janeiro de 2015; PMS, Relatório II – Oficina de Bairros, Salvador, de Janeiro de 2015; Presidência da República, Estatuto da Cidade, lei n. 10.257/2001. Brasília.

## Atas da Câmara de Vereadores de Salvador

Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 1, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 2, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 3, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 4, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 5, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 6, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 7, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 8, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 9, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 10, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 11, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 12, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 13, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 14, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 15, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 16, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 17, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 18, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 19, de 2016.

Texto recebido em 29/maio/2017

Texto aprovado em 24/set/2019

# Popular participation and democratic management – Salvador as metaphor

Participação popular e gestão democrática –  
Salvador como metáfora

Inaiá Maria Moreira Carvalho [I]  
Maria Elisabete Pereira dos Santos [II]

## Abstract

This paper discusses the role played by popular participation in the preparation of master plans in Brazilian cities, addressing the case of Salvador. Master plans are defined as instruments that democratize the management of the *res publica*. The paper proposes a reflection on the limits and possibilities of the exercise of democracy in the current context in which the political party known as PMDB has a huge influence in the Brazilian politics. That reflection is supported by concepts such as participation, the right to the city and democracy, and the research sources used in our study were official documents and semi-guided interviews. The study concludes with the thesis that the recent advance in the democratization process of the construction of Salvador's Master Plan finds limits in the persistent situation of inequality, in the radicalization of the instrumentalization of participation, in the government's capture by private interests, and in the abandonment of politics.

**Keywords:** participation; democracy; master plan; *res publica*; Salvador.

## Resumo

*Este artigo discute como se processa a participação popular na elaboração dos planos diretores nas cidades brasileiras, definidos como instrumentos de democratização da gestão da res publica, abordando o caso de Salvador. Trata-se de refletir sobre os limites e as possibilidades do exercício da democracia no atual contexto de peemedebização da política. Fundamentam essa reflexão conceitos como o de participação, direito à cidade e democracia, e as fontes de pesquisa utilizadas foram documentos oficiais e entrevistas semidirigidas. O trabalho conclui com a tese de que o recente avanço no processo de democratização da construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano encontra limites na persistente situação de desigualdade, na radicalização da instrumentalização da participação, na captura do poder público por interesses privados e no esquecimento da política.*

**Palavras-chave:** participação; democracia; plano diretor; *res publica*; Salvador.



## Introduction

The present article addresses how popular participation in Urban Development Direction Plans' (UDDP) elaboration has been taking place in Brazilian cities. These plans have been defined by the Statute of Cities as one of the basic instruments to accomplish democratic management and the right to the city by the population, mainly, in Salvador City's case. The analysis of the last Salvador Direction pointed out that the Capital of Bahia State is an example of participation incorporation and draining out in conservative and authoritarian scenarios that became the standard profile of the urban development and management sphere, which has been updated and broadened in cities and metropolises countrywide.

There is the thesis that this institute, as well as recent advancements in democratic management processes applied to the *res publica* in Brazil, were limited by the short permeability of public powers to the participation due to the capturing of the public power by private interests and to the history of social and urban inequality reinforced in some big cities and regions in the country, such as Salvador. Democratic municipal management conquests observed in the last decade in state capitals, such as Porto Alegre, Belo Horizonte and Recife, was not replicated and it led to cases such as that of Salvador, whose popular participation only fulfilled legal requirements and the legitimization mechanism. Accordingly, Salvador incorporated participation to an authoritarian and conservative context and showed how it can be converted into the metaphor of political drain out in this process. This context was reinforced during the current crisis faced by the country due to the return of

conservative privatizing political mechanisms that were away from the control of public mechanisms in the last decades.

Participation and right to the city concepts have substantiated the present study, as well as reference authors such as Henri Lefebvre, David Harvey, Ermínia Maricato and Leonardo Avritzer, among others. The methodology consisted in literature search, in document analysis applied to minutes of public hearings conducted in the City Hall and in the City Council and in interviews with representatives of social entities and movements who have participated in discussions about the UDDP. Besides the introduction, the text was structured as follows: section two, which addresses the *a priori* of the direction plan, as well as participation and the right to the city by reasoning about the limits and possibilities of democracy in Brazil; section three, which presents the experience of participating in the elaboration of Salvador Direction Plan in the last two decades; and, finally, section four provides the final observations about the *a priori* of participation in Brazil, today.

## Direction plan, popular participation and right to the city

The excluding profile of Brazilian development is mainly expressed in big cities and metropolises countrywide, due to the concentration of people, power, production mean, richness and to high consumption patterns, social vulnerability and poverty, lack of infrastructure and basic services, precarious housing,



inequality, violence and environmental degradation. However, Brazil has one of the most advanced urban-recovery legislations; the National Movement for Urban Reform, which was created in the (re)democratization period, struggled to introduce one chapter in the 1988 Constitution about urban development and the social function of cities. Later on, social mobilization helped approving the Statute of Cities (Bill n. 10257, from June 7th, 2001), which provided consistent legal support to actions taken by governments and society in order to control occupation, soil use and urban development processes based on democratic access to urban land and on the reduction of inequality, segregation and environmental degradation (Maricato, 2010; Fernandes, 2010).

The Statute established the bases for a new judicial-political paradigm applied to urban development, it acknowledges local power, urban development plans and civil society's participation in their elaboration by incorporating principles, guidelines and innovative instruments focused on promoting the right to the city and to its democratic management through progressive taxation, compulsory partitioning and edification. Moreover, the Statute also included the expensive cost of transferring the right to build, the definition of Special Zones of Social Interest – Zeis – and popular participation issues in urban policies based on it.

According to the Statute, due to its multiannual profile, the plan must encompass the county as a whole and define the budget priorities and guidelines, due to its multiannual profile. The Bill that has enforced it, which must be revised at least once every ten years, is a good example of factors ruled by the

Statute. The authoritarian and often excluding character of urban plans and policies around the country, and its closeness to local realities; and the emphasis on quality of life and social inclusion, the local executive and legislative power must ensure population participation, as well as the participation of associations representative of several community sectors, either in this instrument's content definition or in its implementation inspection. Debates, public hearings, public consultations and conferences, and the incorporation of popular propositions and projects are among some of the known participation forms, as well as the implementation of collegiate focused on developing urban policies. All these actions can open room for new governmental intervention and democratic management patterns focused on promoting social justice and the right to the city, for all (Lefebvre, 2001; Harvey, 2014; Fernandes, 2010). However, although it is not good minimizing the importance of, or achievements by, the Urban Reform Movement and the Statue of Cities, it is not possible saying that the expectation of putting some of these actions in place had come true.

Some authors have pointed out cases whose Direction Plan elaboration and reviews have opened space for debates that have led to greater public enhancement of dispositions in the Statute, awareness of counties' issues and potentials, as well as of strategies set for plan development and for planning processes. Nevertheless, it is known that such factors did not contribute much to the implementation of principles, guidelines and instruments institutionalized by the new legislation and to the accomplishment of its goals. Overall, Direction Plans did not present or articulate city projects based on dispositions in the

Statute, on political negotiations and on social agreement among the several actors and interests involved in urban development. Most of them presented a quite generic profile classified as “politically correct” and full of “good intentions”, but that, after all, was little effective. Among other aspects, these factors, overall, do not define property, are not bond to the municipal budget and do not set concrete and systematic strategies to ensure the materialization of the dispositions in the plans. Direction plans use to leave managers free to run their administration based on personal interests or on the interests of specific political and economic groups. Besides, most City Councils or Urban Development Councils are not in place, so far, and participation mechanisms have been problematic, due to their doubtful effects, to say the least.

Santos Junior and Montandon (2011) conducted a critical analysis about the content and perspectives of these instruments after the Statute creation and concluded that, although plans have contributed to make some advancements feasible, they did not derive from negotiations and social agreements about public management and relevant matters. Moreover, the plans did not exchange information with all involved parts and with civil society organizations, as well as they did not embody dispositions and new urban management instruments or contributed to their implementation. Based on these authors, it is necessary advancing in the discussion about city management, in order “to ensure the effectiveness of established participation paths and of population incorporation to it, mainly the incorporation of popular sectors historically

excluded from decision-making processes focused on urban projects and programs, and from the management process” (ibid., p. 47).

Scholars such as Vitale (2004), Villaça (2005), Silva (2006), Milani (2007), Avritzer (2007), Nascimento (2008) and Coriolano, Rodrigues and Oliveira (2013) have also presented their considerations and not-inspiring evidences of these plans’ impact, mostly on participation conditions and effective implementation. Coriolano, Rodrigues and Oliveira (2013) highlighted that, although the elaboration of Palmas Direction Plan counted on community engagement to several meetings, such participation was meaningless when the project was to be voted by the City Council, which has twisted the previous results of the process. Villaça (2005) embodied an even more critical attitude in a text called “As Ilusões do Plano Diretor” – The illusions of the Direction Plan –, where he argues about the meaning and relevance of Direction plans.

According to Villaça, there are no new reports about any city or municipal administration based on the broad coverage and on exceeding zoning projects in direction plans, since their first implementation in Brazil. Most articles about these plans introduce generalities that do not force effective actions, since they do not take into account the diversity and conflicts of interests among different social classes when it comes to urban issues. They often ignore the claims and urgencies of popular classes, such as the regulation of clandestine allotments, as well as they do not present any proposal to effectively guide the fate and future of cities. Accordingly, besides some other reasons, interests addressed in them end up limited.

The author found that, despite all the interest in defining urban occupation and soil use in São Paulo Metropolis, real estate representatives did not participate in discussions about its Direction Plan, because this sector advocates for its interests in other spaces and through other channels, such as news reports published in the press and/or through negotiations with, and pressure over, mayors and councilors. Residents in popular neighborhoods have asked for a solution to finish with holes on the asphalt and with lack of street paving, for the cleaning of dirty creeks, which are full of rats and often flood, or for the regulation of clandestine buildings, among other associated issues. However, their claims were not linked to more general matters in Salvador Direction Plan, which was limited to support the institutionalization of propositions made by Zeis. Meetings in some neighborhoods were expected to trigger debates, but they were short and/or finished early, simply because there was nothing to be discussed. More elaborated discussions about changes in zoning projects and measurements, or about conflicts between residents – who have claimed for the strictly residential profile of zones allowed to host pubs, restaurants and other night-life houses – of mid- and high-income zones.

Curitiba Direction Plan experience also illustrates the mandatory review, which was put place in 2014, when civil society organizations gathered in *Frente Mobiliza Curitiba* to get prepared and to mobilize themselves to influence the new version of the plan. These organizations faced challenges throughout this process, such as lack of understanding about the need of sharing decision-making with society, based

on a new participatory democracy model put in place by the 1988 Constitution and on participatory culture among public managers, technicians and the population; on lack of methodologies for public hearings, debates and participation; on the distance between the techno-centric and secular languages; or on the overvaluation of technical knowledge about public management by different parts of the population.

*Frente Mobiliza Curitiba* became a reference for city issues and for movements willing to cope with the current system, given its qualification, mobilization and systematic dispute for effective interventions in the plan by broadening the discussion about it, by influencing the dialogue with the public power and its attitude towards specific matters. According to Coelho (2015), this process led to some achievements and advancements. Civil society was reinforced and the public power, and its technicians, got qualified due to the discussions. The new Curitiba Plan embodied the missing topics and targets, such as the avoidance of empty spaces and Zeis' typology underuse, as well as the contribution and solidarity of great real estate ventures focused on the provision of social-interest housing.

However, the text of the plan kept a generic character, it missed directive and effective power, because the implementation of listed dispositions depended on the approval of 16 specific Bills – not even deadlines for their elaboration were defined. The selective regulation of urban policy instruments was also observed in its text. Instruments of interest presenting open support to the real estate market, such as the creation of urban soil and urbanistic concessions, and of urban consortium operations, were kept

and reinforced. On the other hand, measures associated with land regulation, with the provision of social-interest housing or with the combat to real estate speculation had to wait for regulation. Basic matters concerning urban mobility were not addressed, but regular discussions about the prior need of regulating drones' use in the city were set.<sup>1</sup>

Despite some differences, most counties are resistant to the effective participation of the population in the elaboration and implementation of direction plans due to the political culture and deadlocks caused by real estate interests and local managers' reduced adherence to the principles and dispositions of the Statute of Cities that impair advancements in the Brazilian democracy; therefore, most counties only allow little favorable conditions to popular participation.

Based on Logan and Molotch (1987), it is essential recalling the creation of urban spaces in capitalist societies, and the permanent conflict between their use-value and exchange-value. On the one hand, such conflict opposes city residents' interest in defending their quality of life and, on the other hand, the great financial return and the application of revenues achieved through the city's transformation into a sort of "growth machine".

The interest for the aforementioned coalition has always dominated the urbanization process in Brazil. Besides, there was fast association of capital flow and globalization, with liberal economic policies and with focus on a governance model guided by principles subsidized by the State and by emphasis on market mechanisms. Due to such transformations in contemporary capitalism cities embodied an even more relevant role in the capital accumulation process.

Accordingly, the so-called urban entrepreneurship has replaced the rationalist and functionalist planning matrix by urban governance influenced by the World Bank and by other multilateral agencies in Brazil and in several Latin American countries. This governance was discussed by Harvey (2005), Vainer (2002), Maricato (2002) and Mattos (2010), who were inspired by concepts and techniques that have resulted from business planning focused on cities as the subject or economic actors in this process, cities became the main axis of urban matters, the source of guided competitiveness to attract the capital circulating in the space (without borders, due to globalization) to broaden investments and job position sources. Local governments must use strategies to promote and "sell" the image of the city, to take into consideration market expectations and demands, and to create a favorable and attractive environment to investors in order to reach their current goals.

According to Mattos (2010), these guidelines mainly favor real estate investments made by local governments that have tended to negotiate the best conditions for city expansions, including flexible installments, soil use and previously established edification codes. Emphasis was given on market mechanisms and on the prevalence of real estate capital given the limited State sources and inversions. This scenario was reinforced by the current importance and profile of state investments, and by their great ability to influence spaces in cities. Urban development, at this point, was consolidated by the strictly-capitalist logic, which set the secondary position of population's priorities or was against the broader needs and demands of

it. Undoubtedly, this process reflected on the pans' guidelines and dispositions, as well as on barriers to participation.

Although the Brazilian (re) democratization process has enabled the 1988 constitution to ensure the exercise of democracy as one of the main principles of the Republic (Vitale, 2004; Avritzer, 2016) based on the participation of the population and of organizations representative of several sectors of society in the formulation, conduction and inspection of public policies in order to truly accomplish a representative democracy, this principle has been facing significant difficulties and resistance to be put in place.

Avritzer (2016) analyzed the recent democratic experience and advocated that the Brazilian democracy is strong and consolidated. His statement is substantiated by the historical viewpoint that the last decades were more stable than the 1946-1964 period, when Brazil was compared to Argentina and Chile. He takes into account that, from an economic, social and political viewpoint, the country was able to break the limits of 'proceduralisms' and to accomplish significant advancements in the combat to inequality, poverty and in improving the quality of life of the population.<sup>2</sup> However, according to Avritzer (ibid.), the Brazilian democracy also has its deadlocks, some limitations that are translated into a certain malaise caused by inadequately satisfied expectations, into non-fulfilled promises. Among the associated deadlocks, one finds the limits of the "presidentialism of coalition", the paradox of fighting corruption, the loss of status by the middle class, the role of Law in the political life and the limits of popular participation in politics (ibid.).

