

ISSN 1517-2422 (versão impressa)


ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
**metrópole**

as metrópoles sob governança  
neoliberal/ultraliberal

Francisco Fonseca  
Humberto Meza  
Nelson Rojas de Carvalho  
Organizadores

Cadernos Metr6pole  
v. 24, n. 54, pp. 435-856  
maio/ago 2022  
<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5400>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution 

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

Cadernos Metr pole / Observatório das Metr poles – 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 iniciar  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 Metr poles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metr poles

CDD 300.5

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

## Cadernos Metr pole

*Profa. Dra. Lucia Bógus*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metr poles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  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 Metr poles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fund o

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 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

cadernosmetropole@outlook.com

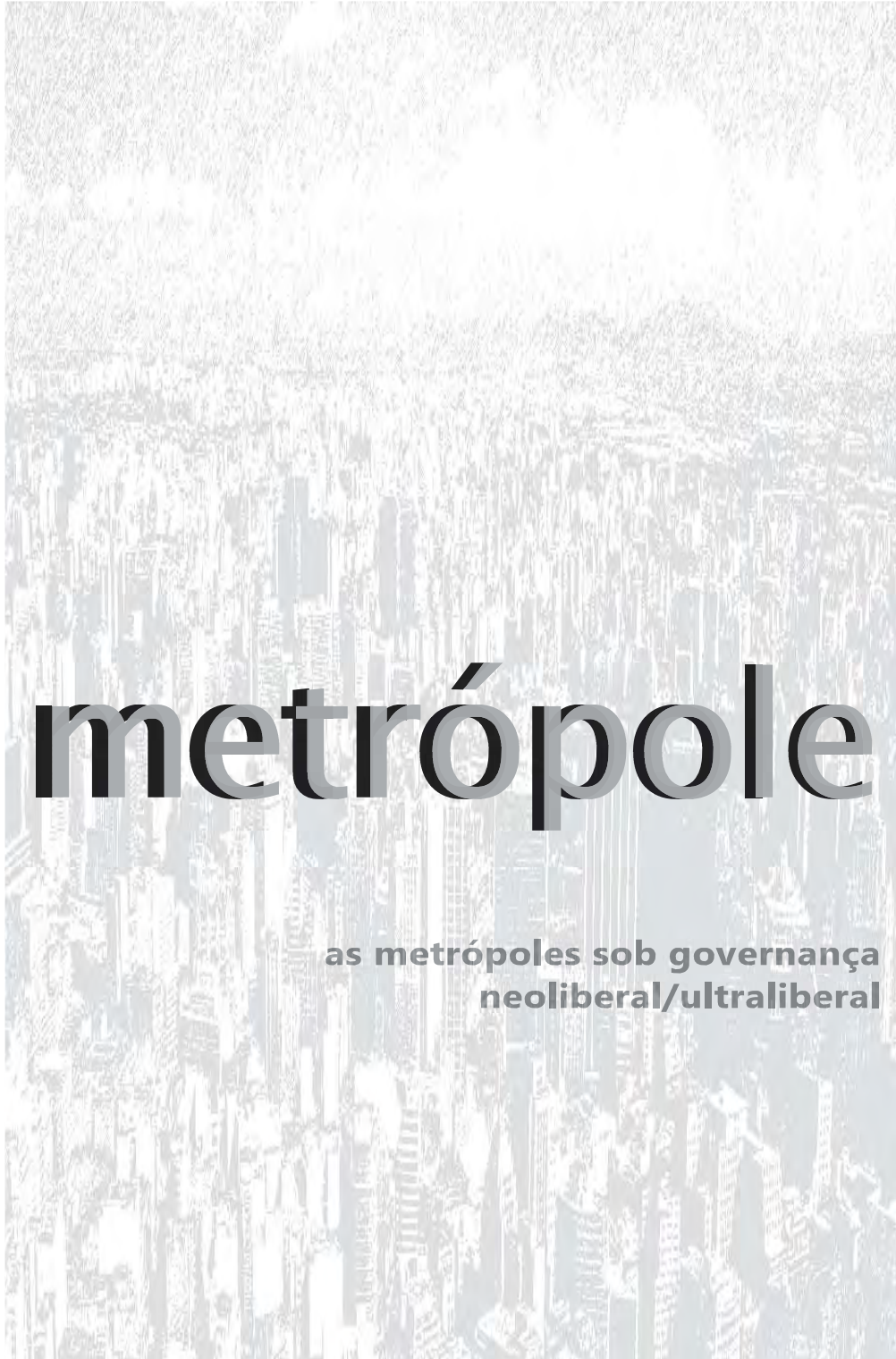
<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METR POLES**



# metrópole

as metrópoles sob governança  
neoliberal/ultraliberal



**PUC-SP**

*Reitora*

Maria Amalia Pie Abib Andery

**educ**

**EDUC – Editora da PUC-SP**

*Direção*

Thiago Pacheco Ferreira

*Conselho Editorial*

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Carla Teresa Martins Romar,  
Ivo Assad Ibri, José Agnaldo Gomes, José Rodolpho Perazzolo,  
Lucia Maria Machado Bógus, Maria Elizabeth B. T. Morato Pinto de Almeida,  
Rosa Maria Marques, Saddo Ag Almouloud,  
Thiago Pacheco Ferreira (Diretor da Educ)

*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

**ABEU**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

# 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) Eduardo Salvador María Léopore (Pontifícia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires/Argentina) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Francisco César Pinto da Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/São Paulo/Brasil) 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 Maldonado (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) 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 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) 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) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/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) Rogério Proença de Sousa Leite (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/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) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

## Colaboradores *ad hoc*

Ana Lucia Lucas Martins (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Ana Paula Fracalanza (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Annelise Caetano Fraga Fernandes (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Bruno César Euphrasio de Mello (Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre/RS/Brasil) Carlos Roberto Monteiro de Andrade (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Christiana Soares de Freitas (Universidade de Brasília-UnB, Brasília/DF/Brasil) Cláudio de Farias Augusto (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Cristina de Araújo Lima (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Danielle de Melo Rocha (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Eduardo José Grin (Fundação Getúlio Vargas-FGV, São Paulo/SP/Brasil) Elisa Maria Almeida Vasconcelos (Universidade Federal do Pará-UFPA, Belém/PA/Brasil) Erick Silva Omena de Melo (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ernesto López-Morales (Universidad de Chile-UC, Santiago/Chile) Georges Gérard Flexor (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Giselle Megumi Martino Tanaka (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Glenda Dantas Ferreira (Universidade Federal da Paraíba-UFPB, João Pessoa/PB/Brasil) Heloísa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) Jeferson Cristiano Tavares (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Jeroen Johannes Klink (Universidade Federal do ABC-UFABC, Santo André/SP/Brasil) Juan Pedro Moreno Delgado (Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador/BA/Brasil) Jupira Gomes de Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) Jussara Jéssica Pereira (Fundação Getúlio Vargas-FGV, São Paulo/SP/Brasil) Laura Rodríguez-Negrete (Universidad Austral de Chile-UAC, Valdivia/Chile) Leandro Cardoso (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) Leandro Dias de Oliveira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Leda Velloso Buonfiglio (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Leticia Nerone Gadens (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Lucio Hanai Valeriano Viana (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Luís Alves Falcão (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Luis Felipe Ayres Magalhães (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) Monica Muniz Pinto de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) Regina Coeli Moreira Camargos (Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Campinas/SP/Brasil) Ricardo de Sampaio Dagnino (Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre/RS/Brasil) Robson Dias da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Rosa Maria Locatelli Kalil (Universidade de Passo Fundo-UPF, Passo Fundo/RS/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Curitiba/PR/Brasil) Silvana Maria Zioni (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Simone Aparecida Polli (Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR, Curitiba/PR/Brasil) Thamine de Almeida Ayoub (Universidade Norte do Paraná-Unopar, Londrina/PR/Brasil) Vera Lucia Rezende (Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Campinas/SP/Brasil) Wania Amélia Belchior Mesquita (Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro-UENF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Leticia Nerone Gadens (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais-PUCMG, Belo Horizonte/MG/Brasil)

## sumário

443 Apresentação

### **dossiê:** as metrópoles sob governança neoliberal/ultraliberal

Neoliberal management of precarity: rental housing as a new neoliberal frontier of housing financialization	451	Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia Isadora de Andrade Guerreiro Raquel Rolnik Adriana Marín-Toro
Mapping large urban projects: a survey of urban consortium operations in Brazilian cities	477	Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros Marina Toneli Siqueira Carolina Silva e Lima Schleder
Neoliberal urbanization and mega events in Lima and Callao	501	Urbanização neoliberal e megaeventos em Lima e Callao Luis Miguel Gomez Cornejo Urriola
Densification and verticalization in the central cities of the Metropolitan Region of Baixada Santista	523	Adensamento e verticalização nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista Lenimar Gonçalves Rios Mônica Antonia Viana Alexandre Lukas Morrone
Neoliberalism and the emptying of the State in public transportation in Araraquara, state of São Paulo, Brazil	549	Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara-SP Tatiane Borchers Victor Garcia Figueirôa-Ferreira
“Doing their best for the company”: neoliberalism and the subjectivity of shopper workers	577	“Vestindo a camisa da empresa”: neoliberalismo e a subjetividade dos trabalhadores <i>shoppers</i> Brauner Geraldo Cruz Junior Claudio Luis de Camargo Penteadó Paulo Roberto Elias de Souza
Passarelas urbanas projetadas por João Batista Vilanova Artigas	603	Urban walkways designed by João Batista Vilanova Artigas Ana Tagliari Wilson Florio