Avritzer (2016) recalls that Brazil has implemented a new social participation standard from the 1980s on, which was institutionalized by the citizen Constitution of 1988. The struggle for (re)democratization and the end of the military regime created a favorable scenario to institutionalize participation. Therefore, he took into account the 1990s, when good examples of political participation were observed in the country, but that faced limitations in 2013. Political participation at that time had a relevant character, since it was seen in different sectors and in social policies, but it did not happen or was veiled in infrastructure, mobility and transportation policies. According to Avritzer, it is in the very contexts of participation that one can see the conflicts expressed in street demonstrations, in "spontaneous" participation organized by the civil society without the intervention of political parties or organized entities, and in institutionalized participation. The "new right" emerges after the 2013 demonstrations; it mobilized conservative sectors and set the political arena. According to Avritzer, the "new right" can compromise the participatory political project established by the left, in Brazil, in the last decades.

This analysis is, somehow, quite clarifying, but it does not deepen in the different political meanings participation has acquired in the country, in the last two decades. However, we better go on with this reflection in order to better understand the uncertainties of the herein analyzed participatory experience. It was necessary using the debate between Avritzer and Paulo Arantes (2014) and Marcos Nobre (2013), who have discussed the recent meanings of democracy and participation

in their publications. The study by Arantes referenced by Avritzer rose the essential point of his thesis: nowadays, the country has a consolidated democracy. Arantes used classical concepts to state the incompatibility between democracy and capitalism and to show that the participation policies in place were formed by cooptation, as observed in Brazil, in the last decades. According to him, the insurgent citizenship deriving from the struggles to cope with the military regime opened room for a 'regulated' citizenship supported by the very basis of the peripheral capitalism and managed by the Labor Party (Arantes, 2014).

Avritzer opposed Arantes' approach and advocated for the institutionalization process observed in the last decade, for the legitimization of State actions and for the movement to incorporate participation in processes to develop and implement public policies; he stated that "there is nothing wrong with the legal regulation of citizenship, as long as it leads to social inclusion and political equity" (Avritzer, 2016, p. 25). By criticizing Arantes (2014), he took into consideration that the argument of participation cooptation turned the virtues of the Brazilian democracy in impairments to it. In addition, he stated that, by rejecting the assumption that democracy can solve injustices caused by capitalism through popular sovereignty, Arantes puts himself in the field of "political faith". But, actually, he established a conflicting relationship between democracy and capitalism, in the periphery of the system: would Arantes be in the field of faith, or not? What would assure the status of theory and science to Avritzer's argument rather than of "ideology" or "faith"? Would this argument not be *ad populum* or an

appeal to the gallery of those who have the intention, not so naive, to talk on behalf of principles assumingly universal, such as the scientific ones? But, what are the real matters to understand the nature and the quality of participation in our, more or less, consolidated democracy? By deepening in its arguments, Avritzer (2016) meets Nobre (2013) and sets the concept of PMDBism.

Nobre (ibid.) forged the concept of PMDBism as an attempt to understand the nature of the Brazilian political culture and, thus, to explain the limits of our democratic and participatory process. He started from the following question: "How can the political system control the conflicts of such an unequal society?". He advocated that, nowadays, such a control is mainly supported by the political culture implemented in the 1980s, "which shielded the political system against the social forces of transformation". He made a historical retrospective, whose inflection point lied on the resistance to the military regime, passed through (re)democratization and reached present times in order to define what he classified as "PMDBism", i.e., the construction of a power block, whose main feature lies on its atavistic relationship with the hegemonic political forces and with the implementation of a coalition system that works as veto point. As he has highlighted, this is not exactly a particular way of making politics, which consists in building alliances and agreements to ensure the benefits from the public mechanism, but a way to eliminate and control the controversy. It actually means "to be in the government no matter the administration or political party" and to create a "set of referee rules against conflict" and an "hierarchical system of vetoes"

(ibid., p. 42). Thus, PMDBism is featured by elements such as 'governism', forced governability, hegemony and the elimination or neutralization of options (ibid., p. 14). Assumingly, these are the elements used by the peripheral capitalism to keep control over conflicts in such an unequal society.

PMDBism would be defined as a particular form of regulating the political action aimed at ensuring the reproduction of historical hegemonic power relationships. Nobres' assumption is different from that by Avritzer (2016): the transition from Fernando Henrique Cardoso's administration to Luiz Inácio da Silva's was the first non-traumatic power alternation in the country and it consolidated the (re)democratization process in the country. However, "democracy in the country, all together, is yet too little democratic, indeed". This statement is explained by the fact that we did not accomplish to build a democratic culture capable of changing the "lifestyle", "the pluralist political culture by organizing interpersonal relationship routines, themselves". Despite the advancements observed in the last decades, according to Nobre, we have a "low democratic content policy" in a significantly unequal country, which presents a series of limits in its political participation process (Nobre, 2013, p. 9).

Avritzer (2016) criticizes the PMDBism thesis by stating that Nobre did not make mistake in the concept, but in the "calibration". He explained the barriers to the construction of a democratic process, but he forgot its deeds or classified them as concession or as typical PMDBism practices. Avritzer emphatically stated that: "democracy in Brazil worked out well, be it in its ability to make decisions or in its ability to broaden social inclusion" (Avritzer,

2016, p.27). Its limits would have been set by the presidentialism of coalition and by the ineffective combat to corruption, which are aspects related to one another, but that are not entangled.

The studies about concepts of perverse confluence and political project by Evelina Dagnino (2002) and those by Francis Wolf (2007), who have addressed political forgetfulness, have added relevant elements to the discussed topic. However, it is necessary problematizing the thesis advocated by Avritzer about participation systematically taking place in the recent construction of democracy and about its limitations resulting from its sectorial character. The sense of perverse confluence demands pointing out what actually gives substantial dimension to the participatory process, namely: the power dimension and the political project. The neoliberal model from the 1990s, as well as the democratization process, embodied participation as one of their main requirements. However, in the neoliberal model, participation is required to reduce the State and accountability transference; whereas, the democratization project associates it with power decentralization, with State and society democratization, which, all together, have economic, social and political implications. The sense of perverse confluence by Dagnino (2002) refers to differentiating these two perspectives; according to Gramsci, the possibility of participation is the political project. Assumingly, the concrete limits of participation in our recent democratization process takes us to the interpenetration of political projects set among political forces historically found in distinct fields and arenas. This finding made us closer to the argument by Nobre (2013) about the PMDBization of

politics, without forgetting the advancements and conquests recalled by Avritzer, as well as to the political forgetfulness and to the fetish about techniques in times of neoliberal-model recovery addressed by Wolf (2007).

## Reflections based on the experience of Salvador

The experience of elaborating the Salvador Urban Direction Development Plans (UDDP) was quite illustrative of the structural limitations faced by the construction of democracy in the country, with emphasis on the current moment of political scenario redefinition. Salvador is a remarkably poor and unequal city, given its prevailing tertiary productive structure and GDP lower than that of cities such as Fortaleza and Recife. Historical development and life condition issues, as well as job and poverty matters faced by its numerous population do not favor the construction of a strong and organized working class, of more dynamic social movements and of a mobilized civil society focused on the management of the *res publica*, as observed in its popular organizations and in their manifestation forms. Furthermore, the city was marked by long political domination by leaderships and conservative authoritarian oligarchies closed to the conversation with civil society and to popular participation.

Avritzer (2007) has compared the participation process in Fortaleza, Salvador and Recife, and showed that Pernambuco State presents the densest popular participation; Bahia State has the weaker associations, mainly in Salvador, when it comes to popular

participation in public-management issues (ibid., p. 45). The case of Salvador is quite illustrative of the process to drain popular participation and of how the sense of PMDBism derived from the understanding of how decision making about city management and development corroborate the statements by Avritzer. The experience of elaborating, discussing and approving Salvador's direction plans in the last few years, with emphasis on the Plan approved in 2016, which is the most specific object of the present study, are factors making his statements clear.

## Participation in the 2004 and 2008 UDDPs

The review of the 2004 institutionalized Direction Plan started to be designed in early 1998, in the administration of mayor Antônio Imbassahy, who was part of the political group that for long had dominated the power at the state and municipal spheres. This updating study lasted long and was mostly opposed by the lack of transparency and by authoritarianism, such as that observed during plan elaboration. The proposition presented by the executive power had a quite inaccessible language and privileged real estate interests; information necessary to its discussion was not made available. Public hearings scheduled for this discussion were little outspread, since there was no room for participation. Although it did not stop its approval by the City Council, civil society organizations asked the Prosecutor to sue the Plan; all this pressure made the new municipal administration decide in favor of its review.



According to Nascimento (2008), the 2005 municipal administration succession set opened room for better expectations about the accomplishment of a more democratic and advanced management, because the new mayor (which was elected in the second poll round and beat the “carlism” domination - supported by conservative groups and progressist powers and leftwing parties) would commit to (re)discuss the UDDP by incorporating the principles of the Statute of Cities and to civil society participation in its elaboration and implementation in Salvador. The new mayor was focused on a sustainable development project and adopted the slogan “Salvador: Popular-Participation City Hall” as the symbol of his administration. However, the promise of “new times” to the relationship between the local power and civil society, and popular movements, was not more than electoral rhetoric. The alliance with progressist forces and parties ended up broken and the mayor never changed the excluding urban-development patterns to go against real estate interests or to adopt new practices and guidelines in the new version of the Direction Plan.

The referred administration triggered a broad debate about the content of, and proposals to, the Plan, which was under the responsibility of the Municipal Planning and Environment Secretariat. The plan was approved by the former administration, which elaborated a minute and a new Bill project that was sent to the municipal legislative power in August 2007. According to records in responses by the technical team, strong effort was made to introduce civil society participation in the Plan review program, such as public hearings and meetings, the creation of different

Management Regions and of the Municipal Urban Development Council – Condurb, as well as the development of two seminars to discuss local and regional economy. Representatives of residents’ organizations in the Management Regions (RAS) – which comprise civil society, regional management coordination, business representativeness and political leadership entities – were invited to these events. Moreover, the Environment Superintendence, which was managed by the Green Party at that time, also formed a work team that gathered representatives of Prosecution Bureau, unions and universities, business organizations, environmental entities and community movements, among others. All these events aimed at opening room for discussions about environmental matters and at presenting proposals to ensure the preservation and recovery of both green areas and the sea shore in Salvador, which is one of the main concerns of environmental groups.

However, despite such initiatives, the UDDP review process was little outspread and participatory; civil society did not have the possibility of conducting the necessary control over its approval. Proposals resulting from forums and discussions were incorporated to the new Bill; the viewpoints of the technical team of the City Hall prevailed, as well as the most direct and immediate interests of real estate market groups that mobilized themselves to it. There were no investments and incentives to encourage participation due to reduced organization and mobilization achieved during the plan elaboration process. Most of the population was not even aware of the Plan review process (similar to what happened in the last review), although it was broadly widespread by the local media.

Meetings and public hearings counted on few participants; either the limited outspread of the Project or its technical and little accessible language have contributed to make these meetings boring and tiring. The most crowded meeting did not count on more than 90 participants;<sup>3</sup> oftentimes, they only gathered few people.

Moreover, the close articulation between the City Hall and the real estate market was expressed in the elaboration of a Plan guided towards fulfilling the interests of this sector. It was possible because of rule flexibilization and change, which was supported by the implementation of mechanisms focused on facilitating the appropriation of urban-capital gain by these sectors. Although the plan has incorporated aspects related to lack of infrastructure and basic services, popular housing, transportation and mobility, it focused on changes in constructive parameters and on the status elevation of “noble areas” in the city, as expected by real estate entrepreneurs.

Although questionable, the referred text was approved by the City Council in the late of the night, with many amendments that were not even close to be read before its approval. The text ended up being the object of a claim issued by the Prosecutor because it did not meet the dispositions in the Statute of Cities about popular participation, among other reasons. Nevertheless, this process did not have practical effects, because the Prosecutor only won the claim four years later, when the Plan was already reviewed and based on the same former orientation. The review axis concerned the clear increment of urbanistic parameters set for soil use, which increased occupation intensity per zones, without presenting technical studies that would justify

changes or, at least, the assessment of its impacts on urban, social and environmental factors (Carvalho, 2013). The UDDP ended up sob judice, but the mayor only sent a set of proposals to the legislative power to recover plan dispositions and Soil Use and Occupation Bill – LOUOS, two months before the end of his administration. These dispositions and Louos were approved as an attempt to legalize and institutionalize the urbanistic changes sought in his administration.

### Participation in the 2016 UDDP

UDDP elaboration in the administration of mayor Antônio Carlos Magalhães Neto (2012-2016) did not escape de rule implemented in the previously referred process. The 2008 Direction Plan was the object of more than one review between 2015 and 2016 due to the new management and political group in the City Hall. After all, it was not that new, since it marked the return of Antônio Carlos Magalhães’ family to the local power. The reviewed plans did not emerge too different from previous experiences.

However, at that time, the plan was introduced as part of a broader and more ambitious initiative, the so-called “Salvador Plan 500”, which was defined as a strategic plan for the next 25 and 30 years, when the capital of Bahia State will turn 500 years. On the other hand, the Direction Plan would be a mid-term instrument focused on urban development policies to be reviewed every eight years.<sup>4</sup> Although the plan remained little permeable to dispositions in the Statutes of Cities about the relative democratization of urban management, claims and “judicialization”

made the City Hall worried with the legal demands for participation requirements.

The first plan elaboration activities started in August 2014; in December of the same year, the City Hall hired the Economic Research Institute Foundation – Fipe, to elaborate technical studies necessary to substantiate the Plan and Louos reviews, as well as to necessary reviews in “*Plano Salvador 500*”. In 2015, the municipal administration elaborated a Mobilization and Social Participation Plan – PMPS, which took into account the interested parts. These parts were the subjects of this process, they affected, or were affected by, the plan. Assumingly, “not just leaderships of society, but any interested citizen who did not feel represented or who did not have access to power structures”, should participate in the process (PMS, 2015, pp. 2 and 3).

Participation strategies proposed by PMPS concerned a set of activities qualified as of “formation”, “consultation”, “technical” and “political” character, with emphasis on (1) neighborhood workshops – the coordination of Salvador 500 was prone to work with “basic concepts of citizenship, environment and urban development, based on the embodiment of daily experiences by participants in their own environment in order to broaden the sight of citizens over the city”; (2) thematic forums with experts invited to discuss matters such as economic development, urban mobility or environment; (3) public hearings to discuss the UDDP Bill, which would be sent to the City Council; (4) public hearings conducted in the City Council before the Project was voted (ibid., p. 3). Based on records in meeting minutes and in testimonials recorded during the interviews,

the City Hall had communicated that, at least, these meetings can be considered hasty and not enough to the conclusion of the project. According to Santos (2016), the cycle of neighborhood workshops was basically limited to the assemblage of outdoors presenting generic content, rather than the date and location for the meeting, in some city areas.<sup>5</sup> Public hearings also did not need to be advertised, information about their dates and locations were limited to the Official Gazette of the Municipality and to the website of the Plan. The interval between meetings ranged from eight months (between the first and the second meetings) to few hours (between the fourth and the fifth public hearings, which were carried out in different shifts, in the same day). The use of mass communication means (in this case, radio stations) started in the mid-cycle of the activities due to pressure from the *Participa Salvador* group.

Based on records in meeting minutes and recorded during the interviews, the activities were conducted in times when most people were at work; either the authoritarian attitude or the Plan coordination methodology followed former participation patterns. Plan presentations in the workshops and public hearings were treated as a sort of lecture; their coordinators assumed different knowledge levels between project poles: an active pole, which was represented by Plan coordination (in charge of outspreading information); and the passive pole, which received the spread information.<sup>6</sup> Such issues were mainly marked by participants from popular social layers, such as a formed coordinator of the Federation of Neighborhood Associations of Salvador – Fabs, who has highlighted that:

City Hall mobilization was precarious. The municipal government could have put the local media in action to mobilize society entities and the local population. It was not done. With regard to the methodology, the county has failed, as well. First, because it did not minimally discuss a methodological procedure and, second, because it presented an ineffective and manipulating model. I refer to the calls for the public hearings, the neighborhoods were limited to discuss the “retail” issue, which led to a populist environment to list small construction sites in some neighborhoods. Therefore, it escaped the essential discussions about city structuring and planning. It worked to build a political hegemony between neighborhood leaderships based on the “coronelato” style, which was disguised with a modernity mask. Interventions by entities that produced technical, academic and political accumulation, such as IAB, Engineers Union, Architects Union, Research Groups of college institutes at UFBA, Uneb, IFBaiano, Fabs, environmentalist entities, Women’s rights entities, anti-racist struggle, LGBT movements, were taken into consideration in the process to discuss actions to disqualify the interlocutor in the relationship between the City Hall and society. (Interview 1 – Representative of the Federation of Neighborhood Associations of Salvador – Fabs, 2017)

Basic information for the debate were outsourced through complex 300-500-page reports made available approximately 15 days before the public hearing phase; participants argued about the feasibility of reading them and of well understanding their content in

such a short period-of-time. Based on such circumstances, it was not actually surprising that most of the time dedicated to these meetings was used to read and discuss the actions and to disputes related to the participatory process itself, to its methodology and effectiveness.

The public hearings started in March 2015; two claims have marked the first meeting. The first one was the demand presented by members of the audience to the mayor, they asked for the presence of Salvador City Council;<sup>7</sup> the second one claimed the City Hall to try to favor “the clarity and objectiveness of announcements” during the conduction of the discussions about Plan activities in order to allow better content understanding, since people attending the meeting “have technical formation, or not” (PMS, Public Hearing Minute n.1, August 1<sup>st</sup>, 2015, pp. 1-3).

The second audience took place in April 15<sup>th</sup>, 2015; representatives of “Participa Salvador Movement” requested their dismissal and left the meeting, they claimed that there were less than 50 people in it, that neighborhood representatives were not in the meeting, that the “circumstances of the day” (demonstrations took the streets all over the country and a bus-driver strike) stopped people from going and that “the discussion deserved a larger audience”. Another participant, a college student, in order to support their demand, stated not to have seen any advertisement about the public hearing and that, for this reason, people were not aware of it. With respect to Neighborhood Workshops, she stated that “there was no discussion or explanation about UDDP”; moreover, “when somebody made a question or asked for

facilitators' help, they acted as 'prosecutors' of the City Hall and gave explanations that would excuse the City Hall from issues pointed out by local residents". She also highlighted that, for many people, "it was the first time they heard about the Direction Plan and about soil use Bills, or even about the analysis of highlights and weaknesses of the locality". Finally, she considered that "this administration takes the same path of the former one" (PMS, Public Hearing Minute n. 2, from April 15<sup>th</sup>, 2015, pp. 1-6). Yet, despite this and other claims, the meeting coordinator (Salvador Municipal Secretary) went on with the session by saying that all call rites were followed, within the correct time interval and due to respect to the ones who had attended the meeting.

Matters related to the debate and participation representativeness process repeated themselves throughout the other public hearings. The hearing scheduled for July 6<sup>th</sup>, 2015 had some participants who had mentioned the "anguish" caused by the small number of local residents attending these events; therefore, they asked for information about the communication plan set by the City Hall, so that they could clarify what would be the resources applied to it and the range of communication plans. The official representative stated that public hearings are not moments for interaction with social movements and, for this reason, it was necessary drawing another kind of event, such as neighborhood workshops, which would involve more people in the neighborhoods and that would, in fact, help the contact with their leaderships (PMS, Public Hearing Minute n. 6, from July 6<sup>th</sup>, 2015, pp. 1-6).

It is worth highlighting the hard time in computing the real number of people

attending workshops because it was normal observing people "coming in and out" of the meetings or the mere signing of the attendance list. Santos (2016) estimated that there were 50-55 attendees to the first cycle and 6 individuals in the second cycle, on average; however, there were cases, such as that of the workshop carried out in *Pau da Lima*, that did not have more than 17 local residents in the last meeting. There was great audience variation in the public hearings, the number of participants was even smaller from the 1<sup>st</sup> to the 8<sup>th</sup> meeting, when the presented methodology was defined and the technical studies were prepared; there was significant increase in this number from the 9<sup>th</sup> to 14<sup>th</sup> meeting, which were dedicated to discuss the meeting minutes about the UDDP Bill. In fact, the discussion about the content of the Development Direction Plan took place in public hearings carried out in October 3<sup>rd</sup>, 2015(9<sup>th</sup>), October 5<sup>th</sup>, 2015 (10<sup>th</sup>), October 6<sup>th</sup>, 2015 (11<sup>th</sup>) October 7<sup>th</sup>, 2015 (12<sup>th</sup>), October 24<sup>th</sup>, 2015 (13<sup>th</sup>) – the discussion was over by October 26<sup>th</sup>, 2015(14<sup>th</sup>), i.e., within six sessions. The second public hearing was the emptiest one, due to the aforementioned reasons; the 14<sup>th</sup> one was the most crowded one, it gathered 275 participants. The thematic forums reached between 150 and 200 people, although they followed shape and methodology similar to those observed in academic seminars or professional congresses, namely: presentations and quite technical contents that only attract a very specific and differentiated audience.

The experience of discussing and approving Salvador UDDP in the City Council faced matters and dilemmas similar to those previously reported in public hearings

carried out by the municipal executive power, namely: the demand of entities and some councilors lied on the fact that Public Hearing Rules should be debated in an assembly and on lack of representativeness of civil society entities, of local residents and councilors' participation. Overall, public hearings counted on the participation of City Hall employees. The first public hearing took place in December 16<sup>th</sup>, 2015; one of the city councilors called the attention to the fact that the debate in the City Council should not repeat the mistakes observed in the experience of public hearings promoted by the City Hall: "The City Council should enhance the process performed in the City Hall [...], otherwise, the process is going backwards" (City Council, Public Hearing Minute n.1, December 16<sup>th</sup>, 2015, p. 3).

The Planning Secretary advocated for the conduction of the sessions in course, its representative stated that "[...] this UDDP would be the most participatory in the country". On behalf of the mayor, he stressed that the UDDP should "reflect consensus within society and highlight the role of the City Council in consolidating this target" (City Council, Public Hearing Minute n. 1, from December 16<sup>th</sup>, 2015, p. 3). This position was reinforced many times by the technical team, as well as by councilors from the same party of the mayor (City Council, Public Hearing Minute n. 2, from February 23<sup>rd</sup>, 2016, p. 1).

Councilors coordinating the sessions in the City Council called the attention to the innovation "Response Hearings" (Coordinators in this hearings answer to the presented suggestions) brought to the UDDP discussion in the City Council. They took into account that this mechanism

would enable the "empowerment of society" due to popular participation, including the digital one". According to records by the session coordination in the City Council, the democratic and representative character of the sessions would be expressed by the nomination of a PT party councilor as Commission president and of another councilor of the DEM party to write the Bill (City Council, Public Hearing Minute n. 16, from April 25<sup>th</sup>, 2016, p. 2).

One aspect deserved emphasis during the "response" sessions: the differentiation between contents that would have "technical" nature and "political" content carried out by session coordinators. As recorded in Public Hearing n. 14, it is necessary observing that "responses" did not approach the merit of the proposals, but just their adjustment". This attitude repeated itself throughout several hearings. What was in the stake was the discussion of "technical" aspects. A member of the City Council technical team justified its position about a controversial aspect, he highlighted that "the Technical commission was not analyzing the fairness of the claims", and that it should be defined in a different forum (City Council, Public Hearing Minute n. 14, April 7<sup>th</sup>, 2016, pp. 7-11).

But, who does make decisions about the content of Salvador Direction Plan? When members of the technical team were questioned about the participation of the Municipal Council in the approval process, they stated that "deliberation must take place at several levels" and cited Resolution n. 34 by the Ministry of Cities, by considering that "the Council is in charge of issuing guidelines to advise, but not to deliberate" (City Council, Public Hearing Minute n. 15, from April 14<sup>th</sup>,

2016, p. 7). Thus, city councilors are the ones who decide about the content of the Plan. But, which ones? First of all, it was decided by the Constitution, Justice and Final Writing Commission (CCJ) during the hearing that amendments would not be presented in the assemblies at the time to vote the Plan (City Council, Public Hearing Minutes n. 13, from March 28<sup>th</sup>, 2016, p. 1). Secondly, the presented contributions did not actually pass through the evaluation of the public hearing attendees. For example, one of the councilors criticized the fact that his amendments were not chosen, such as the suppressive amendment referring to *Linha Viva*, by stating that this via would create a toll point inside the city and it would be disapproved by the population, and it would cause deforestation” (City Council, Public Hearing Minute n. 18, May 23<sup>rd</sup>, 2016, p. 6).

Yet, this hearing recorded claims about the leak in the last meetings, but the “authorities” and representatives of periphery neighborhoods were absent, as well as questioned that many relevant aspects of the plan content were not more than debate topics. Finally, what was City Council’s participation in this process? In the public hearing scheduled to March 30<sup>th</sup>, when the Plan was going to be presented to the City Council, councilors did not show up. The list of councilors was read to make sure that they were absent and the hearing was finished: “Once again, the list of names of councilors was read and, again, there was not any of them in the meeting, and so the attendees decided that the object of the meeting was lost without them and the public hearing was declared over” (City Council. Public Hearing Minute n. 19, May 30<sup>th</sup>, 2016, pp. 1-2).

Finally, what is the Plan for? According to testimonies recorded in the minutes and during the interviews, the answer to this question depended on the viewpoint and on the involved interests. According to another participant, ‘if UDDP needed a time horizon, Bill n. 7.400 ‘would be on the ground’’. He recalled that the Basic Sanitation Plan developed by Professor Luis Roberto Moraes was attached to the 2004 and 2008 Plans, but nothing of it was put in place and, now, the exact same Plan was added to the minute in question. The Plan was broad enough to fulfill the interests of its elaborators (City Council, Public Hearing Minute n. 8, March 3<sup>rd</sup>, 2016, p. 9).

Briefly, the small permeability of the local power to the discussion process, the limited outspread of information and documents, the use of a language little accessible to common citizens, the methodology and the system of meetings have impaired the understanding and a broader discussion about the project and about the more significant matters in the game. Issues, propositions and amendments presented by participants were disqualified or not taken into consideration at all. According to the testimony by another councilor:

The process in the City Council, was similar to what happened at the executive power sphere, it was also complicated. The Legislative power did not sufficiently outspread the event, it set an intense schedule for the meetings, with two to three hearings a week, and it impaired people’s participation. The greatest public hearing took place in the City Council’s conference room, when they should have been decentralized. It did not provide elements to the population

in order to allow an effective participation, just as it happened with the handbook with basic information about UDDP. Only few propositions presented in the public hearing were added to the project. In order to make it faster, the president of the council set a special commission by joining the Constitution and Justice, and Urban Budget and Planning commissions to vote the project, but it was supported by the internal regiment. It did not effectively incorporate the urbanists to the project. The amendments added to the text were exclusively selected by the president of the Constitution and Justice Commission! [...] I consider that the 2016 UDDP once more responds to the interests of the real estate sector, and it can be shown by the changes in the parameters of construction potential that allow the increase in the size of buildings all over the city, mainly in the Atlantic seashore, which is the destiny of areas in the Atlantic seashore, the Old Downtown area and the Itapagipana Peninsula for Consortium Urban Operations, in which the public and private sector get associated to make investments. (Interview 2 – Councilor, 2017)

Under these circumstances, the Bill Project elaborated by the City Hall ended up being approved with all its dispositions and distortions. It promoted a selective standardization of urbanist instruments and enabled such a use that favors the interests of specific sectors, not mentioning the debate involving society and its propositions. Main questions, such as greater verticalization of the Atlantic seashore and the scale and location of the Consortium of Urban Operations, which were observed by most

attendees, remained in the final text of the Bill Project and of the UDDP.<sup>8</sup>

According to Rebouças and Mourad (2016), more than 40% of the total of all use-zones had its status increased, they all recorded maximum use coefficient, without taking into account their ability to support the infrastructure and the services or the possibility of beach shading and of obstacles for sea wind circulation, and of conditions allowing the formation of “heat islands”. The use of instruments such as onerous grant or Transcon was enforced without the definition of yielding areas and of receiving areas, which have allowed its use in all the city territory. The institutionalization of Consortium Urban Operations for the use of an exception regime in large scale areas of the urban territory started representing a “Blank check” to the interested companies. The municipal urbanism secretary himself, stated that “from now on, everything is allowed anywhere, except for the environmental protection areas, everything is allowed” due to the reduction in environmental protection areas and to the overall flexibilization of urbanistic rules after the approval of the new Louos (*A Tarde*, August 14<sup>th</sup>, 2016, p. A-4). When he was questioned about what was effectively incorporated to the final version of the Plan due to society’s participation in it, Fabs’ representative stated that:

Just a little, in terms of propositions and meanings. We can register increase in the number of Zeis and in the so-called solidary aliquot that guides the ones promoting the greatest urban interventions to contribute to housing programs of social interest. However, despite the addition of these items, which have conceptually helped the best urban equity, their criteria



and application process were not clear, and it can turn them into mere “dead letters” in the legislation. It is very common in the Brazilian culture [...]. No doubt, the real estate capital set and guided the main guidelines in UDDP. It limited preservation and environmental conservation areas, and areas of socio-spatial processing for the poorest layers of the city. UDDP flows a speculation and growth plan applied to the action of real estate capital without taking into account the different social and racial interests, and the gender composition in the city. (Interview 1 – representative of the Federation of Salvador Neighborhood Associations – Fabs, 2017)

With regard to the interests of popular classes, the new UDDP only predicted the definition of 234 Zeis, which seemed to be an expressive number, but it did not define a temporal horizon for urbanistic projects and a budget for instruments and construction projects. Besides, the almost total of predicted Zeis is located in areas without infrastructure, close to other occupied areas, since it follows the logics of occupation and the persistence of segregation and socioeconomic inequality. Throughout the interviews, other testimonies also described similar conditions, for example, the statement of another active participant in the Plan elaboration process, who said:

UDDP did not incorporated anything of what was proposed by the popular sectors throughout the public hearing process. Actually, the incorporation was so small that, based on the size of the project and on the attack against the city, there was no incorporation at all. We can register the institution of new Zeis, for example, the one by

Gamboa (traditional community), and the institution of Pedra de Xango, as patrimony, as cultural protection area. It was worsened by the fact that, in a black city like Salvador, the racial matter is not addressed by the Plan. And, in the arm wrestling, in the struggle between capital and popular sectors, who really won was the capital and workers have lost. Yet, and once again, the capital has won. We gave the coordinators of the Plan a sack of cement and a golden caterpillar for the way the plan was developed and benefited the capital. And we shouted, we called the press, as an attempt to show the meaning of the 2016 UDDP to citizens in Salvador City. (Interview 3 – activist of Bahia Homeless Movement – MSTB, 2017)

## Some final considerations

The recent experience of Salvador UDDP elaboration converted the capital of Bahia State into a metaphor of the political emptying participation process and of what some authors qualify as PMDBization of politics in Brazil, in the last decade. Indeed, the recent advancements in the democratization process applied to UDDP elaboration found serious limits in the persisting inequality conditions, according to which Salvador is an example of the radicalization of participation instruments. It is so because of the dilution of political projects traditionally qualified as different within a context that captures the private interests of the public power and political emptying.

The referred phenomenon of PMDBization of politics is herein expressed by the construction of political aspects of governability aimed at ensuring the interests

of social classes that have historically been in charge of great businesses in Salvador. Based on a significant economic and social condition, Salvador, similar to other capitals, institutionalized a UDDP model that does not define targets, does not estimate or define strategies, but that demands more basic technical assessments due to the decontextualized metropolitan insertion of Salvador and to its articulation with the national and international context. Moreover, it does not have development guidelines created to reverse the economic stagnation observed in the city. The Plan does not properly face mobility, sanitation, housing and environment matters by taking into consideration the availability of infrastructure and services or of environmental damages to make it possible achieving the densification and verticalization of certain areas of the city. It opens room for the conduction of Consortium Urban Operations in much more extensive inhabited areas in the city in an arbitrary way, without transparent operations, without a counter-part definition. Due to this and other reasons, UDDP did not contribute to overcome precariousness, poverty and inequalities, not even to ensure the right to the city, as expected.