Neoliberal governance in mining territories: private social investment in the Metropolitan Region of Belo Horizonte	625	Governança neoliberal em territórios minerários: o investimento social privado na RMBH Junia Maria Ferrari de Lima Renato Barbosa Fontes Léa Guimarães Souki
Bittersweet mining dependency in Minas Gerais towns: Brumadinho and Itabira in perspective	647	Doce fel da minero-dependência nas cidades mineiras: Brumadinho e Itabira em perspectiva Frederico Dornellas Martins Quintão Armindo dos Santos de Sousa Teodósio André Luiz Freitas Dias
Urbanization and management of hydrological risks in São Paulo	669	Urbanização e gestão de riscos hidrológicos em São Paulo Afonso Celso Vanoni de Castro Angélica Tanus Benatti Alvim
Potentialities and contradictions of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure in the city of São Paulo – 2011-2018	697	Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011-2018 Lucas Daniel Ferreira
Creative Economy: an urban development strategy in Belo Horizonte	721	Economia Criativa: uma estratégia de desenvolvimento urbano em Belo Horizonte Renata de Leorne Salles
Porto Alegre as a growth machine: recent housing production in the metropolis	739	Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole Mario Leal Lahorgue Paulo Roberto Rodrigues Soares Heleniza Ávila Campos
Real estate market regulation and housing policy in Rio de Janeiro	765	A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro Thémis Amorim Aragão
Production of residential space in Santos, state of SP: urban parameters and the “urban order”	793	Produção do espaço residencial em Santos/SP: parâmetros urbanísticos e a “ordem urbana” Marina Ferrari de Barros Flávia da Fonseca Feitosa Jeroen Johannes Klink
The international dimension in the urban transformations of the Floresta neighborhood in Porto Alegre	831	A dimensão internacional nas transformações urbanas no bairro Floresta em Porto Alegre Vanessa Marx Gabriela Luiz Scapini Gabrielle Araújo
	853	Cadernos Metrópole



# Apresentação

Este número do *Cadernos Metrópole* tem por objetivo compreender as diversas e complexas facetas da governança neoliberal/ultraliberal em distintos territórios: no ambiente urbano construído, nos clássicos espaços extrativistas e na vida cotidiana dos indivíduos, conformando abordagem rica acerca do modus operandi, das dinâmicas e das lógicas pelos quais se movimentam, consolidando-se, as ideias e as práticas advindas do neoliberalismo.

Deve-se ressaltar que por neoliberalismo/ultraliberalismo se entende o conjunto de valores e ideias que objetivam – com êxito nos últimos quarenta anos – se estabelecer em paradigmas e métricas, em perspectivas e manuais e, sobretudo, em princípios concretos de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas.

Trata-se, portanto, simultaneamente de doutrina (sistema orgânico de ideias), ideologia (arcabouço de valores com vistas a obter hegemonia), projeto político, e por vezes eleitoral, perspectiva sistêmica de gestão/políticas públicas e concepção de mundo. A radicalidade de diagnósticos elaborados, tendo o “mercado” como agente organizador das relações sociais, e sobretudo de suas proposições, materializa-se em: meritocracia individual como valor supremo; fluxos supostamente livres de informação (caso dos preços) com a participação minimalista do Estado; visão generalizante e fortemente negativa dos aparatos estatais como gerenciadores do público; concepção da economia como “fluxos espontâneos”; defesa das desigualdades sociais como “expressão natural das desigualdades humanas”, espécie de bordão ultraliberal; entre outras características.

Na experiência brasileira, a consolidação ultraliberal acelerada com a consagração do golpe de 2016 tem como reflexos o desmonte gradativo da concertação metropolitana – que sequer havia se consolidado – e a alteração dos processos políticos que decidem a formação do espaço. As dinâmicas de colaboração federativa previstas pela Constituição de 1988 têm sido rapidamente substituídas pelo impulso empreendedor dos municípios. As cidades brasileiras tornaram-se agentes competitivos entre si, para atrair operações urbanas, alavancando grandes investimentos do mercado imobiliário para se tornarem palcos de megaeventos de diversas naturezas. Tornam-se, assim, “cidades para o mercado” e menos para a efetivação da vida.



Tendo em vista essas características, os artigos aqui reunidos abordam, de formas distintas, as dinâmicas e os impactos do neoliberalismo como expressão concreta, aplicada, de pressupostos e interesses vinculados ao “mercado”, isto é, ao capital e às elites proprietárias e gestoras.

Os efeitos, conforme os artigos em tela, abaixo analisados, exemplificam a aplicação neoliberal em casos concretos, neste número especial, e apontam para municípios – no Brasil e no exterior – que, ao promoverem a agenda neoliberal sob a forma de gestão pública e de políticas públicas, impactam diversas áreas, tais como: a financeirização dos alugueis, que valorizam determinados territórios e conseqüentemente expulsam os moradores pobres para regiões cada vez mais longínquas; as “fábricas de moradias” voltadas às classes médias e às elites que promovem verdadeiras revoluções em bairros distintos, afetando, de inúmeras formas, a dinâmica territorial, tal como as operações urbanas, essencialmente privadas (via PPPs e outras formas de investimento privado); os megaeventos que transformam bairros e cidades em “padrão internacional” à luz dos interesses de investidores; a gestão da água, do saneamento, do transporte, da mobilidade, da habitação, entre outros, cuja lógica é a financeirização neoliberal e a participação privada (capital, gestão, pressupostos e métricas); os municípios “minerários”, em que o extrativismo permanece como marca indelével de sociedades prisioneiras do “arcaísmo financeirizado” desses empreendimentos; chegando até a subjetividade neoliberal presente em profissões e sua reprodução no “mercado” de trabalho.

Todos os artigos aqui apontados têm como premissa verificável a existência de dimensões internacionais do capital quanto aos interesses aplicados no Brasil à luz dos fundamentos neoliberais/ultraliberais.

O conjunto dos estudos, expressos nos 16 artigos deste fórum, reúne informações baseadas em fontes primárias, indicadores, entrevistas, vivência de campo (em alguns casos), dentre outras estratégias metodológicas que revelam como se dão os impactos da “agenda neoliberal”, que fora retomada com força no Brasil após o golpe do impeachment em 2016 e a eleição à margem das regras do Estado Democrático de Direito em 2018.

Em síntese, os pesquisadores que reagiram à chamada deste Dossiê apresentam um repertório de análises que respondem a três eixos centrais de pesquisa:

- a gramática ultraliberal que anula o papel regulador do Estado para torná-lo garantia da ação direta dos agentes privados na gestão das cidades, com claras alterações nas políticas urbanas e no cotidiano dos indivíduos;
- a permanência do velho sistema extrativista minerário e das políticas hídricas e de saneamento, cada vez mais articulados à financeirização e aos circuitos “modernos” internacionais;
- a produção habitacional (moradia) impactada por políticas urbanas formatadas pelos interesses do mercado imobiliário com conseqüências para financeirização da moradia e uma gradativa deterioração da posse em grande escala.

Quanto ao primeiro eixo, e especialmente no tocante à gestão financeirizada do espaço urbano, destaca-se o artigo apresentado por Isadora de Andrade Guerreiro, Raquel Rolnik e Adriana Marín-Toro, *Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova*

*fronteira de financeirização da moradia*, no qual as autoras analisam a dinâmica recente pela qual a financeirização da moradia tem-se disseminado na América Latina, notadamente no Peru, Colômbia, México e Brasil, através do mecanismo do aluguel, pelo qual a moradia se transmuta de propriedade em serviço. O artigo analisa como a conexão entre o aluguel residencial e as finanças colocou em andamento uma nova frente de financeirização da moradia e de desposseções em escala global. Sob a lógica da financeirização, atores privados corporativos passaram a gerir o mercado do aluguel em grande escala, chegando-se no continente latino-americano (nas moradias populares) com articulação e gestão própria dos ilegalismos.

Mas essa gestão urbana e financeirizada não se limita ao campo da moradia. Em termos da formação do espaço, e mais enfaticamente nas metrópoles brasileiras, vive-se uma expansão de alterações urbanas presentes em grandes projetos e operações que dispensam a regulação institucional e dificultam o controle social. É o que podemos observar na pesquisa realizada por Marina Toneli Siqueira e Carolina Silva e Lima Schleder, *Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros*. Nela, as autoras destrincham a noção de empresariamento urbano (Nobre, 2019), evidenciado no espraiamento e na consolidação das Grandes Operações Urbanas Consorciadas (Gouc) que usam Parcerias Público-Privadas (PPPs) para se concretizarem. A partir de um diagnóstico acurado de toda as Goucs existentes no Brasil e usando os dados populacionais do IBGE, as autoras constataam um padrão diverso e variado das capacidades administrativas nos municípios brasileiros (em termos de regulações, leis especiais, presença ou não das Goucs nos Planos Diretores, etc.), que dificulta a obtenção dos objetivos sociais previstos no Estatuto da Cidade.

O pesquisador Luis Miguel Gomes Cornejo Urriola, no seu texto *Urbanização neoliberal e megaeventos em Lima e Callao*, não apenas nos revela que a mercantilização das cidades se experimenta nos mais variados contextos latino-americanos. Alavancado pela realização de megaeventos no vizinho Peru (especialmente os XVIII Juegos Deportivos Panamericanos Lima 2019), ele constrói um discurso crítico sobre as novas formas de governança urbana neoliberal que aciona dispositivos culturais, como a naturalização da austeridade do setor público, a concorrência e o livre-comércio (Peck, 2012). Nesse processo, o Estado exerce papel indispensável na centralização e concentração do capital, a partir da criação e da expansão das já velhas conhecidas PPPs.