As the example of what has been happening in many cities, the 2016 Salvador UDDP is translated into setbacks in the political-institutional configuration of civil society structure representations throughout the (re)democratization process – similar to the conversion of Salvador City Council into an advisor. Besides the vigorous participation of few urban entities, the plan construction process was an example of demobilization and instrumentalization of social forces and

segments that, theoretically, would represent collective and diffuse interests. This process explains the reproduction of conventional participation methodologies that did not favor participation and interaction – the deliberate mess between instruments, such as opinion survey and participation, as well as lack of representativeness throughout the public hearings.

Despite the conduction of public hearings, there were no dialogue – expressed in the lack of return to part of the public power to demands and in the non-change of contents in the presented propositions. This scenario is the stage to reinforce traditional authoritarian behaviors and attitudes that are legitimized by political-institutional insertion and by the technical competence narrative. It is the environment translated into a democratic one, which legitimates and protects the old and modern corporative interests.

However, it cannot be said that the assessed process did not leave any positive aspect. Although they were the minority, some sectors and organizations got to mobilize and oppose the official guidelines and narratives by promoting a significant debate about conditions and issues experienced in the capital of Bahia State, by presenting propositions to their coping and, so, getting ready to new struggles for the right to the city. Besides, as highlighted in the beginning of the present study, issues observed throughout the assessed experience are not exclusive to Salvador, although they got stronger in the city. Actually, this experience shined light on how the conquest of participation and of the right to the city, as well as the advancements in democracy themselves, in Brazil, still have a long and hard way to go.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-0714-9305>**

Catholic University of Salvador, Post-Graduation Program in Social Politics and Citizenship. Salvador, Bahia/Brazil

Federal University of Bahia, Post-Graduation Program in Social Sciences, Salvador, BA/Brazil.  
inaiammc@ufba.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-8565-1125>**

Federal University of Bahia, Business School, Post-Graduation Center in Business. Salvador, BA/Brazil.

betesantos@ufba.br

**Translation:** this article was translated by Good Deal Consultoria Linguística.

## Notes

- (1) It is necessary clarifying that surveys conducted by “Observatório das Metrôpoles” about the programs of nominees to the City Hall of Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Curitiba and Porto Alegre, in the 2016 editions, have shown that few of them (affiliated to parties such as PCdoB, PSOL, PSTU or PT, and that often have the reduced chance to win the poll) reported to popular participation to the councils, whereas most of them emphasized the attraction of investments, entrepreneurship and urban competitiveness. Some studies have observed that popular participation and other innovative practices also have coped with resistance and/or opposed councilors worried with the preservation of traditional “clientelist” practices.
- (2) When this text was written, Avritzer did not have faced the impeachment process, what has been qualified as a coupe by most leftists and by the Labor Party, since it stopped the (re) democratization process he refers to.
- (3) The profile of this participant shows the prevalence of representatives of neighborhood associations and centers, students and public servants.
- (4) Testimony of the official Plan coordinator, according to the public hearing from July 11<sup>th</sup>, 2015. Official Document of the City Hall also highlights the intention to “rescue the planning process in the long-run and guide development in Salvador towards a view of the future that is not the mere reproduction of nowadays dreamt tendencies, but the projection of a more promising scenario, built with the participation of society as a whole, in which inequality that have been for long featuring the Bahia capital to be gradually reduced and overcome” (PMS, 2015, p. 1).
- (5) According to Santos (2016), PDDU and Louos must have built the fifth stage of Salvador 500. In practical terms, activities in this plan and urbanist legislation creation were mostly mixed to each other, and separation between projects became quite obscure, and it allowed the municipal executive power to consider part of the process to elaborate PDDU elaboration that, at first, were focused on Salvador 500, in the case of neighborhood workshops.

- (6) It is clear that there is a Coordination Announcement mentioned by Santos (2016, p. 83), who highlights that, in the workshops, the population was informed about the concepts and challenges of the strategic planning and the City Hall would listen to the population about readings and expectations about their neighborhoods and the city. Different from the identification aimed by the Neighborhood Workshop's Report, at least, it could be classified as a survey about what city of Salvador should be, but it was far from what could be considered a citizen participation in political management processes applied to the *res publica*.
- (7) The history of Salvador City Council is full of controversy. After its creation, it spent a long time working through calls. In February 2012, mayor João Henrique Barradas Carneiro enforced Bill n. 8197, which addressed Salvador Urban Development Direction Plan, and this Bill became an advisor of "soil use, housing, environmental sanitation and urban mobility planning and management, as well as example of the other matters that affect urban development [...] " (PMS, Bill n. 8197 from February 6<sup>th</sup>, 2012). According to Movimento Participa Salvador, "the Prosecutor (MP-BA) sued a Direct Claim of Unconstitutionality (Adin) against Bill n. 8197, n. 8378 and n. 8379 – all from 2012 and that have changed the PDDU (Bill n. 7400/2008) and in other aspects. The claim was sentenced correct by the Bahia Court, and these bills were considered unconstitutional". Participa Salvador. Available at: <http://participasalvador.com.br/2015/03/13/conselho-municipal-deve-ter-cunho-deliberativo>. Accessed on: January 1st, 2017.
- (8) Throughout the hearings, many were the records that, while the Plan was being debated, the city hall had already triggered, in parallel, a Louos review that, theoretically, would depend on its overall definitions. It is worth highlighting that, it was a coincidence, That Consortium Urban Operations – OUCs – meet Manifestations of Private Interest issued by Odebrecht, which involved numerous and populous neighborhoods in Salvador.

## References

- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2002). *A cidade do pensamento único - Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ARANTES, P. E. (2014). *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo, Boitempo.
- AVRITZER, L. (org.) (2007). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARVALHO, I. M. M. de (2013). Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. *Caderno CRH*, v. 26, n. 69, pp. 545-562.
- COELHO, L. X. P. (2015). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba*. Curitiba, Terra de Direitos.
- CORIOLO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. (2013). Estatuto da cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades sócio territoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 5, n. 2, pp. 131-145.

- DAGNINO, E. (org.). (2002). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- FERNANDES, A. (2008). PDDU 2008: Agonia do Espaço Público. *Terra Magazine – Política*. Salvador. Available at: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2705302-EI6578,00.html>. Accessed: February 28, 2016.
- FERNANDES, E. (2010). “O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico Urbanística”. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades.
- HARVEY, D. (2005). “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio”. In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LOGAN, J.; MOLOTOCH, H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkley, California Press.
- MARICATO, E. (2002). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2010). “O Estatuto da Cidade periférica”. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades.
- MATTOS, C. A. de (2010). *Globalización y metamorfosis urbana em America Latina*. Quito, Olachi.
- MILANI, C. (2007). “Participação social e ação pública local na Bahia”. In: AVRITZER, L. (org.). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MOTA, A. (2007). “Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- NASCIMENTO, M. de F. P. (2008). *A participação cidadã no Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Católica do Salvador.
- NOBRE, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo, Companhia das Letras.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2015). *O Direito à Cidade nas Eleições Municipais. Propostas de Governo dos Candidatos à Prefeituras*. Rio de Janeiro, setembro de 2016.
- PMS (2015). *Plano de Mobilização e Participação Social*. Salvador. Available at: <file:///D:/Users/Bete/Downloads/Plano%20de%20Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social.pdf>. Accessed: April 28, 2016.
- REBOUÇAS, T.; MOURAD, L. N. (2016). A tampa e a panela ou o casamento das operações urbanas consorciadas com as manifestações de interesse privado na cidade de Salvador – BA. In: SEMINÁRIO URBBA [16]: ESTATUTO DA CIDADE, 15 ANOS: LUTAS, CONQUISTAS E PARADOXOS. *Anais...* Feira de Santana, Universidade Estadual de Feira de Santana.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópole/Ippur/UFRJ.

- SANTOS, M. R. M. (2011). "O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros". In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- SANTOS, R. C. (2016). *Quem participa? participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500*. Masters dissertation. Brasília, Universidade de Brasília.
- SILVA, C. A. (2006). Plano Diretor e Participação Social: pensado o Planejamento Social. *Revista Tamoios*, ano II, n. 1 (xerox).
- VAINER, C. B. (2002). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 2001-2/2002-1. pp. 13-32.
- VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, edição do autor.
- VITALE, D. (2004). "Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo". In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- WOLFF, F. (2007). "O esquecimento da política ou o desejo de outras políticas?" In: NOVAES, A. (org.). *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro, Agir.

## Master Plan Assessments

- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA BAHIA – CAU/BA; Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento da Bahia – IAB; Sindicato de Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia – Sinarqu (2016). Nota técnica. Salvador.
- NUNES, D.; SERRA, O. (2016). *Projeto de Lei do PDDU de Salvador*. Uma avaliação. Salvador.
- A TARDE (2016). A nova cara da capital. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo e obras de mobilidade mudam perfil de Salvador, p. A4.
- PROJETO PARTICIPA; FÓRUM DA CIDADE É NOSSA; MOVIMENTO VOZES DE SALVADOR. (2016). Os 21 pecados capitais do PDDU de Salvador. (Projeto de Lei 396/2015). Documento elaborado a partir dos debates ocorridos nas Oficinas do Ministério Público e das contribuições do Projeto Participa de especialistas da academia, do Fórum da Cidade é Nossa e do Movimento Vozes de Salvador. Salvador.

## Minutes of the Municipal Government of Salvador

PMS, Ata da Audiência Pública n. 1, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 2, 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 3, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 4, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 5, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 6, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 7, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 8, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 9, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 10, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 11, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 12, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 13, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 14, 26 de outubro de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 15, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 16, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 17, de 2015; PMS, Ata da Audiência Pública n. 18, de 2015; PMS, Plano de Mobilização e Participação Social – PMPS, Salvador, 2015; PMS, Relatório I – Oficina de Bairros, Salvador, de Janeiro de 2015; PMS, Relatório II – Oficina de Bairros, Salvador, de Janeiro de 2015; Presidência da República, Estatuto da Cidade, lei n. 10.257/2001. Brasília.

## Minutes of the City Council of Salvador

Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 1, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 2, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 3, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 4, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 5, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 6, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 7, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 8, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 9, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 10, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 11, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 12, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 13, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 14, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 15, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 16, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 17, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 18, de 2016; Câmara de Vereadores, Ata da Audiência Pública n. 19, de 2016.

Received: May 29, 2017

Approved: September 24, 2019





# Os institutos liberais e a consolidação da hegemonia neoliberal na América Latina e no Brasil

Liberal institutes and the consolidation of neoliberal hegemony in Latin America and Brazil

Ana Lúcia B. Faria [I]  
Vera Chaia [II]

## Resumo

Este artigo analisa as conexões entre o avanço da direita neoliberal nos países latino-americanos, notadamente no Brasil, e as redes de institutos liberais. Examina-se especificamente o think tanks estadunidense, Atlas Network, e as redes parceiras dessa organização que atuam na América Latina e no Brasil. Trata-se de um movimento profundamente articulado por essas redes em âmbito global, da batalha ideológica hayekiana de difusão da racionalidade neoliberal para legitimar e pavimentar o caminho da escalada desmensurada do capital que mercantiliza a sociedade e expropria brutalmente direitos e políticas sociais dos trabalhadores, mediante mudanças ortodoxas nos campos político, jurídico, ideológico e social.

**Palavras-chave:** rede de think tanks; institutos liberais; batalha ideológica; neoliberalismo.

## Abstract

*This article aims to analyze the connections between the advance of the right-wing neoliberalism in Latin American countries, notably in Brazil, and the networks of liberal institutes. We specifically examine the North American think tank Atlas Network and the partner networks of this organization operating in Latin America and in Brazil. It is a movement deeply articulated by these networks at a global level, grounded on the Hayekian ideological battle of diffusion of the neoliberal rationality in order to legitimize and pave the way for the unbridled escalation of capital, which commodifies society and brutally expropriates workers from rights and social policies, by means of orthodox changes in the political, legal, ideological and social fields.*

**Keywords:** think tanks network; liberal institutes; ideological battle; neoliberalism.



## Os institutos liberais e a batalha de ideias

O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos liberais surgidos no Brasil e na América Latina com o objetivo de defender uma nova ordem na configuração da política econômica e política dos governos latino-americanos: o neoliberalismo. Para tanto, recorreremos à origem dessas propostas, descrevendo o surgimento desses institutos e considerando o poderoso papel desempenhado por essas organizações.

O neoliberalismo, cujo propósito é legitimar ideologicamente o mercado, pode ser compreendido como um projeto econômico-político das elites capitalistas que envolve, na realidade econômica periférica da região latino-americana, as seguintes diretrizes: desconstruir completamente todos os vestígios das políticas desenvolvimentistas e da soberania nacional; mercantilizar todas as áreas da vida social; redefinir o papel do Estado concebido como mero agente dos interesses do grande capital; privatizar, globalizar e desregular a economia; reduzir o custo da força de trabalho; expropriar a classe trabalhadora de direitos e políticas sociais; transformar o emprego em trabalho e a sociedade em negócio.

O neoliberalismo só se afirmou gradativamente como projeto hegemônico na década de 1980, a partir da crise do Keynesianismo,<sup>1</sup> mas, para essa ascensão, foi fundamental a longa batalha de ideias iniciada por Hayek.<sup>2</sup> Ele tinha clareza de que um projeto de tamanha dimensão requereria planejamento: a criação de várias associações da Sociedade Mont Pélerin<sup>3</sup> em escala mundial como aparato

formador de opinião pública. Requereria, ainda, um movimento, uma cruzada que envolvesse o engajamento de acadêmicos, da intelectualidade e daqueles que ele denominava “vendedores de ideias de segunda mão”, quais sejam: professores, jornalistas e representantes da mídia (Hayek, 1985, p. 82).

Hayek julgava que a intelectualidade dispunha de capacidade ímpar para persuadir a opinião pública por meio de condicionamentos cognitivos e políticos. Em razão dessa consideração, argumentou:

Necessitamos de líderes intelectuais que estejam dispostos a trabalhar por um ideal, por menor que sejam as perspectivas de sua realização em curto prazo. Eles devem ser homens que estejam dispostos a aderir aos princípios e lutar por sua plena realização, todavia, ainda em condições remotas [...] A principal lição que o verdadeiro liberal deve aprender com o sucesso dos socialistas é que foi a sua coragem de ser utópico que lhes valeu o apoio de intelectuais e, consequentemente, uma influência sobre a opinião pública que a cada dia torna possível o que parecia recentemente totalmente improvável. (Hayek, 2012, p. 15)

A iniciativa e a militância de Hayek para estabelecer uma rede internacional de fundações, institutos, centros de pesquisa, jornais e agências de relações públicas – para apoiar e difundir o pensamento neoliberal – revelaram-se fecundas. A sociedade Mont Pélerin tornou-se uma das mais importantes redes neoliberais e trabalha, atualmente, com uma rede de 1000 membros e 100 *think tanks*.<sup>4</sup> Os aplicados discípulos de Hayek seguiram rigorosamente as orientações do mestre e permearam

o terreno para o florescimento neoliberal, seja como visão de mundo, seja como projeto econômico. Seguramente o triunfo da batalha de ideias se deveu, em larga medida, à atuação dos *think tanks* liberais — entidades ou organizações liberais. Eles deram sequência ao movimento estratégico de luta de ideias iniciado pela Associação Mont Pélerin, construindo redes de entidades fomentadoras de ideias liberais destinadas à obra de construção e perpetuação da hegemonia neoliberal, em âmbito transnacional.