Na sequência, dois artigos nos mostram, eloquentemente, como tal empresariamento urbano altera o acesso democrático às políticas urbanas e, conseqüentemente, à experimentação da cidade por todos. Num deles, Lenimar Gonçalves Rios, Mônica Antonia Viana e Alexandre Lukas Morrone, autores de *Adensamento e verticalização nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*, comprovam que processos de expansão residencial e transformações morfológicas de longo período, guiados pelos interesses do mercado imobiliário, reforçaram a monofuncionalidade do espaço e a dependência do automóvel nos deslocamentos entre os municípios da região metropolitana estudada.

Tatiane Borchers e Victor Garcia Figueirôa-Ferreira apresentam o segundo artigo que apresenta subsídios para o debate sobre o desmonte do Estado na escala local. A pesquisa *Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara–SP* analisa a trajetória da política de mobilidade por meio do ague, declínio e extinção da Companhia pública Troleibus Araraquara (CTA), que acabou sendo sucateada após a troca da matriz energética para veículos a diesel, permitindo que a iniciativa privada pudesse se inserir na dinâmica de mobilidade urbana. Além de ver quais dispositivos foram acionados nessa transformação, os autores analisam o impacto dela no acesso à mobilidade local atualmente.

Se a ultraliberalização altera as dinâmicas políticas do espaço urbano, o impacto no cotidiano dos indivíduos adota contornos ainda um pouco mais dramáticos. No artigo *“Vestindo a camisa da empresa”: neoliberalismo e a subjetividade dos trabalhadores shoppers*, os pesquisadores Brauner Geraldo Cruz Junior, Claudio Luis de Camargo Penteado e Paulo Roberto Elias de Souza analisam a uberização do mundo do trabalho a partir da vivência de dois trabalhadores de aplicativos e de suas experiências de insegurança, fragilidade e dificuldade na construção de uma identidade profissional, inerente à emergência da razão ultraliberal.

O eixo das transformações urbanas no cenário contemporâneo, marcado pela razão ultraliberal, encerra-se com o texto de Ana Tagliari e Wilson Florio, *Urban walkways designed by João Batista Vilanova Artigas*. Analisando os documentos disponíveis no acervo da Biblioteca da FAU-USP, os autores estudam o projeto de passarelas urbanas na obra de João Batista Vilanova Artigas na década de 1970, para detectar como dimensões de espaço, movimento, conexão, circulação, cidade foram articulados na formatação da arquitetura contemporânea. O estudo encontra valor nas passarelas de Artigas, não apenas no objeto projetado e construído, mas também em seu pensamento teórico sobre as dimensões supracitadas.

No segundo eixo da análise presente neste Dossiê, e particularmente quanto ao papel do extrativismo e da mineração nos municípios brasileiros, destaque-se o artigo *Governança neoliberal em territórios minerários: o investimento social privado na RMBH*, de autoria de Junia Maria Ferrari de Lima, Renato Barbosa Fontes e Léa Guimarães Souki. Trata-se de importante análise dos chamados “investimentos sociais privados”, que se dão pela via da “sociedade civil” (em seu sentido liberal) e são crescentemente financiados por associações empresariais, notadamente do setor minerário. A partir de importante – e pouco comum – abordagem gramsciana (hegemonia, aparelhos privados de hegemonia, disputa pelo senso comum, etc.), o artigo inova ao refletir sobre o papel ocupado por esse setor arcaico da economia, mas muito “moderno” em construir imagens e narrativas. Com isso, embora produzam crimes socioambientais que mancham a história de Minas Gerais, respondem a eles de forma ideológica, em busca da hegemonia da mineração como “produtora de riquezas”, blindando-se, assim, de punições.

Já o artigo *Doce fel da minero-dependência nas cidades mineiras: Brumadinho e Itabira em perspectiva*, de Frederico Dornellas Martins Quintão, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio e André Luis Freitas Dias, cuja perspectiva crítica dialoga com o artigo anterior, elava ao primeiro plano a resistência dos grupos atingidos: práticas, valores, perspectivas, formas organizativas, etc. Em termos teóricos, o artigo ancora-se nas importantes perspectivas decolonialistas e pós-desenvolvimentistas,

valorizando saberes, práticas e dimensões econômicas não atreladas ao extrativismo. Contribui, em termos metodológicos, pela via da participação nos movimentos de resistência das duas cidades em foco. Mais do que observação participante, trata-se de perspectiva de intervenção, que tem como contraparte a reflexão acadêmica. Ambos os artigos formam importante duo analítico, sobretudo após os crimes socioambientais ocorridos em Mariana e Brumadinho.

Esse eixo analítico contém também dois artigos referentes aos recursos hidrológicos e ao saneamento. Quanto ao primeiro, intitulado *Urbanização e gestão de riscos hidrológicos em São Paulo*, de Afonso Celso Vanoni de Castro e Angélica Tanus Benatti Alvim, analisa, em perspectiva histórica, o processo de urbanização massiva na cidade de São Paulo à custa de intensa prática de soterrar os rios e ocupar os vales fluviais. Os efeitos são sabidos e marcados na própria experiência brasileira urbana: deslizamentos, alagamentos, enchentes e toda forma de “desastres” promovidos pela ação especulativa do capital vis-à-vis o enfraquecimento do Estado e das políticas públicas, amplificado por políticas neoliberais desreguladoras e desregulamentadoras. Mais ainda, a fragilidade dos órgãos de defesa civil e de monitoramento de chuvas é apontada como parte da fragilização do próprio Estado. O artigo analisou documentos oficiais, mapas e indicadores, concluindo que a gestão dos recursos hidrológicos (seus efeitos) não consegue suplantar os impactos dos movimentos do capital, em contraste às necessidades sociais.

Também o artigo *Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011–2018*, de Lucas Daniel Ferreira, analisa o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura em duas dimensões: o que se propôs a realizar (universalização do saneamento e acesso à água) e o que de fato se faz tendo em vista a execução orçamentária. Trata-se de estratégia metodológica bastante sólida ao considerar essas duas perspectivas. O texto aponta que as destinações orçamentárias não privilegiaram as favelas e a região das represas (cada vez mais povoados por grupos expulsos do centro expandido), por exemplo, e sim outras políticas urbanas, tais como drenagem, segundo a lógica da disputa por recursos do fundo, isto é, o “conflito distributivo”, que pendeu fortemente – segundo conclui – para as regiões (territórios) da cidade habitadas pelas classes médias e superiores. Tanto o artigo anterior como este último tratam de tema crucial à sanha neoliberal por privatização e altos lucros: os recursos hídricos, tais como rios, saneamento, água e tudo que envolve a vida.

Finalizando esse eixo, o artigo *Economia Criativa: uma estratégia de desenvolvimento urbano em Belo Horizonte*, de Renata de Leorne Salles, reflete sobre um tema bastante contemporâneo e alvo de apropriações distintas: a chamada Economia Criativa. Segundo os organizadores do dossiê, o texto foi incorporado a esse eixo em razão de representar proposição – embora controversa – acerca de novas formas de economia e ocupação do solo. Dialoga, portanto, de forma reversa, com o arcaísmo do setor extrativista, em perspectiva ampla sobre o tradicional e o moderno no Brasil contemporâneo.

Dessa forma, o texto entende que a valorização local, de um sem-número de atividades “empreendedoras”, poderá representar alternativa ao padrão rentista neoliberal vigente, tais como: “os setores criativos dominantes/tradicionais da indústria cultural (patrimônio, artes, literatura e atividades correlatas), [...] os setores da indústria de serviços criativos (design, moda,

arquitetura, etc.), acrescidos das novas mídias e tecnologias e demais atividades correlacionadas às indústrias culturais e criativas” (p. 444). Em outras palavras, propõe nova perspectiva, voltada à maior inclusão e sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social. Embora a força do capital global venha incorporando a tudo e a todos, proposições como essa representa tentativa de construção de novos espaços para além dos marcos neoliberais, mesmo que o próprio conceito de Economia Criativa possa ser visto sob outras perspectivas.

No que se refere ao terceiro eixo de análise, que articula a inflexão neoliberal a novas formas de produção e oferta da moradia, podemos situar o artigo de Mario Leal Lahorgue, Paulo Roberto Rodrigues Soares e Heleniza Ávila Campos, *Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole*. Nele, os autores analisam a dinâmica da produção imobiliária na última década na Região Metropolitana de Porto Alegre, caracterizada por um forte volume de investimentos, desassociado tanto da dinâmica dos ciclos econômicos como das taxas de crescimento populacional. Capiteado por um número concentrado de empresas, que se localizam no núcleo do complexo urbano, imobiliário e financeiro local, o expressivo volume de investimentos imobiliários verificado em Porto Alegre representa ao mesmo tempo causa e efeito de uma ampla reestruturação produtiva, com a deslocalização da indústria do núcleo metropolitano, o qual que se torna objeto da captura do setor secundário da acumulação.

Thêmis Amorim Aragão, no artigo *A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro*, analisa as raízes do déficit imobiliário no Rio de Janeiro e identifica, a partir da desagregação dos componentes do déficit, que, no caso do Rio de Janeiro, o ônus com a aluguel foi a variável central subjacente à falta de acesso a moradias. O artigo problematiza a visão segundo a qual a intervenção estatal deve centrar-se tão somente na produção pública da moradia; sugere um leque de ações estratégicas por parte do estado que se afigurariam como mais relevantes do que os tradicionais programas de provisão de habitação de interesse social.

Marina Ferrari de Barros, Flavia da Fonseca Feitosa e Jeroen Johannes Klink, no artigo *Produção do espaço residencial em Santos/SP: parâmetros urbanísticos e a “ordem urbana”*, com base na análise dos coeficientes de aproveitamento e leis que regularam a ocupação do solo no município de Santos ao longo de cinco décadas (1968/2018), buscam testar a hipótese segundo a qual o estado, por meio da sua ação reguladora, promove uma ordem urbana que privilegia a produção residencial de alta renda. O artigo comprova a tese e identifica um duplo movimento de generalização e focalização, pelo qual, graças à ação reguladora do estado, configura-se uma ordem urbana direcionada à maximização dos lucros derivados da produção de novas localizações e ao direcionamento da produção do espaço urbano residencial pelas camadas de alta renda.

No artigo *A dimensão internacional nas transformações urbanas no bairro Floresta em Porto Alegre*, Vanessa Marx, Gabriela Luiz Scapini e Gabrielle Araújo analisam, a partir da perspectiva da localização, as transformações urbanas no bairro Floresta, localizado na região do 4º Distrito de Porto Alegre, decorrentes do processo de neoliberalização e de financeirização. O artigo, por meio da análise do caso empírico do bairro de Floresta, desenvolve proposta de metodologia capaz de capturar a dimensão multiescalar da incidência dos fluxos de capital sobre o território, bem como a dinâmica de formação de alianças, coalizões e parcerias público-privadas.

Tomando como subsídio as análises do conjunto dos artigos a partir dos três eixos, devemos relembrar que, desde os anos 1980 e sobretudo 1990, as chamadas “reformas orientadas para o mercado”; o “Consenso de Washington”; a *rational choice*; o gerencialismo como movimento internacional de “reforma” neoliberal do Estado, que levou à privatização da gestão e das políticas públicas (o chamado “governo empresarial”, conforme Dardot e Laval); e a financeirização informam teórica e ideologicamente reformas e transformações nas políticas públicas.

O território urbano e rural é tomado como “ativo” e articulado a teias internacionais e financeirizadas. Resistências a esse vetor têm sido observadas em movimentos sociais voltados a políticas específicas, em partidos políticos progressistas, por urbanistas, pesquisadores e cidadãos comprometidos com a coletividade e com a igualdade de ter “direito à cidade”.

O campo de disputa está aberto e as eleições de 2022 apontam desde já para projetos antagônicos entre as perspectivas social-democrata/centro-esquerda e neoliberal/extrema-direita. Tal disputa também pode ser expressa em termos de civilização *versus* barbárie.

Este fórum intenta contribuir com subsídios aos(às) pesquisadores(as) e cidadãos(ãs) quanto aos hercúleos desafios que a sociedade brasileira tem pela frente

*Francisco Fonseca* [I]  
*Humberto Meza* [II]  
*Nelson Rojas de Carvalho* [III]  
Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4339-4786>

Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Administração de Empresas e Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo, SP/Brasil.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil.

franciscofonsecacp@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5074-3337>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

meza.humberto@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0001-6303-3406>

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Seropédica, RJ/Brasil.

nrojascarvalho@gmail.com

## Referências

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.

NOBRE, E. (2019). *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.

PECK, J. (2012). Neoliberalismo y Crisis Actual. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, v. 12, n. 19, pp. 7-27.



# Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia

Neoliberal management of precarity: rental housing  
as a new neoliberal frontier of housing financialization

Isadora de Andrade Guerreiro [I]  
Raquel Rolnik [II]  
Adriana Marín-Toro [III]

## Resumo

A ascensão do aluguel como forma de acesso à moradia tem sido observada atualmente na América Latina, inserida em um contexto de inflexão neoliberal das políticas sociais, financeirização e mercantilização do território popular. Senhorios corporativos vinculados a gestores financeiros globais operam, no mercado residencial, através de plataformas digitais, concentrando a extração de renda de aluguel dispersa, com grande alcance e flexibilidade normativa. Já, no lucrativo mercado imobiliário popular, o aluguel informal é alimentado por remoções, despejos e uma nova geração de políticas públicas de moradia de aluguel: seja através de Parcerias Público-Privadas, seja com a introdução de vouchers, que articulam mercados residenciais populares informais às finanças, impactando territórios populares e redefinindo a moradia como serviço.

**Palavras-chave:** financeirização da moradia; aluguel residencial; senhorios corporativos; parcerias público-privadas; informalidade.

## Abstract

*The rise of rental housing as a form of tenure has been observed in Latin America, in the context of neoliberal inflection of social policies, financialization and commodification of popular territories. Corporate landlords linked to global financial managers operate in residential markets, articulated by digital platforms that enable them to concentrate the extraction of a dispersed rent flow, with large capacity of outreach and regulatory flexibility. In the lucrative popular real estate market, informal rental housing is fueled by evictions and a new generation of public rental housing policies, either through Public-Private Partnerships or through the introduction of vouchers, which link informal rental housing markets to finance, impacting urban popular territories and redefining housing as a service.*

**Keywords:** financialization of housing, rental housing, corporate landlords, public-private partnerships, informality.



## Introdução

A financeirização da moradia tem sido observada em todo o mundo por ampla bibliografia, no entanto, como aponta Aalbers (2017), na análise do fenômeno é necessário articular a dinâmica global com as condicionantes locais, o que envolve grande diversidade de experiências concretas. No caso da América Latina, entre as condicionantes locais e globais, destacamos o papel das agências internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco Mundial) na promoção de reformas dos modelos de financiamento e provisão habitacional e também a chegada de empresas e corporações com atuação regional, conectadas a circuitos financeiros globais. Tais intervenções se dão num contexto de características históricas de desenvolvimento urbano, no qual a moradia tem sido produzida nas dobras do legal e do ilegal, do formal e do informal, em práticas marcadas por “virações”<sup>1</sup> (Telles, 2007). Pretendemos, neste artigo, descrever as formas mais recentes através das quais a financeirização da moradia tem se desenvolvido na região através do mecanismo do aluguel, com a hipótese de que sua forma flexível – que transforma a habitação em um serviço – pode ser a nova fronteira da conexão entre as finanças e o setor imobiliário, com capacidade de alcançar o mundo popular, através de nova forma de gestão dos ilegalismos ( *ibid.*, 2013) na qual o poder público tem papel fundamental e distinto de outros momentos históricos.

Tal caráter histórico específico do Estado se insere na inflexão neoliberal das políticas sociais, em que cabe a ele o papel de garantir, para o mercado, uma demanda cativa para seus produtos, moldados e definidos a partir das expectativas de remuneração dos capitais

investidos nesses negócios e não nas necessidades, demandas e desejos da população. O desfinanciamento e abandono de outras modalidades de acesso a essas políticas, no caso, a moradia, são essenciais para que essa demanda seja cativa. Além disso, as lutas históricas em torno da moradia transformaram essa pauta em extremamente relevante para a disputa político-eleitoral. Assim, o Direito à Moradia parece estar sendo instrumentalizado, junto aos outros direitos sociais (Lavinás e Gentil, 2018), como lastro para fluxos financeiros e justificativa para as políticas propostas pelo Estado e pelo sistema político. É dessa forma que essa demanda é transformada em mercadoria, com a ativa ação, protagonismo do Estado e do sistema político na abertura dessa nova frente de neoliberalização das políticas urbanas e sociais. O processo de financeirização, portanto, precisa ser entendido, também, como um momento de transformação do papel do Estado – não sua diminuição ou residualização –, quando as políticas públicas direcionadas a atender direitos sociais e a mobilização de fundos públicos são meios para viabilizar abertura de frentes e acionar fluxos financeiros.

## Financeirização da moradia na América Latina: flexibilização regulatória e insegurança habitacional

A expansão da conexão das finanças com o setor imobiliário na região percorreu, desde a década de 1990, um caminho que partiu de produtos ligados aos espaços comerciais, com a formação dos primeiros Real Estate

Investment Trusts (Reit nos EUA)<sup>2</sup> – principalmente torres corporativas (Fix, 2007), *shoppings centers* e galpões logísticos (Rolnik et al., 2018) –, até chegar à habitação. O setor habitacional é estratégico nesse processo, por se tratar de uma necessidade universal: há potencialidade de alcançar grande escala e, ainda, em função de seu grande apelo político, poder contar com apoio de fundos e intervenções públicas.

A construção da conexão entre a moradia e as finanças passou por diversas fases na região. Desde a década de 1990, na América Latina, ocorreram dois processos paralelos: o primeiro foi ligado à produção massiva de casas próprias, mobilizando financiamento imobiliário; o segundo deu-se no campo da autopromoção de moradia, com políticas de regularização fundiária. O primeiro processo teve, no Chile, um importante laboratório que se desenvolveu ainda na década de 1980, no qual o financiamento era baseado em títulos de hipoteca, comercializados no mercado secundário. Assim, configurava-se um sistema de oferta privada de habitação com subsídio à demanda, vinculado ao sistema financeiro via mercado de hipotecas (Mito, 2015; Rolnik, 2019). Esse modelo se expandiu pela região e ganhou escala durante a década de 1990, com a abertura de capital das empresas do mercado imobiliário (Fix, 2011), primeiramente no México (através do Programa Infonavit), chegando ao Brasil no final da década de 2000, já como política anticíclica em resposta à crise hipotecária de 2008 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV).