Segundo a organização TheBestSchools.org, o último levantamento realizado nos Estados Unidos revelou que existem, naquele país, 1.984 *think tanks*, quase um terço do total de entidades de ideias políticas do mundo. A TheBestSchools.org sustenta que essas entidades se dedicam permanentemente à pesquisa de soluções para uma multiplicidade de “problemas do mundo” dentro dos princípios básicos do sistema capitalista. Para tanto, constroem arcabouços argumentativos que defendem e pressionam para que haja mudanças de políticas nos âmbitos local, estadual, federal e mundial.

Algumas entidades liberais, como o Brookings Institution ou a Heritage Foundation, tornaram-se reconhecidas por sua atuação e forte inserção na grande imprensa. Outras organizações têm uma inserção midiática mais tímida, algumas delas publicam seus próprios artigos e livros para um público específico, mas em proporção considerável. Esses institutos são patrocinados por grandes corporações econômicas para formular teorias, investigar, ficcionar e distorcer a realidade e, assim, assegurar os interesses de seus financiadores ao transmitir e propagar essas formulações. Esses numerosos institutos de ideias liberais operam

de forma integrada a extensas redes em escala global, que atuam apoiando política, financeira e intelectualmente diversas organizações.

A Fundação de Pesquisa Econômica Atlas (Atlas Economic Research Foundation), a título de exemplo, é uma rede de institutos de ideias liberais de conexão transnacional, com sede em Washington, EUA, de grande inserção na América Latina. Essa organização foi criada com o propósito de “promover em âmbito mundial a disseminação das ideias liberais, como as ideias de liberdade”.<sup>5</sup> A Atlas foi fundada pelo empresário Anthony Fisher, em 1981, e incorporada ao *think tank* British Institute of Economic Affairs, também fundado por ele, em 1955. A partir de então “realmente começou a ser construída a rede da Europa para a América do Norte, da América do Norte para a América do Sul e, até mesmo, para a Ásia e a África” (Blundel, 2013).

A Atlas atuou, durante um longo período, como a principal rede de transferência de fundos e de diversos recursos no âmbito transnacional para fomentar a disseminação das ideias e das políticas neoliberais. Como o seu principal objetivo é promover, por meio de subsídio, o processo de criação de novos institutos liberais, a Atlas presta apoio financeiro; dá suporte de infraestrutura; fornece treinamento de líderes; patrocina e distribui prêmios e auxílios.<sup>6</sup>

No momento inicial do processo de constituição de sua rede, a Atlas desempenhou atividades sistemáticas de consultoria e treinamento das novas organizações. Esse instituto forneceu um corpo de profissionais aptos para orientar as tarefas de elaboração de estatutos dos novos institutos; assim como para instruir sobre a formação de conselhos de diretores, de conselhos de curadores,

instâncias, muitas vezes, integradas por membros da própria Atlas. Os profissionais da fundação também atuaram preparando as novas organizações para a elaboração do plano de ação e do plano de orçamento e para iniciar projetos de pesquisa e publicação. A Atlas fomentou, ainda, a realização de conferências, palestras, seminários, colóquios e cursos, sobretudo em âmbito regional, com vistas à disseminação do pensamento liberal e à expansão da Rede. Essas iniciativas foram fundamentais para a constituição e consolidação de sua órbita global da Atlas. Devido à sua bem-sucedida expansão, desde 2008, o nome do site foi alterado – de AtlasUSA.org para AtlasNetwork.org –, embora mantenha o nome Atlas Economic Research Foundation como registro legal da entidade.

A formação de uma rede global composta por inúmeros institutos liberais destinados à fabricação de ardis discursivos e de estratégias cada vez mais sofisticadas de persuasão do pensamento e do programa neoliberal foi o resultado da trajetória de ativismo político obstinado e sistemático da Atlas. O diretório global da fundação atualmente é composto por 481 parceiros em 95 países ao redor do mundo, sendo 82 instituições na América Latina e no Caribe, como mostra a Figura 1.

Os Institutos liberais ligados à Rede Atlas não são organizações associadas da fundação, mas, sim, organizações parceiras inseridas em uma vasta rede transfronteiriça, da qual a Atlas é o núcleo. No Brasil, os Institutos liberais parceiros da Rede Atlas estão apresentados na Figura 2.

Figura 1 – Diretório Global da Atlas – 2018



Fonte: Atlas (2018a).

Figura 2 – Parceiros da Rede Atlas no Brasil – 2018

Centro Interdisciplinar de Ética e Economia Personalista do Rio de Janeiro	Instituto de Estudos Empresariais Porto Alegre
Instituto Liberal do Rio de Janeiro	Instituto Liberdade de Porto Alegre
Instituto de Formação de Líderes de São Paulo	Estudantes pela Liberdade de Belo Horizonte
Instituto Liberal de São Paulo	Instituto de Formação de Líderes de Belo Horizonte
Instituto Millenium	Instituto de Líderes do Amanhã em Vitória
	Instituto Ludwig Von Mises Brasil

Fonte: Atlas (2018a).

A Rede Atlas é conectada a diversas redes latino-americanas de Institutos Liberais, dentre as quais se destacam, pelo seu protagonismo político, as Redes Centro Hispano-Americano de Pesquisa Econômica (Hacer), a Rede Liberal para a América Latina (Relial) e a Fundação Internacional pela Liberdade (FIL).

Importa fazer uma breve sinopse dessas redes para elucidar os níveis de entrelaçamento e articulação existentes entre elas e a Atlas, na definição e difusão de táticas e estratégias econômicas e sociais, notadamente para a América Latina. O Centro Hispano-Americano de Pesquisa Econômica (Hacer), fundado em 1996, com sede em Washington DC, é uma organização sem fins lucrativos dedicada a promover o estudo de questões pertinentes aos países da América hispânica, bem como de hispano-americanos que vivem nos Estados Unidos, especialmente em relação a como eles se relacionam com os valores de liberdade pessoal e econômica, governo limitado sob o Estado de Direito e responsabilidade individual.

A Rede Hacer opera predominantemente nos países da América do Norte e do Sul e é composta por 108 institutos de ideias liberais,

entre os quais vários estão associados também à Rede Atlas (Figura 3). O presidente da Atlas, Alejandro Chafuen,<sup>7</sup> integra o Conselho Curador do Hacer, o que evidencia a estreita aproximação entre as duas entidades. Os relatórios de notícias do Hacer fornecem, em fluxo contínuo, matérias atualizadas/recentes sobre as políticas governamentais dos países latino-americanos. Essas informações chegam de Institutos liberais parceiros da América Latina e são veiculadas em inglês e espanhol.

O Hacer criou um blog de notícias cujo foco são as reformas econômicas na América Latina que têm como paradigma o Chile do governo Pinochet, como revelam as informações do próprio *site* do Hacer, com o seguinte teor:

#### A Transformação Econômica do Chile:

Neste projeto, desenvolvido pela Hacer a pedido da Fundação de Pesquisa Econômica da Atlas e Libertad y Desarrollo do Chile, criamos um blog repleto de notícias com uma grande seleção de artigos em inglês sobre a transformação econômica do Chile, uma referência de sucesso para o resto do mundo em desenvolvimento para aspirar, estudar e, esperamos, imitar. (Hacer, 2018a)

Figura 3 – Lista completa dos *thinks tanks* associados à Rede Hacer – 2018

Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Argentina	<p>Centro de Estudos Legais contra o Terrorismo e suas Vítimas  Centro de Estudos Liberdade e Responsabilidade  Centro de Estudos Públicos  Centro de Implementação de Políticas Públicas  Centro para a Abertura e Desenvolvimento da América Latina  Comisión Argentina Pro Derechos Humanos en Cuba  Eseade  Fiel  Fores  Fundação Atlas 1853  Fundación Bases  Fundación Federalismo y Libertad  Fundação Friedrich Von Hayek  Fundação Global  Fundación Jovenes Líderes  Fundación Libertad  Fundação Pensar  Grupo Refundar  Instituto Acton  Libremente.net  Liceo.org  Res publica</p>
Bolívia	<p>Fundação Civitas  Fundación Libertad Democracia e Desarrollo  Notoria Sociedad Libre</p>
Brasil	<p>Centro Interdisciplinar de Ética e Economia Personalista  Instituto de Estudos Empresariais  Instituto Liberal Rio de Janeiro  Instituto Liberdade Rio de Janeiro  Instituto Ludwig Von Mises Brasil  Instituto Millenium</p>
Chile	<p>Centro de Estudios Públicos  Centro de Investigación de Medios e Sociedad Andes  Centro Internacional de Reforma da Previdência  Instituto Democracia e Mercado  Instituto Libertad y Desarrollo  Site do CEP em inglês  Site Lyd English</p>
Colômbia	<p>Centro de Pensamiento Primero Colombia  Fundação Internacionalismo Democrático  Instituto de Ciência Política  Instituto Libertad y Progreso</p>
Costa Rica	<p>Associação Nacional de Fomento Econômico  Instituto Libertad  Instituto para a Liberdade e Análise de Políticas  Libro Libre</p>
Equador	<p>Coordenadora da Inversão e do Trabalho do Equador  Fundación Ecuador Libre  IEEP</p>

Espanha	Circulo de Empresarios Fundação Burke Fundação Iberoamérica Europa Fundación Internacional para la Libertad Fundação para a Análise e os Estudos Sociais - Faes Fundação Rafael Del Pino Instituto Juan de Mariana
EUA	Cipe Fundação de Pesquisa econômica do Atlas Fundação Friedman para Escolha Educacional Fundo para Estudos Americanos Future of Freedom Foundation Instituto Acton Instituto de Estudos Humanitários Instituto de Liderança Instituto de Pesquisa do Pacífico Instituto Independente Razão Instituto de Políticas Públicas Sociedade Internacional para a Liberdade Individual
Guatemala	Centro de Estudios Económicos e Sociais Centro de Investigaciones Económicos Nacionales
Inglês/Português	Instituto Libertade
Latinoamerica	Relial
México	Centro de Investigación para o Desenvolvimento Centro de Investigações sobre a Livre Empresa Foro Libre Fundación Friedrich Naumann Fundação Rafael Preciado Hernandez Instituto Cultural Ludwig Von Mises Instituto de Pensamento Estratégico Agora
Nicarágua	Instituto de Estudios Estratégicos e Políticas Públicas Poesía y Política
Panamá	Fundación Libertad ISA
Paraguai	Centro Paraguai para a Promoção da Liberdade Econômica e a Justiça Social Fundación Libertad
Peru	Andes Libres Centro de Estudios Públicos Centro de Investigaciones y Estudios Legales Coordenadora para a Inversão e o Trabalho Democracia e Desarrollo Internacional Fundação Pensar Instituto Acción Instituto de Estudos da Ação Humana Instituto de Libre Empresa Instituto Peruano de Economía Instituto Libertad y Democracia Instituto Político para la Libertad Peru Liberal Peru Ventures
República Dominicana	Fundação para o Desenvolvimento Integral da sociedade
Uruguai	Centro de Estudos da Realidade Econômica e Social Centro de Estudos Jean François Revel
Venezuela	AIPE Carlos Ball Cedice Organização pela Democracia Liberal na Venezuela

Fonte: Hacer (2018a).

Por intermédio da Rede Hacer, a Rede Liberal para a América Latina (Relial) está ligada à Rede Atlas. Essa organização, com sede na Cidade do México, é presidida atualmente pelo brasileiro Ricardo Santos Gomes,<sup>8</sup> membro do Conselho Deliberativo do Instituto de Estudos Empresariais. A entidade tem, como conselheiro honorífico, Mario Vargas Llosa. A Relial foi criada em 2004 com o apoio da Fundação Friedrich Naumann para a Liberdade da Alemanha.

Essa rede é composta por 40 entidades liberais de 18 países da América Central e do Sul (Quadro 1). Sua estrutura organizacional é formada por uma junta diretiva composta pela presidência, pela vice-presidência e por cinco diretores. Todos os integrantes da junta diretiva ocupam cargos de direção em entidades associadas à Relial. A entidade concebe-se como promotora do elo “mais representativo das organizações liberais na região” latino-americana.

Na visão de seus integrantes, a ela:

[...] é a união de organizações e de partidos liberais mais representativa da região. Através da Relial, estimulamos um diálogo entre nossos parceiros para cooperar frente aos desafios que se impõem na região latino-americana. A Relial tem como objetivo principal consolidar o liberalismo como um eixo sobre o qual se tomam as decisões e as ações políticas na América Latina. A atuação da Relial segue os seguintes princípios: defesa da democracia liberal; liberdade e responsabilidade individual; respeito pela propriedade privada; promoção do governo limitado, impulsionando a economia de mercado; primazia do Estado de Direito; defesa da paz. (Relial, 2018)

A partir de outubro de 2009, a Relial passou a veicular informações e índices sobre a economia de mercado e sobre o livre comércio na América Latina. Conforme discorre o Relatório de 2018 dessa rede, “todos os especialistas de todas as nossas organizações debatem a situação política, econômica e social da região”. Eles “trocam boas práticas e experiências” as quais são sistematizadas e “replicadas na região” (ibid.).

Segundo Alejandro Chafuen, presidente da Atlas:

A Rede Liberal para a América Latina (Relial), com aproximadamente 40 membros e mais de 12 organizações associadas, é uma das redes mais fortes da América Latina. Sua missão é tornar-se uma *rede liberal beligerante* e eficiente que ajude a converter a América Latina numa região caracterizada por democracias liberais e sociedades prósperas, comprometidas com os princípios da liberdade, da responsabilidade individual, do respeito à propriedade privada, à economia de mercado e do primado do Estado de direito e da paz, a fim de elevar o nível de vida na região. (Chafuen, 2014; grifo nosso)

Nesse sentido, a Relial assume a postura de guardião por excelência da economia de mercado na América Latina. A sua pretensão, conforme seu *site*, é “consolidar o liberalismo como o eixo sobre o qual são tomadas decisões e ações políticas na América Latina”. Ela se incumbem de operar como a organização baluarte da batalha ideológica neoliberal. Para tanto, dedica-se a converter a América Latina em uma região plenamente integrada aos ditames da propriedade privada e da economia de mercado.



Quadro 1 – Lista completa dos *thinks tanks* associados à Rede Relial – 2018

<b>Argentina</b> Fundación Libertad y Progreso Fundación Atlas 1853 Fundación Cívico Republicana Fundación Libertad Fundación Federalismo y Libertad Fundación Bases	<b>Honduras</b> Partido Liberal de Honduras Fundación Eleutera Honduras Investiga
<b>Brasil</b> Instituto de Estudos Empresariais Instituto Liberdade	<b>México</b> Fundación Caminos de la Libertad Se Busca Gente Libre
<b>Bolívia</b> Fundación Nueva Democracia	<b>Nicarágua</b> Fundación Libertad
<b>Chile</b> Fundación Libertad y Desarrollo Fundación para el Progreso Fundación Ciudadano Austral	<b>Panamá</b> Fundación Libertad Panamá
<b>Colômbia</b> Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría	<b>Paraguai</b> Fundación Libertad Partido Liberal Radical Auténtico
<b>Costa Rica</b> Asociación de Consumidores Libres Asociación Nacional de Fomento Económico Instituto de Desarrollo Empresarial y Acción Social Instituto Desarrollo Ambiente y Libertad	<b>Peru</b> Instituto Político para la Libertad Instituto Invertir Instituto de Estudios de la Acción Humana
<b>Cuba</b> Unión Liberal Cubana	<b>República Dominicana</b> Centro de Análisis de Política Pública Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles
<b>Equador</b> Instituto Ecuatoriano de Economía Política Libre Razón Fundación Ecuador Libre Fundación Ciudadanía y Desarrollo	<b>Uruguai</b> Instituto Manuel Oribe
	<b>Venezuela</b> Cedice Vente

Fonte: Relial (2018b).