No entanto, o modelo predominante de moradia – a autopromoção da moradia e da cidade – sempre foi o limite para a expansão da financeirização, na medida em que a

informalidade impõe um alto grau de insegurança jurídica. Na década de 1990, as teses sobre titulação em massa de assentamentos informais do peruano De Soto (2001) foram aclamadas pelos órgãos multilaterais como solução para essa questão, sendo implantadas em diversos países da América Latina. No entanto, não lograram promover maior acesso ao crédito, entre outros motivos, dado o baixo nível de bancarização da população dos países (Cockburn, 2011; Riofrio, 1998). Sendo assim, a informalidade na produção habitacional continua sendo até hoje um limite para a financeirização da moradia popular.

Nossa hipótese, neste artigo, é a de que as transformações recentes nos mercados habitacionais da região, ligadas ao incremento do aluguel e a mecanismos de concentração de seus fluxos de rendas, têm capacidade de incidir nas duas frentes (produção de novas unidades e intervenção em assentamentos), configurando uma nova fronteira de expansão das finanças sobre o imobiliário. A habitação transformada em *serviço* por meio do aluguel ganha maior flexibilidade normativa, de produção e de mobilização de demanda, deslocando a questão da moradia da necessidade de resposta à precariedade e à informalidade e reolocando-a no campo da *gestão da insegurança habitacional*. Neste, os vínculos entre moradia e finanças deixam em segundo plano a rentabilidade advinda da produção em escala da moradia em propriedade, priorizando a remuneração do capital investido através de fluxos de renda centralizados e de larga permanência *no tempo* – apoiando-se (e consolidando) o contexto de *transitoriedade permanente* (Rolnik, 2019) ao qual as classes populares estão submetidas. Ganham espaço, nesses processos, diversas formas de parcerias público-privadas,

nas quais – em nome das necessidades habitacionais da população – o fundo público é mobilizado seja para ativar rendas imobiliárias a partir da disponibilização de terras públicas; seja para dar segurança aos contratos através de fundos garantidores (Rolnik et al., 2018); ou, ainda, como fluxos de remuneração ao longo do tempo que podem ser securitizados. Dessa maneira, a habitação, assim como todos os demais direitos sociais, pode ser assegurada através de serviços terceirizados (Lavinias e Gentil, 2018).

Neste artigo, olharemos inicialmente para as transformações globais que têm ocorrido no setor habitacional pós-crise hipotecária de 2008, que têm mobilizado predominantemente o mecanismo do aluguel como forma de extração de renda imobiliária, conformando grandes carteiras globais de ativos de proprietários corporativos ligados ao mercado financeiro. Abordaremos, em seguida, como estão se dando as conexões dessas novas dinâmicas com os territórios das classes populares, atravessados pela informalidade.

Mostraremos como essa sua condição constitutiva, que a princípio parece ser um obstáculo para a expansão das finanças sobre esses territórios, tem marcado fortemente a financeirização num momento de flexibilização mundial das relações de trabalho e sua concentração através de fluxos de renda, forma própria da chamada “uberização”, na qual ganham centralidade formas de autogerenciamento próprias à informalidade histórica latino-americana: “Está em jogo a tendência de uma generalização em nível global de características persistentemente invisibilizadas e fortemente associadas à marginalidade, ao trabalho informal e, mais genericamente, ao mundo do trabalho da periferia” (Abílio, 2020, p. 113).

O Estado, nesse processo, acaba transferindo a responsabilidade de atendimento dos direitos sociais e proteção dos trabalhadores para empresas de plataforma que, por sua vez, ao se posicionarem apenas como intermediadoras do serviço, transferem tal responsabilidade para o “consumidor” que, assim, perde seu lugar de cidadão a ser protegido e atendido. Segundo Abílio:

A uberização refere-se às regulações estatais e ao papel ativo do Estado na eliminação de direitos, de mediações e controles publicamente constituídos; resulta da flexibilização do trabalho, aqui compreendida como essa eliminação de freios legais à exploração do trabalho, que envolve a legitimação, legalização e banalização da transferência de custos e riscos ao trabalhador. Por essa perspectiva, ela se conecta ao direito como um campo em movimento, de disputas permanentes em torno das regulações que materializam os conflitos, as assimetrias e desigualdades, e as vitoriosas legitimidades que os envolvem. Ainda, na relação entre inovação tecnológica e papel do Estado, a uberização também se refere aos desafios nacionais ante os espaços transnacionais que se formam no ciberespaço do mundo do trabalho, dando uma nova dimensão ao que David Harvey (1992) denominou “organização na dispersão”. (Ibid., pp. 112-113)

## Pós-crise hipotecária: ascensão dos mercados de aluguel

Para compreender essa nova etapa na estruturação dos mercados residenciais na América Latina, será necessário observar a transformação estrutural em marcha nos cenários globais,

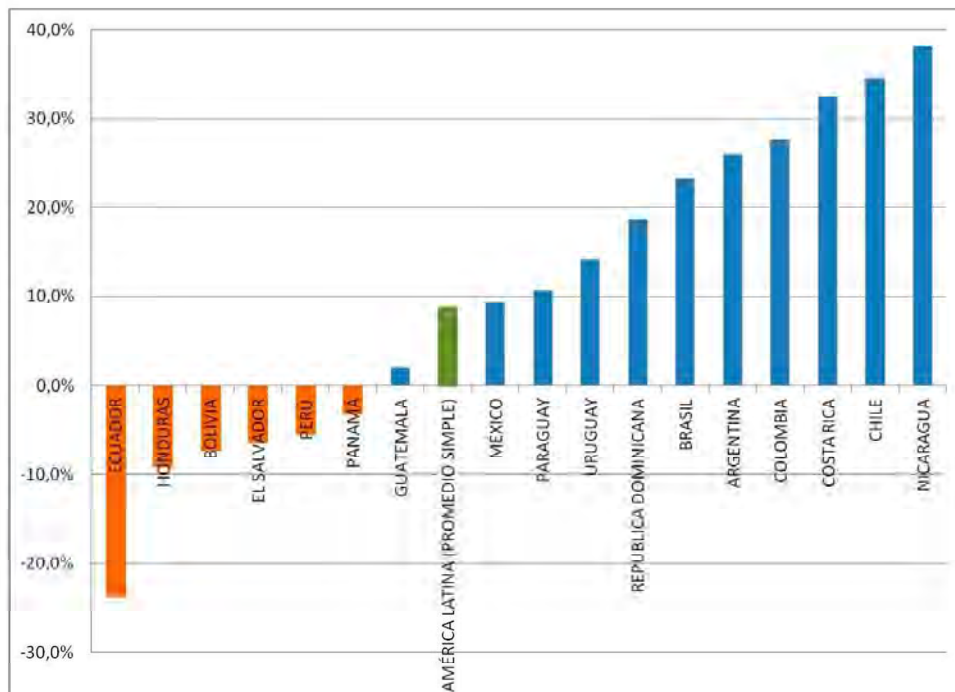
mas que também tem se intensificado há cerca de duas décadas na região: o crescimento dos mercados de aluguel residencial, em todas as faixas de renda.

É uma transformação importante dentro de um quadro relativamente estável, a partir das décadas de 1950/1960, de acesso à moradia por meio da posse ou propriedade privada e autoconstrução, com grande presença de informalidade em vários aspectos da produção, comercialização e uso da moradia. Em toda a América Latina, esse processo que combinou a fase de industrialização pesada com a predominância do acesso à moradia através da posse

levou à situação atual de que a média da região para a locação residencial seja de cerca de apenas 20%,<sup>3</sup> enquanto, na Europa, esse número seja, em média, de cerca de 30% (variando entre 20% na Islândia e 55% na Suíça) e, nos EUA e Canadá, 33% (Blanco, Cibils e Muñoz, 2014).

Esse cenário, no entanto, tem mudado em vários países: segundo dados da Cepal, desde 2000 cresceu 8,8% a porcentagem dos domicílios alugados, com México, Paraguai, Uruguai e República Dominicana com variação acima da média, e destaque para Brasil, Argentina, Colômbia, Costa Rica, Chile e Nicarágua, com variações acima de 20% (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Variação da porcentagem de domicílios alugados por país, de 2000 a 2020



Fonte: elaboração própria com dados da Cepal (s./d.).

Essa tendência de alteração do perfil das formas de posse das moradias apresenta dinâmicas diferentes, porém combinadas, nos diversos extratos de mercado. Nos mercados formais, a tendência é de concentração de ativos em carteiras de investidores institucionais, como veremos a seguir, com grande segmentação de perfil de demanda, muitas vezes apoiadas por parcerias público-privadas. Já, nos mercados informais, que abordaremos na sequência, a tendência é também a instauração de novas formas de extração de renda via regimes de controle privado de gestão territorial, imersos ou não em circuitos ilícitos e alimentadas muitas vezes por políticas públicas de distribuição de *vouchers*.

## Desde cima: a ascensão do proprietário corporativo

O aluguel como forma de acesso à moradia tem crescido em todo o mundo após a crise global de 2008, através seja das transformações em curso nos mercados residenciais privados, seja da emergência e disseminação de uma nova geração de políticas públicas voltadas a promover moradia social de aluguel. Nos mercados privados, assistimos ao surgimento de senhorios corporativos (Fields, 2018) e também da oferta das moradias por meio de novos modelos de gestão ligados à “economia compartilhada”, que articulam capitais financeiros a plataformas digitais (ibid., 2019), prometendo democratização do acesso aos mercados residenciais e formação de comunidades baseadas na predominância do uso sobre a propriedade (Tavolari e Nisida, 2020; Slee, 2017). Essas novas formas articulam as corporações e

o capital financeiro ao autoempresariamento, forma social que também é crescentemente mobilizada nesse processo.

A partir de bibliografia recente, vemos que o aumento da relevância da conexão do aluguel residencial com as finanças coloca em andamento uma nova frente de financeirização da moradia e desposseções em escala global.

Trata-se de uma nova onda de financeirização da moradia, cujo epicentro é a moradia de aluguel. Há um novo tipo de locador, geralmente corporativo e ligado a gestores de ativos financeiros transnacionais, que passou a controlar um grande volume de casas ou apartamentos para locação em várias cidades. (Rolnik, 2019, p. 385)

A crise financeira global – ou do Atlântico Norte, segundo a Aalbers (2019) – colocou em evidência a relação central da moradia com as dinâmicas de acumulação de riqueza e de rentabilidade, sublinhando como os imperativos de acumulação criam ciclos de especulação, com efeitos perversos, como a própria crise hipotecária-financeira indicou (Fields, 2018). Após 2008, em função da *debacle* financeira e imobiliária, a moradia em propriedade de vários países do Norte global deixou de ser sinônimo de segurança habitacional (Ronald, 2008). Nesse contexto, tanto o acesso como a procura de habitação em propriedade diminuíram.

Nos Estados Unidos, por exemplo, fundos *private equity* aproveitaram-se das fortes quedas de preços das casas para comprar milhares de unidades, convertendo-as em oferta de habitação em locação, dado o aumento da procura, e, ao mesmo tempo, lançaram novos instrumentos financeiros respaldados por esse tipo de posse (Fields, 2017). Estes, somados à expulsão de pessoas e famílias das casas

hipotecadas, novas barreiras de acesso ao crédito, além de salários cada vez menos estáveis (Hochstenbach e Ronald, 2020), fizeram com que a moradia de aluguel tivesse um papel relevante na história da crise financeira global (Kemp, 2015, p. 601, apud por Hochstenbach e Ronald, 2020). Assim, surgem os denominados *Global Corporate Landlords* (Beswick et al., 2016), que centralizam internacionalmente a gestão financeira de grandes carteiras de ativos imobiliários. Esses proprietários corporativos globais também estão presentes no contexto de privatização do parque de locação habitacional público de cidades europeias.

Na América Latina, a moradia em propriedade tem desempenhado um papel político muito mais relevante em comparação com a realidade de alguns países do Norte global (Santana-Rivas, 2020), onde tem existido – em diferentes níveis, profundidade e relevância – uma trajetória habitacional ligada à moradia de aluguel, inclusive através de políticas públicas. Na América Latina, em geral, o aluguel sempre funcionou com bastante autonomia, ou seja, um mercado privado, fragmentado e pulverizado, desenvolvido tanto no mercado formal como no informal. Porém aparecem novos atores envolvidos num mercado de aluguel apropriado e gerido em grande escala, sob a lógica da financeirização, isto é, emergem atores corporativos que administram em grande escala ao invés do pequeno proprietário, não profissionalizado, de apenas uma propriedade.

O que temos observado até agora na região é o surgimento do modelo *multifamily*, já bastante expressivo nos EUA: edifícios que não compõem um condomínio (soma de frações de propriedade), mas são uma única propriedade, que aluga frações, num modelo de gestão centralizada e padronizada. As tipologias

são apartamentos de unidades mínimas, com padrão hoteleiro, serviços compartilhados e associado ao mercado do *e-commerce*, muitas vezes vinculado ao aluguel residencial via plataforma de curto prazo como Airbnb (Vannucchi, 2020).

Para terem mais “aderência” – ou seja, conformarem a mercadoria mais adaptada a esse mercado –, os imóveis residenciais precisam se despojar de suas características locais, seja qualitativamente, seja na forma de gestão de sua propriedade, para que possam ser centralizadas em fundos, que exigem um padrão de rentabilidade alcançado com a padronização da mercadoria. Mais do que isso, há uma mudança fundamental na forma de morar, que passa a ser encarada diretamente como serviço, na medida em que a relação que se estabelece entre proprietário e consumidor é a de uso, por determinado tempo, e não a de venda.

O interesse por parte dos proprietários corporativos pelo modelo *multifamily* é que se trata de um ativo anticíclico, ou seja, que responde melhor em períodos de crise, sendo uma alternativa a outros ativos, como industrial, escritórios e *retail*, os quais têm um desempenho que se vincula mais ao crescimento econômico. Além disso, o *multifamily* atua como um refúgio contra a inflação, devido ao fato de os preços do aluguel aumentarem em proporção superior à inflação,<sup>4</sup> juntamente com os próprios ganhos de capital que o ativo proporciona ao investidor (CBRE, 2019).

Na América Latina, o modelo *multifamily* para aluguel teve início no Chile, em 2013 (Asset, s./d.), e foi exportado por investidores daquele país para outras cidades da região, em dois países especialmente: Peru e Colômbia (Osorio, 2020), mas também está presente no México (WSJ, 2016) e no Brasil.<sup>5</sup> A seleção

desses países ocorre porque seus governos implementaram instrumentos e mecanismos que facilitam a circulação de capital no ambiente construído, medidas que permitem criar um ambiente "seguro" para o investimento. São esses países, atualmente, os que mais atraem diferentes fluxos financeiros internacionais para a propriedade imobiliária na região.

A relação das empresas locais com grandes Global Corporate Landlords, além dos fundos de investimento estrangeiros, dá-se também por meio da compra de suas plataformas digitais, que lhes permitem ser grandes operadoras de unidades destinadas ao aluguel residencial. Os avanços tecnológicos no mercado de aluguel têm sido fundamentais para adaptar estratégias de acumulação financeira impulsionadas pela propriedade, para um novo segmento de mercado de locação (Fields, 2019).

As empresas que estão desenvolvendo o modelo *multifamily* na América Latina estão, portanto, expandindo um mercado de tipologias padronizadas mundialmente, com perfil segmentado, vinculando *serviços habitacionais* a outros serviços urbanos por meio de plataformas digitais. Os proprietários são de perfil corporativo, com gestão centralizada e profissionalizada: fundos de investimento e de aposentadoria, gestores imobiliários, *family offices*, companhias de seguro. Uma característica importante, no caso da América Latina, é que a implantação desse modelo envolve uma reestruturação das empresas locais, que passam a ter aportes de empresas internacionais de gestão imobiliário-financeira (europeias, norte-americanas ou asiáticas), fazendo com que exista uma centralização da gestão locatícia de forma externa aos países.<sup>6</sup>

As novas formas de aluguel sob a lógica da financeirização, portanto, conformam um mercado muito recente na América Latina, mas que tem apresentado força para ingressar na região e se posicionar, inclusive, como parte da política pública, como veremos a seguir.

## “Desde abaixo”: um novo extrativismo entre a informalidade e as finanças

O processo de “inquinização” na América Latina também se dá nos territórios populares, ou seja, o aumento da porcentagem de moradia alugada em relação à moradia própria, independentemente da legalidade da posse (Abramo, 2009 e 2012). A fase de produção massiva de casas próprias, embora tenha feito cair a coabitação familiar, assim como a habitação precária, colaborou para um aumento do preço da terra e, conseqüentemente, um incremento do aluguel. No caso do Brasil, tal tendência de mudança de vínculo de propriedade fez com que o déficit habitacional tenha alterado de perfil durante a primeira metade da década de 2010, ao mesmo tempo que o PMCMV estava sendo implantado, fazendo com que a participação do indicador de ônus excessivo de aluguel crescesse exponencialmente.<sup>7</sup> No Chile, em 2015, 28% dos inquilinos pagavam mais de um terço de suas rendas familiares no aluguel, indicando também déficit por ônus excessivo (Link, Marín-Toro e Valenzuela, 2019).

Esse fenômeno merece ser aprofundado na medida em que parece fazer parte de um processo maior de transformação, em toda a América Latina, das relações de trabalho



e das dinâmicas de moradia. Desde a década de 1960, a fase de industrialização da região era assentada na estabilização da força de trabalho urbana por meio, predominantemente, do trabalho assalariado em combinação com o acesso à moradia pela posse ou propriedade privada, através principalmente de processos de autoconstrução. Dessa maneira, o aumento do acesso à moradia popular por meio da locação informal parece fazer parte de uma nova conjuntura de mudanças no mercado de trabalho, de caráter cada vez mais flexível e conectado com a lógica própria às finanças, que centralizam contratos desregulamentados e dispersos sob a forma da “uberização”:

É possível também conceituá-la [a uberização] como um amplo processo de informalização do trabalho, processo que traz mudanças qualitativas para a própria definição de trabalho informal. Mostra-se complexa e poderosa na redefinição das relações de trabalho, podendo ser compreendida como mais um passo no processo de flexibilização do trabalho, ao mesmo tempo que concorre com as terceirizações na forma como as conhecemos nas últimas décadas. Opera também com um novo meio de monopolização de atividades econômicas (Slee, 2017) e de centralização do controle sobre o trabalho. (Abílio, 2020, p. 112)

A flexibilidade do mercado laboral parece estar também relacionada com a flexibilidade do acesso à moradia, em particular nas classes populares, com papel relevante do empreendedorismo na busca de sustento cotidiano – no qual a atual mercantilização da antiga autoconstrução por meio do aluguel também faz parte. Dessa maneira, embora o aluguel na autoconstrução não seja uma novidade (Rolnik e Bonduki, 1982), há alterações na relevância

da sua presença e, principalmente, na forma de sua produção, na medida em que ele é empreendido, como negócio, desde a ocupação ou compra do lote ou imóvel, em processos que emulam a incorporação imobiliária formal (Abramo, 2012). A flexibilidade típica do neoliberalismo – aqui representada pelo aluguel de trabalho ou de moradia – é mercantilizada e centralizada como fluxo de rendas dispersas desde sua produção, nos marcos do empreendedorismo.