A Rede Fundação Internacional pela Liberdade (FIL) foi fundada em um seminário realizado em 2003, quando líderes de laboratórios de ideias liberais da América Latina e dos EUA se reuniram na Espanha por iniciativa da Fundação Ibero-americana e Europa (FIE). A sua criação foi uma reação ao fenômeno denominado Maré Rosa – termo cunhado por Francisco Panizza, acadêmico uruguaio da London School of Economics, para nominar o ciclo que

emerge na América do Sul, nos anos 2000, de sucessivos governantes de trajetória de esquerda, “quebrando” o dogmatismo neoliberal da década anterior. Portanto, a FIL origina-se da ação ofensiva dos institutos de ideias liberais transnacionais, destinada a bloquear a ascensão de governos oriundos de partidos de tradição de esquerda na América do Sul. O escritório da Rede FIL está localizado na cidade de Rosário, município da província de Santa Fé,

Figura 4 – Lista completa dos *thinks tanks* associados à Rede FIL – 2018

<p>AIL – Asociación de Iberoamericanos por la Libertad – Espanha – <a href="http://www.asociacionail.com">www.asociacionail.com</a> ANFE – Asociación Nacional de Fomento Económico – Costa Rica – <a href="http://www.anfe.cr">www.anfe.cr</a> ATLAS NETWORK – Estados Unidos – <a href="http://www.atlasnetwork.com">www.atlasnetwork.com</a> CAMINOS DE LIBERTAD – México – <a href="http://www.caminosdelibertad.com">www.caminosdelibertad.com</a> CAPP – Centro de Análisis para Políticas Públicas – república Dominicana – <a href="http://www.capp.org.do">www.capp.org.do</a> CATO INSTITUTE – Estados Unidos – <a href="http://www.cato.org">www.cato.org</a> CEDICE – Centro de Divulgación del Conocimiento Económico – Venezuela – <a href="http://www.cedice.org.ve">www.cedice.org.ve</a> CEP – Centro de Estudios Públicos – Chile – <a href="http://www.cepchile.cl">www.cepchile.cl</a> CIEN – Guatemala – <a href="http://www.cien.org.gt">www.cien.org.gt</a> CITEL – Centro de Investigación y Estudios Legales – Peru – <a href="http://www.citel.org">www.citel.org</a> CREES – Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles – República Dominicana – <a href="http://www.crees.org.do">www.crees.org.do</a> ESEADE – Argentina – <a href="http://www.eseade.edu.ar">www.eseade.edu.ar</a> FAES – Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales – Espanha – <a href="http://www.fundacionfaes.org">www.fundacionfaes.org</a> FRASER INSTITUTE – Canadá – <a href="http://www.fraserinstitute.org">www.fraserinstitute.org</a> FREEMARKET INTERNACIONAL – Espanha FRIEDRICH NAUMANN FOUNDATION FOR FREEDOM – Alemanha – <a href="http://www.fnst.org">www.fnst.org</a> FRONTEIRAS DO PENSAMENTO – Brasil – <a href="http://www.fronteras.com">www.fronteras.com</a> FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO – Chile – <a href="http://www.fpp.org">www.fpp.org</a> FUNDACIÓN GLOBAL – Argentina – <a href="http://www.fglobal.org">www.fglobal.org</a> FUNDACIÓN IBEROAMÉRICA EUROPA – Espanha – <a href="http://www.fundacionfie.org">www.fundacionfie.org</a> FUNDACIÓN LIBERTAD – Argentina – <a href="http://www.libertad.org.ar">www.libertad.org.ar</a> FUNDACIÓN LIBERTAD – Panamá – <a href="http://www.fundacionlibertad.org.pa">www.fundacionlibertad.org.pa</a> FUNDACIÓN NUEVA DEMOCRACIA – Bolívia – <a href="http://www.nuevademocracia.org.bo">www.nuevademocracia.org.bo</a> ICP – INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA – Colômbia – <a href="http://www.icpcolombia.org">www.icpcolombia.org</a> IEE – INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS – Espanha – <a href="http://www.ieemadrid.es">www.ieemadrid.es</a> IEEP – INSTITUTO ECUATORIANO DE ECONOMÍA POLÍTICA – Ecuador – <a href="http://www.ieep.org.ec">www.ieep.org.ec</a> INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS – Brasil – <a href="http://www.iee.com.br">www.iee.com.br</a> INSTITUTO JUAN DE MARIANA – Espanha – <a href="http://www.juandemariana.org">www.juandemariana.org</a> INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO – Chile – <a href="http://www.lyd.org">www.lyd.org</a> INTERAMERICAN INSTITUTO FOR DEMOCRACY – Estados Unidos – <a href="http://www.intdemocratic.org">www.intdemocratic.org</a> IPEA – INSTITUTO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO ÁGORA – México – <a href="http://www.ipea.institute">www.ipea.institute</a> MANHATTAN INSTITUTE – Estados Unidos – <a href="http://www.manhattan-institute.org">www.manhattan-institute.org</a> MÉXICO BUSINESS FORUM – México – <a href="http://www.mexicobusinesssevents.com">www.mexicobusinesssevents.com</a> RED LIBERAL DE AMÉRICA LATINA (RELIAL) – <a href="http://www.relial.org">www.relial.org</a> UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN – Guatemala – <a href="http://www.ufm.edu">www.ufm.edu</a></p>
--

Fonte: FIL (2018a).

na Argentina. O seu presidente é Mario Vargas Llosa, e o presidente da Rede Atlas, Alejandro Chafuen, integra o Conselho de Administração da fundação. Essa rede tem por finalidade “influenciar a agenda internacional para apoiar os seus institutos e fundações na difusão das ideias e fornecer informações sobre a realidade latino-americana e suas relações com os Estados Unidos, com a Espanha e com a Europa”. Para tanto, atua ativamente divulgando

sua opinião em grandes debates de âmbito internacional. Essa é a caracterização da FIL, organização que “adota uma estratégia de combate no campo das ideias aos valores que ameaçam a liberdade, a democracia e a tolerância” (FIL, 2018a).

A FIL possui uma estrutura político-administrativa complexa que compreende uma junta diretiva composta por 19 diretores, um conselho acadêmico constituído por

34 conselheiros, um diretório associado integrado por 33 membros, um conselho empresarial formado por 16 conselheiros e um comitê de comunicação constituído por três componentes. Em todas essas instâncias, atuam representantes de organizações latino-americanas, europeias e estadunidenses. Atualmente, existem 37 entidades associadas em 18 países compondo a Rede FIL (Figura 4). Os propósitos da FIL evidenciam, para além da postura político-ideológica dessa organização, a sua veia hayekiana comprometida com a batalha de ideias em âmbito transfronteiriço, articulando institutos de ideias liberais e fechando o cerco para o socialismo, o Estado de Bem-Estar Social e, até mesmo, para os projetos neoliberais menos ortodoxos. A título de elucidação sobre a atuação articulada da Rede FIL com as estratégias neoliberais ardilosas nos países latino-americanos, o próximo evento promovido por essa rede será o Seminário Internacional: “Grandes desafios da Ibero-América”, que se realizou em 3 de dezembro de 2018 e que contou com as participações como expositores de Paulo Guedes,<sup>9</sup> Sérgio Moro,<sup>10</sup> além de outros mentores do neoliberalismo na região.

## Os institutos de ideias liberais que atuam no Brasil

O movimento político-ideológico liberal, estratégico e tático, articulado e planejado pedagogicamente em âmbito mundial para consolidar e preservar a hegemonia do livre mercado, teve início no Brasil com as organizações denominadas Institutos Liberais (ILs). Estes atuaram como polo aglutinador de diferentes

frações da burguesia, com o objetivo de idealizar, materializar e sustentar o triunfo neoliberal no Brasil.

O Instituto Liberal foi criado em 1983, no Rio de Janeiro, por um conjunto de empresários e intelectuais adeptos do ideário liberal, com a finalidade de propagar o pensamento liberal no Brasil entre o empresariado e formadores de opinião. Tão logo o Instituto Liberal do Rio de Janeiro (IL-RL) iniciou suas atividades, verificou-se a necessidade de expansão para outros estados da federação, em razão de as especificidades regionais dificultarem a sua inserção no País.<sup>11</sup>

Nessa perspectiva, buscou-se aumentar o número de mantenedores e ampliou-se a entidade por meio de estrutura seccional de institutos análogos no Distrito Federal e nos seguintes estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia e Ceará. Essa configuração possibilitou “a constituição de núcleos municipais no interior dos diferentes estados, núcleos esses filiados aos respectivos institutos das capitais estaduais e de acordo com o princípio federativo”.<sup>12</sup>

A atuação dos Institutos liberais correspondeu, no Brasil, ao que foi o processo de reabilitação do liberalismo desencadeado pela Sociedade Mont Pélerin em 1947. A instituição dedicou-se inicialmente a tradução, edição, publicação de livros e de panfletos, divulgando ideias, pressupostos teóricos e acepções alusivas ao liberalismo. Além da função de transmissão do pensamento neoliberal, os ILs operaram como laboratório de ideias, pesquisas, planejamento e consultoria das concepções da Escola Austríaca, orientada à realidade política e sócio-histórica brasileira. Em consonância com esse ativismo político, os Institutos liberais traduziram e publicaram obras da Escola

Austríaca de Economia, literatura até então pouco conhecida no Brasil, entre elas, *O caminho da servidão e Direito, legislação e liberdade*, de Friedrich Hayek.

Os ILs congregaram inicialmente empresários de diversos estados que se identificaram com o liberalismo, figuras de projeção econômica e política, como: Jorge Gerdau Johannpeter (RS), Jorge Simeira Jacob (SP), Roberto Bornhausen (SP), João Pedro Gouvêa Vieira Filho (RJ) e Sérgio Andrade de Carvalho e Winston Ling (RS). Todavia, a entidade estendeu-se para além de um agrupamento empresarial, uma vez que arregimentou para seus quadros indivíduos de diversas ocupações, abrangendo advogados, economistas, estudantes, jornalistas, médicos, professores, etc.

As atividades dos ILs foram financiadas, ao longo de sua trajetória, por vários mantenedores, entre os quais se destacam: Aços Villares, Banco Itaú, Copersucar, Banco de Boston, Dow Química, Gradiente, Nestlé, Philco, Sharp e Votorantim (primeiros mantenedores), e posteriormente pelas empresas Amil Assistência Médica Internacional, Arno, Banco Bamerindus, Banco Bozano Simonsen, Banco Fenícia, Bombril, Bradesco, Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga, Companhia Antártica Paulista, Citibank, Companhia Nestlé Indústria e Comércio, Construtora Norberto Odebrecht, Eucatex Indústria e Comércio, Indústrias Gradiente, Rhodia, Indústrias Votorantim, White Martins, TV Globo, Unibanco Corretora de Seguros, Varig, Vasp e Xerox do Brasil.

De acordo com informações do IL-RJ, a partir de meados da década de 2000, em decorrência “de problemas administrativos, os ILs foram sendo reincorporados ao IL-RJ e fechando suas filiais”.<sup>13</sup> O Instituto Liberal do Rio Grande do Sul converteu-se em Instituto

Liberdade. Também nesse mesmo período foram constituídas várias entidades independentes em defesa do neoliberalismo, como o Instituto Mises Brasil, os Institutos de Formação de Líderes, o Instituto Millenium, o Instituto Liberal do Nordeste, o Instituto Ordem Livre e Estudantes pela Liberdade, todos atuantes em parceria com IL-RJ (IL-RJ, 2018).

Segundo dados divulgados pela 2017 Global Go To Think Tank Index Report,<sup>14</sup> o Brasil tem 93 *think tanks*, dentre os quais se destaca o Instituto Millenium (Imil), pela sua forte inserção política e midiática, característica que confere a essa entidade posição de protagonista na batalha de ideias liberais no País, a partir de sua criação. O aporte financeiro assegurado pelas mantenedoras/doadores, a estrutura política administrativa, o corpo de especialistas e convidados aliado a um conjunto incessante de atividades desenvolvidas em âmbito nacional conferem ao Imil a condição de polo de ideias liberais intelectualmente mais sofisticado e mais bem instrumentalizado para realizar, hoje no País, a sustentação política ideológica liberal (McGann, 2018).

O Imil foi criado formalmente em 2006, durante o Fórum da Liberdade, em Porto Alegre, pelo *chicago-boy* Armínio Fraga, para ser um polo irradiador de ideias liberais no Brasil. O instituto é uma organização político-empresarial mantida por líderes de grandes corporações – Gerdau; Globo; Pottencial Seguradora, uma das empresas de Salim Mattar, dono da locadora de veículos Localiza; Abril; Banco Pactual; Bank of America Merrill Lynch; grupo Évora, dos irmãos Ling; grupo Ultra; e Hélio Beltrão.

De acordo com informações apresentadas no *site* da organização, o Imil é uma entidade sem fins lucrativos e sem vinculação

político-partidária, com sede no Rio de Janeiro. Formado por intelectuais e empresários, “o instituto promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo”.

A estrutura político-administrativa do Imil é formada pelas seguintes instâncias: Câmara de Mantenedores, Câmara de Fundadores, Conselho de Governança, Conselho Fiscal e Comitê Gestor. O Millenium realiza regularmente atividades como seminários, palestras e encontros por todo o País que são cobertas pela imprensa e publicadas no portal. Os eventos promovidos pelo Imil contam com o apoio de um corpo de 200 especialistas de diversas áreas do conhecimento. Ademais, a entidade dispõe de uma equipe de convidados composta

por notórios defensores do ideário liberal de inserção na grande mídia, dentre os quais: acadêmicos, advogados, juristas, economistas, cineastas, empresários, âncora de telejornal, jornalistas e analistas políticos (Figura 5).

O papel estratégico de relevo do Millenium no fomento e na difusão do ideário neoliberal, mais especificamente da economia de mercado no Brasil, deve-se, em larga medida, à atuação de intelectuais orgânicos da economia de mercado (os chicao-boys brasileiros), notadamente Armínio Fraga, Gustavo Franco, Pedro Malam, Paulo Guedes; de empresários brasileiros ligados ao grande capital; e de empresários ligados à grande imprensa, como Ali Kamel, diretor-geral de Jornalismo e Esportes da Rede Globo. O instituto contribui, assim, significativamente, para a disseminação e institucionalização das prescrições neoliberais no Brasil.

Figura 5 – Relação da equipe de convidados do Millenium

Adeodato Neto	Eugenio Mussak	José Marcio Mendonça	Oscar Vilhena
Ali Kamel	Everardo Maciel	José Padilha	Paulo Areas
Alvaro Vargas Llosa	Fábio Ostermann	Lilian Zieger	Paulo Brossard (in memoriam)
André Franco Montoro Filho	Gaudencio Torquato	Lucas Mendes	Paulo Feldman
Anselmo Heidrich	Guilherme Fiuza	Luis Gomez	Paulo Kramer
Carlos Alberto Di Franco	Guilherme Malzoni Rabello	Luiz Alberto Machado	Pedro Malan
Carlos Alberto Montaner	Gustavo Guida Reis	Luiz Eduardo Vasconcelos	Percival Puggina
Carlos Alberto Sardenberg	Helio Gurovitz	Luiz Leonardo Fração	Renato Lima
Carlos Magno Xavier	Igor Barenboim	Mailson Ferreira da Nóbrega	Renato Skaf
Christopher Sabatini	Ilan Goldfajn	Marcelo Côrtes Neri	Ricardo Amorim
Claudia Costin	J. R. Guzzo	Marcos Cintra	Ricardo Galuppo
Cora Ronai	Joel Pinheiro da Fonseca	Mario Cesar Flores	Rodrigo Mezzomo
Demétrio Magnoli	Jorge Gerdau	Mary Anastasia O’Grady	Thor Halvorsen
Denis Rosenfield	José Andres Lopes da Costa	Merval Pereira	Tom Palmer
Edson Ronaldo Nascimento	José Eli da Veiga	Mozart Neves Ramos	Vicente de Paulo Barretto
Eduardo Zimmer Sampaio	José Piñera	Nelson Motta	Wagner Lenhar
Eugenio Bucci			

Fonte: Instituto Millenium (2018).