Tal flexibilidade, no entanto, precisa ser analisada do ponto de vista do enlace entre a tendência de flexibilidade no mercado formal com a informalidade histórica da região, seja na produção habitacional, seja no trabalho. Nossa hipótese é a de que a locação parece ser um mecanismo importante desse enlace, na medida em que separa propriedade de uso, transformando a *moradia em serviço* – movimento no qual a rentabilidade extraída a partir da *gestão habitacional* parece ser mais relevante do que aquela propriamente relacionada à sua *produção*.

A locação residencial permite a formalização de contratos que geram fluxo contínuo de renda e dão acesso à moradia em imóveis sem propriedade formal registrada ou cuja legalidade urbana não é completa. Isso porque o aluguel opera numa relação contratual privada específica: tais contratos não exigem obrigatoriamente comprovação de propriedade ou de regularidade (edilícia e urbana) do imóvel ou da parte dele alugada, estes servindo apenas no caso de intervenção do poder judiciário no caso de despejos. Dessa maneira, o contrato de aluguel acaba por contratualizar rendas periódicas que podem ser capitalizadas e comercializadas em mercados secundários e uma moradia que, do ponto de vista físico

e jurídico-administrativo, pode ser informal e precária. Trata-se de um mercado diverso daquele de compra e venda de imóveis, pois a falta de formalização completa da propriedade não impede contratos legais de locação ou, ainda, contratos “de gaveta”, mediados por forças de gestão local. Assim, configura-se um grande mercado de extração de rendas, ao mesmo tempo que a demanda por locações mais baratas ganha ainda mais centralidade na medida em que vão escasseando novas terras nos centros urbanos em expansão periférica da América Latina (ibid.).

A hipótese, portanto, é a de que estamos diante de três processos em curso que conformam os nexos entre os mercados populares – da informalidade histórica à recente precarização das classes médias e reprodução social do novo “preariado” (Braga, 2012) – e as finanças. O primeiro, e mais antigo, é aquele vinculado aos mercados ilegais de mercadorias e drogas que atuam de forma transnacional. Pesquisas recentes mostram como mercados de locação residencial em áreas de controle miliciano são fundamentais para sua manutenção econômica e expansão territorial (Hirata et al., 2021); além de serem importantes formas de lavagem de dinheiro desses mercados transnacionais (Abreu, 2020) e, também, investimento produtivo de rendimentos de negócios internacionais bastante lucrativos (Giavarotti, 2018; Feltran, 2019).

O segundo é um tipo de política pública de cunho neoliberal que terceiriza a responsabilidade legal e a qualidade da moradia de aluguel ao próprio beneficiário, através de auxílios mensais e sem nenhum controle ou gestão sobre o parque locatício mobilizado através desses auxílios. Embora, no Brasil,

essas políticas ainda não estejam vinculadas diretamente às finanças, estão dando seus primeiros passos nesse sentido, quando comecem a propor um fluxo constante de rendas por meio de *vouchers* a gestores de carteira de locação destinados a populações removidas, como veremos adiante.

O terceiro relaciona-se ao processo acima citado de “uberização”, ou economia compartilhada. No campo da habitação, vale citar a crescente centralidade dos Títulos de Impacto Social (*Social Impact Bonds – SIB*), que têm buscado soluções de locação popular nos centros das grandes metrópoles (Santoro e Chiavone, 2020), conectando sua rentabilidade a fundos e títulos negociados internacionalmente.

Importante analisar como cada um desses três processos se desenvolve atualmente, mas, também – e talvez de maneira ainda mais relevante –, como os três se inter-relacionam na medida em que ocorrem em um mesmo território, em um mesmo mercado, disputando e articulando práticas, agentes e repertórios distintos, entrelaçando de novas formas os mercados corporativos e os mercados populares de moradia.

Assim, a tendência à flexibilização das relações formais de trabalho e moradia constitui um movimento duplo em economias periféricas como as latino-americanas: por um lado, a formalização – ou institucionalização – da precariedade gera insegurança na reprodução da vida e, por outro lado, é essa mesma insegurança que, ao ser gerida como serviço por meio da locação temporária (de trabalho ou de moradia), pode permitir ganhos financeiros no mercado e, ao mesmo tempo, pressionar no sentido de mudanças nas formas de atuação do poder público.

Essa “nova informalidade” – que estabelece vínculos seja com o poder público, seja com o mercado, sem, no entanto, se formalizar integralmente – é um processo que ocorre concomitantemente, nos territórios periféricos, com outros elementos. De acordo com Abramo (2009), a escassez de novas terras periféricas transforma e intensifica a dinâmica de disputa por elas – pelo mercado formal ou informal. Isso gera, entre outras dinâmicas, o adensamento, via mercado informal, dos assentamentos já consolidados,<sup>8</sup> nos quais começa a aparecer certa centralização de capitais<sup>9</sup> e gestão territorial privada – muitas vezes de caráter militarizado, mas não só: outros agentes também têm se aproximado, como instituições empresariais, fornecedores de serviços urbanos<sup>10</sup> e plataformas de aluguel popular,<sup>11</sup> que atuam numa zona nebulosa entre a formalidade contratual e a informalidade urbana e edilícia. As formas de regulação dessa zona cinzenta são sempre privadas e, no caso das plataformas de aluguel, têm enfrentado disputas judiciais em torno do enquadramento de seus negócios (Tavolari e Nisida, 2020).

Do ponto de vista econômico, há uma dificuldade de concentração de capital nas esferas informais de acumulação por conta da sua contratualização jurídica “falha”. No entanto, isso não significa menos lucratividade, pelo contrário: trata-se de um submercado de rentabilidade superior às áreas formais das cidades, chegando a ser de três a quatro vezes mais alta, segundo dados de Abramo (2009) e Meyer et al. (2017). Isso tem feito com que haja uma nova forma de mercantilização dos territórios populares, muito baseada no mecanismo da locação, quando é acionada toda uma produção do espaço vinculada a novas tipologias, como a formação de cortiços dentro das

favelas, construção de cômodos verticalizados para aluguel e práticas informais de incorporação que emulam as práticas formais.

A aproximação das práticas informais daquelas de produção formal do território nos faz pensar se ainda faz sentido falar em informalidade na caracterização desses mercados, com dinâmicas que, cada vez mais, espelham os chamados mercados formais. Ou, ainda, o que caracterizaria o informal nesses mercados, diferenciando-os, hoje, dos chamados mercados formais? Segundo Telles (2007),

Justamente o que sempre foi considerado evidência de nossas incompletudes, a “exceção do subdesenvolvimento”, para lembrar aqui as proposições de Chico de Oliveira, é que passa a estar inteiramente em fase com os rumos de um mundo globalizado que também fez generalizar por todos os lados os fluxos das chamadas economias subterrâneas nas fronteiras cada vez mais indefinidas entre o legal e o ilegal, o formal e o informal. Ou então o que Roger Botte define como “economias traficantes”, que se espalham também por todos os lados nas sendas abertas pela liberalização financeira, pela abertura de mercados e pelo encolhimento dos controles estatais num tal intrincamento entre o oficial e o paralelo, o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito que estas polaridades perdem qualquer sentido e tornam obsoletas as controvérsias em torno do formal e do informal. (pp. 204-205)

Cabe aqui a análise empreendida por Gago (2015), para quem os circuitos financeiros de acumulação globais não podem ser compreendidos apenas por sua esfera de circulação “pelo alto” – no interior das bolsas de valores e corporações, através dos fundos de investimento financeiro inseridos na produção imobiliária. Também “desde abaixo” tais

circuitos são, antes de tudo, extratores centralizados de valor de muitas propriedades difusas e “autogeridas”, mediadas e construídas por práticas populares de reprodução da vida e de subsistência à “viração” (Telles, 2007), resolvidas atualmente pela matriz empreendedora. Segundo a autora argentina:

[...] a pluralização do neoliberalismo pelas práticas populares provenientes “desde abajo” permite ver sua articulação com formas comunitárias, com táticas populares de resolução da vida, com empreendimentos que alimentam as redes informais e com modalidades de negociação de direitos que se valem desta vitalidade social. (Gago, 2015, p. 31; tradução livre)

Tal análise se coaduna com o argumento dos franceses Dardot e Laval (2016), para quem o neoliberalismo não se limita a uma ideologia econômica, mas principalmente atua na *governamentalidade*<sup>12</sup> da sociedade, conformando uma racionalidade, uma subjetivação, que se generaliza em torno das diversas faces do empreendedorismo – cuja métrica é a da competição entre “empresas de si mesmo”. Na perspectiva dos autores, o Estado passa a instaurar um sistema de direito específico, baseado na concorrência em que ele mesmo se coloca, constituindo-se como agente de mercado: “Resultado dessa primazia absoluta do direito privado um esvaziamento progressivo de todas as categorias do direito público que vai no sentido não de uma ab-rogação formal destas últimas, mas de uma desativação de sua validade operatória” (ibid., p. 378). Tornam-se mais fluidas, portanto, as categorias antes muito consolidadas de “trabalhador”, “comunidade”, “poder público” e “setor privado”, nas quais interesses

antagônicos produzem uma esfera pública marcada pelo dissenso próprio à democracia (Ranciére, 1996). Segundo Gago (2015), é necessário entender, no caso latino-americano, que se trata de uma condição política que não depende da legitimidade e da vontade dos governos, na medida em que estes apenas devem garantir as condições da concorrência:

Por Neoliberalismo “desde abajo” me refiro então a um conjunto de condições que se concretizam *além da vontade de um governo, de sua legitimidade ou não*, porém se convertem em *condições sobre as quais opera* uma rede de práticas e saberes que assumem o cálculo como matriz subjetiva primordial e que funciona como motor de uma poderosa economia popular que mistura saberes comunitários autogeridos e intimidade com o saber-fazer na crise como tecnologia de uma autoempresarialidade de massas. (p. 25; grifos nossos; tradução livre)

Se o empresariamento perpassa todas essas esferas, tendo o cálculo como matriz subjetiva e a securitização financeira como lastro das políticas públicas, significa que temos que também aprofundar a caracterização das novas formas extrativas-despossessivas, não mais baseadas no conjunto sociedade salarial, autoconstrução e Estado interventor.