O Millenium, assim como os demais institutos que compõem a imensa rede internacional difusora do ideário liberal, rejeita e desqualifica o arcabouço acadêmico da esquerda e contrapõe-se a ele fabricando e legitimando produções de saberes, como se fossem a própria racionalidade econômica.

Essa rede alinhada à agenda de Washington veicula matérias, como do *link* conteúdo/artigo do *site* do Imil. Vale examinar duas matérias disponíveis no referido *link*, cujos temas são obstinadamente defendidos pelos neoliberais:

- 1) Governo Temer e as prescrições para superação da crise econômica;
- 2) flexibilização da legislação trabalhista.

O tema do Governo Temer e das prescrições para superação da crise econômica é tratado em entrevista concedida por Armínio Fraga ao jornal *Estado de S. Paulo*. A pergunta central da enquete era: “O País melhorou depois do *impeachment*?” e “O governo de Michel Temer segue na direção certa?”. Ele responde: “A mudança foi impressionante. O Brasil, como estava, ia quebrar três vezes mais”. Na sequência da entrevista, ele defende a agenda na linha do “consenso” de 1989:

O ideal seria fazer o ajuste mais rápido, mas está atuando dentro do que é possível no campo político a essa altura do jogo. A agenda é boa. A PEC do teto do gasto (Proposta de Emenda Constitucional 241) é um avanço extraordinário. Ainda assim, exige a reforma da Previdência, se não o teto não fica de pé. Mas eu acho que vai precisar de mais reformas. [...] se aprovar a reforma da Previdência no primeiro trimestre, vai ter tempo para fazer mais e não vejo por que parar. Acho

muito boa a ideia de discutir as questões trabalhistas. O *Estadão*, aliás, publicou uma fantástica matéria sobre isso. (Instituto Millenium, 2018)

A matéria a que Armínio Fraga se refere trata do tema flexibilização da legislação trabalhista, veiculada também no *Estado de S. Paulo*: “Flexibilização da CLT pode ajudar a impulsionar a economia, segundo especialistas”. Nesse texto jornalístico, tece-se crítica mordaz ao que se nomeia “rigidez das leis trabalhistas brasileiras”. A estrutura do artigo é intercalada com breves pareceres de vários “especialistas”, todos obviamente favoráveis à flexibilização da legislação trabalhista. O empresário David Neeleman, fundador da Azul, expressa as suas dificuldades com a legislação trabalhista. Ele explica que pretendia criar um *call center* remoto, no qual os trabalhadores atenderiam as ligações da clientela em suas próprias casas. A proposta permitiria a mulheres com filhos pequenos, além de aposentados e estudantes, organizar a jornada de trabalho de acordo com a sua disponibilidade. Essa proposta tão “avançada” não pôde ser executada em razão do rigor da legislação trabalhista brasileira (*ibid.*).

As matérias veiculadas nos *sites* dos institutos de ideias liberais apresentam os mesmos conteúdos. Com grau maior ou menor de sofisticação argumentativa, essas entidades se aglutinam em torno da agenda neoliberal. À proporção que essas organizações operam, vão inscrevendo ideologicamente pensamentos, opções e convicções. Elas formam padrões de comportamento, pontos de vista, enfoques, pareceres e concepções, reguladas em âmbito nacional e internacional. Essa formação

gradativa abarca um conjunto significativo de pessoas, conjunto este que se eleva rapidamente em dimensão de massa.

Com o propósito de aproximar ainda mais essa organização de importantes grupos formadores de opinião, como os estudantes universitários e os jornalistas, foram desenvolvidos, pelo Instituto Millenium, desde 2012, os seguintes projetos:

1) Imil na Sala de Aula – leva especialistas a universidades de todo o País para debater com os alunos temas de relevância no cenário nacional, sempre atrelados aos valores do instituto.

2) Millenium nas Redações – promove encontros com a imprensa. O objetivo é contribuir para o fortalecimento da liberdade de expressão, por meio da promoção de uma visão mais crítica e independente.

Além disso, o Instituto Millenium dispõe de um *site* bem constituído que divulga as suas próprias produções e replica matérias jornalísticas de diversos órgãos de imprensa, sobretudo do jornal *Estado de S. Paulo*. Possivelmente, seja este, diferentemente das demais organizações, o papel por excelência desse instituto. Em verdade, há um forte vínculo de articulação e de complementaridade entre os diversos institutos de ideias liberais, e provavelmente distintas organizações liberais atuem mais em outras frentes dessa mesma batalha; por exemplo, dedicando-se a treinamento de jovens, realizando formação de líderes, organizando fóruns de debates, ofertando cursos de graduação e pós-graduação, produzindo e veiculando informações atualizadas do Brasil para municiar redes internacionais.

## Estudantes pela Liberdade e o Movimento Brasil Livre (MBL)

A Atlas patrocina, no Brasil, com outras redes e laboratórios de ideias, estudantes, jovens latino-americanos para se engajarem na batalha ideológica de desgastarem e de apertarem o cerco aos governos considerados de esquerda, empunhando os anacrônicos bordões liberais revestidos de uma nova retórica. Em 2016, o Estudantes pela Liberdade no Brasil – fundador do Movimento Brasil Livre – recebeu da Atlas e da Rede Students for Liberty, da qual é associada, aproximadamente, R\$ 300 mil para investir na batalha contra os governos populistas.

Segundo informações contidas no *site* desse laboratório de ideias, a sua criação teve início em 2010, a partir do “*blog* no qual Juliano Torres e Anthony Ling escreviam conteúdos”. A entidade desenvolveu, como primeiro projeto, uma revista acadêmica, chamada Estudos pela Liberdade. A essa altura, “dois grupos faziam parte da organização: o Círculo de Estudos Roberto Campos e Círculo Bastiat, um na UFRGS e outro na Faculdade Pitágoras”. No Seminário de Verão do Instituto Ordem Livre, em 2012 – organizado por Diogo Costa, Magno Karl e Elisa Martins –, Juliano Torres, Anthony Ling e os outros integrantes do grupo criaram “um projeto mais elaborado para mudar a vida dos estudantes nas universidades brasileiras”. Para tanto, deram “início às atividades de uma organização focada na divulgação das ideias de liberdade”. Essa empreitada foi assumida por Juliano Torres que contou com colaboração de “Anthony Ling, Lino Gill, Pedro Menezes e Mano Ferreira”.

Em entrevista à repórter Mariana Amaral – por ocasião do Fórum pela Liberdade em 2015 –, Juliano Torres, o diretor executivo do Estudantes pela Liberdade (EPL), explicita a ligação entre o EPL e o Movimento Brasil Livre (MBL): o Movimento Brasil Livre (MBL) foi uma legenda cunhada pelo EPL para possibilitar a sua atuação nas manifestações do Passe Livre em 2013, resguardando as normas das “organizações americanas que são impedidas de doar recursos para ativistas políticos pela legislação da receita americana (IRS)”. Juliano relata:

Quando teve os protestos em 2013 pelo Passe Livre, vários membros do Estudantes pela Liberdade queriam participar, só que, como a gente recebe recursos de organizações como a Atlas e a Students for Liberty, por uma questão de imposto de renda lá, eles não podem desenvolver atividades políticas. Então a gente falou: “Os membros do EPL podem participar como pessoas físicas, mas não como organização para evitar problemas. Aí a gente resolveu criar uma marca, não era uma organização, era só uma marca para a gente se vender nas manifestações como Movimento Brasil Livre. Então juntou eu, Fábio [Ostermann], juntou o Felipe França, que é de Recife e São Paulo, mais umas quatro, cinco pessoas, criamos o logo, a campanha de Facebook. E aí acabaram as manifestações, acabou o projeto. E a gente estava procurando alguém para assumir, já tinha mais de 10 mil likes na página, panfletos. E aí a gente encontrou o Kim [Kataguiri]<sup>15</sup> e o Renan [Haas], que afinal deram uma guinada incrível no movimento com as passeatas contra a Dilma e coisas do tipo. Inclusive, o Kim é membro da EPL, então ele foi treinado pela EPL também. E boa parte dos organizadores locais são membros

do EPL. Eles atuam como integrantes do Movimento Brasil Livre, mas foram treinados pela gente, em cursos de liderança”. (Agência Pública, 2015)

Esse relato evidencia como essas organizações de ideias liberais investiram vigorosamente no desgaste do governo Dilma. Elas não apenas se engajaram nas manifestações de junho de 2013, mas a insuflaram. Infere-se, também, que o movimento de 2013 permeou ideologicamente o caminho para o movimento *pró-impeachment*, desencadeado em 2015, fomentado pelo Movimento Brasil Livre que aglutinou as forças conservadoras do País e pôs em marcha o golpe, em atuação articulada com seus correligionários, que operam em outras organizações liberais.

No processo eleitoral de 2018, as organizações liberais, nomeadamente o MBL, para tentar evitar a divulgação de notícias falsas pela rede social, atuaram disseminando avalanches de mensagens falsas nas redes sociais com o objetivo de desqualificar os governos petistas e a esquerda e enaltecer a candidatura de Bolsonaro. Segundo o jornal *El País*, esse movimento divulgou em vídeos e postagens publicados na internet; os ativistas tentam desqualificar o trabalho das agências profissionais de checagem de dados, escolhidas como parceiras pelo Facebook e até divulgam perfis pessoais dos jornalistas desses veículos para classificá-los como “militantes da esquerda”. A ironia é que dirigentes do MBL, como o próprio Santos, Kim Kataguiri e Arthur do Val, mais conhecido pelo apelido de Mamãefalei, e inclusive um deputado federal e um procurador da Justiça do Rio de Janeiro difundiram dados falsos para criticar o combate aos dados falsos.



O Fórum da Liberdade é um evento realizado sob o auspício do Instituto de Estudos Empresariais (IEE) e, segundo informações do site, em “2013, foi reconhecido pela Revista Forbes como o maior espaço de debate político, econômico e social da América Latina” (IEE, 2018).

O Fórum tem o expresse propósito de fomentar alternativas objetivas de explicar e replicar as ideias de livre mercado ao público jovem universitário. Nessa perspectiva, promove debates como palestrantes liberais, como Luis Felipe Pondé, Diogo Costa, Demétrio Magnoli, Mário Mesquita, Alejandro Chafuen e Ronaldo Caiado. Dessa forma, oferece uma contribuição imprescindível, nessa batalha, mediante a cobertura maciça da mídia nacional ao Fórum da Liberdade.

O evento propiciou, até os dias atuais, a exposição de 300 palestrantes, sendo 103 deles estrangeiros, e cinco ganhadores do Prêmio Nobel, quais sejam: James Buchanan, Gary Becker, James Heckman, Douglass North e Mario Vargas Llosa. Contou, também, com a presença de sete chefes de Estado, de 53 lideranças políticas nacionais e internacionais, e de 16 ministros de Estado, além de lideranças empresariais, acadêmicos e estudiosos. O Fórum congrega anualmente um público médio de 5.000 pessoas e mais de 200.000 acessos no Fórum da Liberdade On-line, sendo que, destes, mais de 150.000 são por meio das redes sociais – Facebook, Twitter e YouTube. O Fórum também é compartilhado por mais de 25 mil fãs no Facebook; os vídeos do YouTube tiveram mais de 77.000 visualizações; e a transmissão ao vivo atinge mais de 100 mil acessos no mês de realização do evento.

Cabe destacar o papel emblemático desempenhado pelo 28º Fórum da Liberdade,

realizado em 2015, cujo caráter político apoteótico, em razão da conjuntura do País, revela o nível de articulação e o grau de beligerância da batalha ideológica neoliberal. O evento foi realizado nos dias 13 e 14 de abril de 2015, na PUC-RS, em Porto Alegre, num auditório de 2 mil lugares, totalmente repleto. O 28º Fórum contou, inclusive, com a participação de Alejandro Chafuen, presidente da Atlas. Os patrocinadores oficiais do evento foram Souza Cruz, Gerdau, Ipiranga e RBS (afiliada da Rede Globo).

## Considerações finais

As redes de organizações liberais exercem uma ação ofensiva e beligerante contra as ideias e os projetos políticos que se opõem à ordem espontânea do mercado. Essa ofensiva não se processa apenas por meio da grande mídia, mas, sobretudo, mediante as miríades de redes liberais, que se imbricam local, regional e globalmente e se complementam, gerando uma dinâmica veloz de fomento à produção de ideias, de táticas e de estratégias que municiam, em fluxo contínuo, a artilharia da batalha ideológica.

A batalha protagonizada por essas organizações envolve o engajamento não apenas do empresariado, mas de lideranças políticas e religiosas, de discentes de diferentes níveis de ensino, de diversos profissionais que atuam em atividades ligadas à formação de opinião, como acadêmicos, economistas, jornalistas, publicitários, advogados, juristas, docentes e artistas. Os materiais publicitários produzidos por essas redes de ideias compreendem: edição de livros, pesquisas de cunho acadêmico,

tradução de livros e artigos, periódicos, folhetos, cartilhas. As atividades de divulgação ocorrem por meio de congressos, fóruns, simpósios, seminários, colóquios, conferências e, até mesmo, cimeiras.

Verifica-se, assim, que a força operacional desses institutos consiste em sistematizar, alinhar e padronizar uma visão de mundo sob a qual a função do Estado se restringe a apenas assegurar os meios de reprodução do capital, requeridos pelos setores hegemônicos da burguesia, ou seja, reduzir o Estado à esfera dos interesses do grande capital interno e internacional. Trata-se, em última instância, de formar a convicção nos indivíduos de que o princípio da igualdade é injusto e que a desigualdade encerra em si um caráter de justiça conferido pelo merecimento.

Revela-se falaciosa a ideia defendida por Adam Smith, segundo a qual a “mão invisível” do mercado livre regula as relações econômicas sociais e produz o bem comum. Revela-se também falaciosa a acepção hayekiana da ordem espontânea do mercado que ressalta a superioridade do mercado sobre a cognição humana. A intervenção concreta, orquestrada, deliberada, das organizações liberais na América Latina, evidencia o oposto da “mão invisível” e da “ordem espontânea”. O dirigismo neoliberal concentra-se nas ofensivas sistemáticas aos governos eleitos de esquerda e de centro-esquerda, que não aderem ou aderem parcialmente aos ditames

desmensurados do livre mercado. A batalha político-ideológica liberal não se restringe ao campo democrático. Ela é travada, a cada momento, de forma mais radicalizada, ardilosa e desumana; a estratégia é demonizar, criminalizar, desestabilizar e, por fim, demolir esses governos e os movimentos sociais que se opõem ao projeto liberalizante.

O compromisso real do neoliberalismo é com os interesses do grande capital. Quando os interesses dos agentes do livre mercado estão ameaçados, pela soberania da maioria, pela maioria assalariada, a força bruta, a ditadura, torna-se uma alternativa defendida por seus mentores, a exemplo do golpe no Chile protagonizado pelo general Pinochet, que tornou possível a implantação, naquele país, sob a batuta do regime ditatorial, do primeiro experimento neoliberal no mundo. Ao contrário do que apregoam os ideólogos do neoliberalismo, de que há uma correspondência direta entre democracia e liberalismo, liberalismo e democracia são concepções antitéticas, não guardando quaisquer vínculos. A concepção de democracia traz, na sua gênese, o escopo de garantir a maior participação da coletividade no processo público decisório; já a acepção neoliberal ocupa-se, tão somente, de resguardar as elites econômicas (grupo minoritário) em face daqueles que somente possuem a sua força de trabalho, para, assim, manter a dinâmica de acumulação e de reprodução do capital.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-6547-2891>**

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais e Filosofia. Belo Horizonte, MG/Brasil.

anabfaria@hotmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-5089-6720>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Departamento de Política, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil

vmchaia@pucsp.br

## Notas

- (1) Keynesianismo – modelo político-econômico, inspirado nas teses do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), que tinha como base a defesa da intervenção estatal na economia, com a finalidade de estabelecer um regime de pleno emprego e, assim, corrigir alguns problemas graves do liberalismo; notadamente, pretendia reduzir os patamares de desigualdade social. A doutrina keynesiana sustenta que, nas economias capitalistas desprovidas de regulação econômica, as crises tendem a se alastrar, atingindo diversos setores da economia e podendo atingir uma dimensão de desmoroamento em massa da vida social. A era keynesiana teve o seu apogeu como projeto hegemônico capitalista nas três décadas que sucederam ao pós-Segunda Guerra e inicia a sua escalada ao desmonte na década de 1970.
- (2) Friedrich August von Hayek (1899-1992) – economista, filósofo, austríaco e acadêmico filiado à Escola Austríaca de pensamento econômico. Hayek, mentor intelectual e ativista político obstinado do liberalismo contemporâneo ou neoliberalismo, considerou o mercado como cerne da vida social e o individualismo como traço essencial da ação humana, fatores a serem reabilitados com toda pujança em âmbito global nos dias atuais. Hayek sustentava que o mercado garantiria uma supremacia sobre qualquer forma de planejamento econômico e político e sobre qualquer instituição social, devendo servir de base para o ordenamento das sociedades e das condutas humanas. Defendia, ainda, que o individualismo e o egoísmo não significariam o desapareço pelo outro. Em sua acepção, o egoísmo consistia em uma qualidade humana ligada à própria dimensão da razão. A sociabilidade neoliberal proposta por Hayek abarcaria três elementos fundamentais que deveriam ser fomentados nos procedimentos educativos escolares e não escolares: o individualismo como valor moral radical, o empreendedorismo e a competitividade.
- (3) A Sociedade Mont Pélerin foi formada em 1947, quando o economista Friedrich von Hayek convidou 39 pessoas para se encontrarem no Mont Pélerin, na Suíça. O grupo, principalmente formado por economistas sob a liderança de Friedrich Hayek, foi reunido em um evento cujo propósito foi iniciar uma batalha ideológica, um movimento articulado em defesa da legitimação e hegemonia do capitalismo desregulamentado e do combate ao Estado de Bem-Estar Social. A Sociedade Mont Pélerin, criada nessa reunião, tornou-se o polo aglutinador desse movimento.

- 4) Gros (2002), ao analisar as organizações políticas sustentadas por empresários na Nova República, uma organização denominada Instituto Liberal “*think tank* ideológico, que defende interesses de algumas frações da burguesia” e os preceitos do livre mercado, acabou por introduzir genericamente o termo instituto liberal para designar os *think tanks* que professam a doutrina do livre mercado. Após os estudos de Gros, o termo Instituto Liberal passou a identificar, no Brasil, de forma mais direta esse arquétipo de organização. Neste trabalho, emprega-se a categoria Institutos Liberais para designar esse modelo de organização, por considerar a terminologia mais adequada às atividades desempenhadas por essas entidades e por julgá-la mais apropriada à realidade brasileira.

Os *think tanks*, também conhecidos como entidades políticas ou institutos políticos, são organizações que realizam pesquisas e análises relacionadas a políticas, bem como à defesa de uma ampla gama de assuntos domésticos e internacionais. Eles são importantes quando se trata de tomar decisões informadas entre os formuladores de políticas; a maioria deles são organizações sem fins lucrativos. Nos Estados Unidos e no Canadá, eles recebem o *status* de isenção de impostos. Todos os anos, pesquisadores da Universidade da Pensilvânia realizam uma extensa análise de *think tanks* em todo o mundo, publicando um relatório listando e classificando cerca de 6.500 deles. 90,5% dos *think tanks* foram criados depois de 1951 e quase 55% deles estão localizados na Europa e na América do Norte. Em uma base de país a país, os EUA têm mais de 1.984, seguidos por 512 na China e 444 no Reino Unido. Nos EUA, DC tem mais de 397, seguido por Massachusetts com 177 e Califórnia com 169. A pesquisa também classificou *think tanks* globais por influência. Além de ter o máximo de qualquer país, os EUA também abrigam alguns dos *think tanks* mais influentes do mundo. Entre os 10 melhores, cinco são baseados nos EUA com o Instituto Brookings, em primeiro lugar, seguido pelo Instituto Francês de Relações Internacionais.

- (5) Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/assets/uploads/misc/a-preface-and-contents-jk-final-4.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- (6) Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/grants-awards/grants>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- (7) Alex Chafuen tem desempenhado um papel de proeminência na defesa do projeto neoliberal na América Latina. Ele é o presidente da Atlas Network, presidente-fundador do Centro Hispânico para Pesquisa Econômica (Hacer) e membro da Mont Pélerin Society.
- (8) Graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) em 2003. Em 2005, concluiu sua pós-graduação em Direito Trabalhista, também pela PUC-RS. Trabalhou no Gomes & Takeda Advogados Associados desde 1999, tornando-se sócio em 2005. No biênio 2008-2009 trabalhou como advogado associado na Baker & McKenzie, um escritório internacional de advocacia, voltando, ainda em 2009, para o Gomes & Takeda. É membro da Junta Diretora da Relial, foi presidente do Instituto de Estudos Empresariais (IEE), em 2011-2012, organizando a 25ª edição do Fórum da Liberdade, o maior fórum liberal da América Latina. Também foi vice-presidente (2010-2011) e diretor de formação (2009-2010) da mesma instituição. De 2003 a 2014, foi vice-presidente do Instituto Liberdade, um dos primeiros institutos liberais do Brasil. Participou de diversos colóquios, seminários e fóruns das maiores entidades liberais do mundo, como a Atlas Network, a Fundação Friedrich Naumann, o Liberty Fund, Foundation for Economic Education (FEE), sendo palestrante em três eventos da Atlas Network.

- (9) Paulo Roberto Nunes Guedes (Rio de Janeiro, 1949) escolhido como o superministro de Jair Bolsonaro, é velho conhecido do mercado. Trata-se do economista PhD pela Universidade de Chicago, berço dos Chicago Boys. Professor universitário e um dos fundadores do IBMEC, do *think tank* Instituto Millenium e do Banco Pactual; é também fundador e sócio majoritário do grupo BR (*El País*, 27 ago 2018).
- (10) Sérgio Moro, juiz-estrela da operação Lava Jato, abandonou 22 anos de magistratura para fazer parte de um Governo. Ele foi o responsável por condenar centenas de políticos, empreiteiros, lobistas e doleiros que desviaram recursos públicos, principalmente da Petrobras. Foi por conta de uma decisão sua que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi preso e, após condenação em segunda instância, foi retirado da disputa eleitoral de 2018. O *site* The Intercept Brasil, editado pelo jornalista Glenn Greewald, publicou conversas entre o ex-juiz federal e o então ministro da Justiça e da Segurança Pública do governo Jair Bolsonaro, Sérgio Moro, e os promotores da Lava Jato. Os vazamentos em áudio e mensagens foram coletados no aplicativo Telegram desde 2014 até dezembro de 2018. Moro pediu demissão do governo Bolsonaro em 24 de abril de 2020.
- (11) *Site* do Instituto Liberal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/>. Acesso em: 21 abr 2018.
- (12) *Site* do Instituto Liberal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/>. Acesso em: 21 abr 2018.
- (13) *Site* do Instituto Liberal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/>. Acesso em: 21 abr 2018.
- (14) Disponível em: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks). Acesso em: 23 nov 2018.
- (15) Kim Kataguirí (DEM) foi o quarto candidato mais votado no estado de São Paulo para a 56ª legislatura (2019-2023) da Câmara dos Deputados Federais. Ele foi eleito com mais de 400 mil votos (cerca de 2,21% do total de votos válidos).

## Referências

- AGÊNCIA PÚBLICA (2015). *Marina Amaral. A nova roupa da direita*. 23 de junho. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>>. Acesso em: 11 nov de 2016.
- ATLAS (2018a). Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/partners/global-directory>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- \_\_\_\_\_ (2018b). Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/partners/global-directory/latin-america-and-caribbean/3>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- BLUNDEL, J. L. (2013). *The life and work of Sir Antony Fisher*. Disponível em: <<https://iea.org.uk/blog/the-life-and-work-of-sir-antony-fisher>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

- CHAFUEN, A. (2014). US: Think Tanks and The Power of Networks. *Hacer American News* 24/2. Disponível em: <<http://www.hacer.org/usa/us-think-tanks-and-the-power-of-networks-by-alejandro-chafuen/>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- FIL (2018a). Disponível em: <<http://www.fundacionfil.org/entidades>>. Acesso em: 15 nov 2018.
- \_\_\_\_\_ (2018b). Disponível em: <<http://www.fundacionfil.org/objetivos.php>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- FIORI, J. L. (1996). O consenso de Washington. Conferência apresentada no Seminário 50 Anos de História da Revolução na América Latina. Mimeo. Rio de Janeiro, Centro Cultural Banco do Brasil.
- \_\_\_\_\_ (1997). Estado de Bem-Estar social: padrões e crises. *Physis*, v. 7, n. 2, pp. 129-147.
- IEE (2018). Disponível em: <<http://iee.com.br/quem-somos/>> Acesso em: 14 abr 2018.
- IL-RJ (2018). Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/>>. Acesso em: 12 abr 2018.
- FÓRUM da Liberdade. Disponível em: <<http://forumdaliberdade.com.br/home/sobre-o-forum/>>. Acesso em: 12 dez 2016.
- GROS, D. (2002). *Institutos Liberais e Neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- HACER (2018a). Disponível em: <<http://www.hacer.org/>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- \_\_\_\_\_ (2018b). Disponível em: <<http://www.hacer.org/chico-1/>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- HARVEY, D. (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- HAYEK, F. A. von (1985). *A arrogância fatal: os erros do socialismo*. Porto Alegre, Ortiz.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Los Intelectuales y el Socialismo*. Traducido al español por Guillermo Villalba. Foro Libertario y Students For Liberty. Disponível em: <<https://studentsforliberty.org/wp-content/uploads/2012/05/Hayek-Los-Intelectuales-y-el-Socialismo11.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2018.
- INSTITUTO MILLENIUM (2018). Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/divulgacao/entrevistas/maquina-de-crescimento-quebrou/>>. Acesso em: 14 abr.
- McGANN, J. G. (2018). 2017 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*, n. 13. Disponível em: <[https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/13](https://repository.upenn.edu/think_tanks/13)>. Acesso em: 8 jun 2020.
- RELIAL (2018). Disponível em: <<http://relial.org/uploads/biblioteca/6d9fec3da7528c752e4a15889583739f.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2018.

Texto recebido em 14/dez/2018

Texto aprovado em 13/jun/2019

# Cadernos Metr pole

## Escopo e política editorial

A revista Cadernos Metr pole tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbaniza o e   questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea.

A revista possui periodicidade quadrimestral, com edi es publicadas no primeiro dia útil do mês, correspondentes a janeiro, maio e setembro.

Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente, às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transforma es socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à ado o de modelos de gestão baseados na governança urbana.

A revista está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribui o-NãoComercial. Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, e embora os novos trabalhos tenham de lhe atribuir o devido crédito e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não têm de licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos.

A revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratiza o mundial do conhecimento.

A revista não aplica taxas de submissão, publica o ou de qualquer outra natureza em seus processos, sendo um veículo científico voltado à comunidade científica brasileira.

A revista Cadernos Metr pole é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada. Os textos livres ter o fluxo contínuo de recebimento.

Os editores convidam para cada edi o temática 1 ou 2 profissionais (no máximo) da área para organizarem o número. Os organizadores devem preparar o texto para a chamada de trabalho com, no máximo, 300 palavras.

A revista publica textos em português, espanhol, inglês, francês .

A revista Cadernos Metr pole publicará seus artigos no idioma original e em inglês. A credibilidade e os custos da tradu o serão de inteira responsabilidade dos autores.

Cadernos Metr pole está registrada com o ISSN impresso 1517-2422 e o ISSN eletr nico 2236-9996.

## Direitos e responsabilidades do autor

Os artigos recebidos para publica o deverão ser inéditos, não tendo sido publicado em anais ou enviado a outro periódico simultaneamente.

  imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autoriza o e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es).

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

O conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

Os autores se comprometem a providenciar as altera es sugeridas pelos pareceristas no menor tempo possível, não prejudicando o andamento da revista.

Os autores se responsabilizam pelo envio do texto no idioma inglês, que deverá ser traduzido e revisado por profissionais gabaritados.

A revista não publica texto de graduandos, mesmo que tenham participado da pesquisa. Seus nomes podem ser citados como "colaboradores" ao final do trabalho.



## Revisão por pares

Os artigos serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores ad hoc para emissão de pareceres.

Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

A avaliação dos manuscritos seguem as opções:

- a) aceitar sem restrições
- b) aceitar com correções
- c) submeter novamente para avaliação
- d) rejeitar

O tempo médio de avaliação é de 6 a 12 meses a partir da data de submissão até sua aprovação/rejeição. Alguns casos podem ultrapassar esse período.

Os pareceristas se reservam o direito de emitirem comentários/conselhos, visando o aprimoramento do manuscrito, respeitando o estilo e opinião dos autores.

Os manuscritos que receberem a avaliação (c) terão a submissão rejeitada. Para uma nova avaliação e possível publicação, será necessário começar um novo processo, com a submissão do manuscrito revisado.

Os pareceristas que detectarem algum conflito de interesse na análise do manuscrito devem informar aos editores, para que sejam realocados para outro trabalho.

Caberá aos organizadores da edição e aos Editores Científicos a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

## Ética da publicação

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

A revista não aplica taxas de submissão, publicação ou de qualquer outra natureza em seus processos.

A revista possui rigoroso código de ética em sua produção científica, com total comprometimento dos profissionais envolvidos no processo editorial.

A revista utiliza programas de detecção de plágio, para identificar e impedir a publicação de artigos em que possa ter ocorrido má conduta de pesquisa.

## Normas para apresentação dos artigos

Os artigos devem ser submetidos exclusivamente no portal Open Journal Systems, seguindo o link <https://revistas.pucsp.br/metropole>

A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.

Os trabalhos devem ser apresentados, nessa ordem:

- título, de 12 palavras no máximo, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português ou na língua em que o artigo foi escrito e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte Arial tamanho 11, margem 2,5, tendo 20 a 25 páginas numeradas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG/PNG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, seguindo rigorosamente as instruções especificadas abaixo.



É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.

A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como “Colaborador”.

O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

## Referências bibliográficas

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

### Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

### Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). “Título do capítulo”. In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). “O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador”. In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

### Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

### Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

### Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

### Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

## Edições

Todas as edições da Cadernos Metrôpole podem ser consultadas nos endereços:

[www.revistas.pucsp.br/metropole](http://www.revistas.pucsp.br/metropole)

[www.cadernosmetropole.net](http://www.cadernosmetropole.net)

## ***Rede Observatório das Metrôpoles***

<b>Estado</b>	<b>Instituição</b>	<b>Coordenador</b>
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo	Marinez Villela Macedo Brandão marinezbrandao@hotmail.com
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Ponte julianoximenes@gmail.com
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz alexandremadiniz@gmail.com
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro rjcribeiro@gmail.com
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lúcia Castreghini de F. Firkowski olgafirk@gmail.com
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa cleialustosa@gmail.com
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues alrodrigues1962@gmail.com
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino mlmcllementino@gmail.com
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Lívia Izabel Bezerra de Miranda livisibmiranda@gmail.com
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares geoprps@gmail.com
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida Souza souza.mariaangela@gmail.com
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro marceloribeiro@ippur.ufrj.br
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira de Carvalho inaiammc@ufba.br
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira pabloslira@gmail.com