O Neoliberalismo sobrevive, no entanto, por cima e por baixo: como renovação da forma extrativa-despossessiva em um novo momento de soberania financeira e como racionalidade por baixo que *negocia benefícios nesse contexto de despossessão*, em uma dinâmica contratual que *mistura formas de servidão e de conflitividade*. (Ibid., p. 23; grifos nossos; tradução livre)

Nesse sentido, queremos chamar a atenção para o papel do aluguel nesse contexto, entendendo-o como uma categoria que precisa ser pensada historicamente, pois nos parece ser relevante o fato de ele estar sendo acionado como nova fronteira de expansão de maneira consensual por parte das políticas públicas (como veremos a seguir), do setor imobiliário e do mercado imobiliário informal. Talvez, o aluguel apareça, dessa maneira, consensual, por ser um instrumento que possibilita a gestão do empresariamento popular, lastreado na manutenção de largo espectro de população despossuída, em constante “viração” (Telles, 2007), submetida aos regimes privados de gestão territorial – cujo caráter híbrido de intermediações econômicas, sociais e políticas é central. Tais regimes privados de controle territorial assumem formas distintas nos vários países latino-americanos, porém têm características semelhantes: relação entre o mercado de terras e os mercados ilícitos de mercadorias, uso de violência privada discricionária e intermediação de práticas sociais variadas dentro do território. Segundo Abramo (2012), a informalidade dos mercados de locação necessita de mediadores contratuais locais, que têm assumido várias funções nas comunidades:

Essa figura de mediação contratual, que podemos chamar de “autoridade”, é determinante para a manutenção dos contratos informais e para sua permanência no tempo e garante a condição intertemporal e intergeracional dos contratos do mercado informal de terra. [...] Essas autoridades locais são um resultado de processos históricos (de cada comunidade local) que atribuem um lugar de autoridade a partir de uma infinidade de sucessos sociais legitimadores. Essa legitimidade pode ser de natureza religiosa, étnica,

cultural, política, ou também pode se dar a partir da violência e do controle da força, segundo se constata em algumas investigações empíricas sobre o mercado informal na América Latina (Abramo, 2009). Como indicam muitos estudos da literatura da antropologia econômica, os mecanismos de convivência comunitária que garantem a ordem social local exigem algum tipo de forma coercitiva para restringir e controlar os comportamentos conflituais (ou desviantes). Essas formas podem assumir a modalidade de uma força coercitiva coletiva passiva, representativa e/ou impositiva. (Abramo, 2012, p. 44; tradução livre)

Queremos chamar a atenção ao fato de que tais características da informalidade nas economias periféricas – autogerenciamento comunitário com formação de regimes privados locais de controle – são a base social na qual a financeirização ligada à plataforma, ou “economia compartilhada” (Slee, 2017), se assenta. Como vimos no item anterior, no caso da moradia, a locação tem sido um mecanismo por meio do qual as finanças têm se apropriado dos mercados locais dispersos e desregulamentados. Assim, cabe um olhar atento às transformações recentes nos territórios populares, cuja maior presença de serviços por plataforma ou *startups* – de aluguel, de reformas, de regularização fundiária ou de serviços urbanos – coaduna-se com lógicas de privatização, formando uma trama de relações do neoliberalismo “desde abaixo”. Tal controle privatizado das relações dá lugar, em alguns contextos, a uma “lógica miliciana” (Rizék, 2019) que centraliza e gerencia serviços urbanos – entre eles, o aluguel informal, mobilizando o uso da violência, como mostram recentes pesquisas no Rio de Janeiro (Hirata et al., 2021).

Essas pesquisas trazem dados que mostram, inclusive, a promoção de tomadas de territórios e unidades habitacionais com uso da violência ou remoções discricionárias por dívidas, cujo estoque construído disponibilizado forma carteiras de aluguel gerenciadas por grupos locais associados a mercados ilegais (ibid.). Diante desse contexto, como veremos a seguir, as políticas públicas de subsídio à locação difusa em parque privado (como os *vouchers*) podem, dentro desses territórios, inclusive promover articulações entre práticas criminais e finanças.

## Nova fase das políticas públicas de habitação: contratualização público-privada e financeirização por meio do aluguel

Durante os anos 1990, nas primeiras fases do neoliberalismo latino-americano, a relação entre Estados e mercado dava-se através principalmente de privatizações de empresas públicas. A partir da década seguinte, esse processo se desenvolveu também em direção a uma relação de vínculo permanente entre Estado e mercado no tempo, por meio de concessões do patrimônio público à gestão privada, via parcerias público-privadas, com fluxos de recursos públicos assegurados no tempo para o mercado privado. Banco Mundial e BID passaram a fomentar, em todo o continente, programas de fomento à participação privada nas políticas públicas, inclusive mobilizando a International Finance Corporation

(IFC). Sua estratégia baseou-se na narrativa de “emergência econômica” (Paulani, 2010) dos países, que só poderia ser superada, nos seus argumentos, com o investimento privado como antecipador de recursos para políticas públicas para Estados que não poderiam mais se endividar. Esse modelo implanta um novo contrato social, privatizando direitos, a serem geridos de maneira privada como serviços públicos (Rolnik et al., 2018).

No campo urbano e habitacional, isso significou a passagem do modelo de negociações participativas na esfera pública, de caráter político e conflitual, para uma lógica do direito liberal baseada na contratualização privada, na qual a *gestão contratual* ganha centralidade. É o momento de implantação da cidade-empresendedora baseada na governança urbana (Harvey, 2006), que se deu de maneiras distintas em cada um dos países latino-americanos, porém sempre seguindo uma lógica de empresariamento da gestão urbana, com papel importante das terras e dos fundos públicos na estruturação de negócios privados. Longe da ideologia do Estado mínimo, esse modelo de concessão público-privada é a expressão do que Aalbers (2016) denominou *regulation of deregulation*, segundo a qual um novo sistema regulatório possibilita a liberação de ativos públicos para o mercado de capitais, o que Raco (2014) chamará de “capitalismo regulatório”. Essas políticas de concessão público-privadas foram sendo regulamentadas nos diversos países da região durante os anos 2000, porém passaram a exercer hegemonia nas políticas urbanas e habitacionais principalmente na década de 2010, dentro do contexto pós-crise hipotecária mundial, no qual a vinculação entre mercados imobiliários e financeiros se aprofundou.

Como mostramos no início deste artigo, as políticas habitacionais de produção massiva promoveram vínculos entre o Estado e mercados de capital, ao subsidiarem com fundos públicos e, portanto, garantindo os mercados, propiciando liquidez de ativos para um mercado aberto. A nova fase de financeirização dá um passo além: agora, o objetivo é a captura dos fundos públicos para dentro de fundos securitizadores, que apenas servirão como garantias para a valorização de recursos privados, ativados pela prestação privada de serviços públicos. Não se trata mais do setor privado direcionar recursos públicos para si (apenas), mas de ele colocar o próprio recurso – ou melhor, gerenciar uma miríade de recursos privados – para *ofertar habitação como serviço*, na perspectiva de valorização financeira que joga com o alto risco do setor, porém *garantido através das contraprestações do fundo público*, que *garantem o fluxo de remuneração desses investimentos ao longo do tempo*. Segundo Pereira e Palladini (2019), referindo-se à implantação das parcerias público-privadas (PPP) brasileiras de habitação:

O próprio desenho do programa foi pensado de modo que a apresentação de propostas se restringisse aos grandes *players* do mercado, *deixando a construção da moradia stricto sensu como mais um de vários elementos de um contrato com um conjunto de obrigações mais complexas*. Conforme sintetizou um dos idealizadores da PPP habitacional no governo: “A PPP queria introduzir um *modelo de risco* no mercado de habitação popular, para quem conhece *estruturação do mercado financeiro*. Construir os apartamentos poderia ser qualquer empresa, é como uma *commodity*, a *construção é a parte menos complexa da PPP*”. (p. 13; grifos nossos)

Nesses modelos de parceria público-privada, dois elementos ganham importância nas políticas habitacionais em relação à fase anterior de produção massiva: terras públicas bem localizadas e securitização de fundos públicos com fluxo constante no tempo em direção aos capitais privados. As unidades habitacionais produzidas nesses modelos, portanto, estão ligadas, por um lado, à captação de valorização imobiliária através do patrimônio público e, por outro, à transformação da habitação em uma âncora de serviços – gestão de condomínio, gestão social, aluguel de áreas comerciais, etc. – que justificarão contraprestações dos fundos públicos aos agentes privados por longos períodos. Esse fluxo de recursos pode ser securitizado, na medida em que estão assegurados por fundos garantidores formados, também eles, por patrimônio público – modelo que tem gerado novas remoções em áreas públicas (Almeida et al., 2020), que passam a servir como lastro financeiro *justamente se permanecerem vazias*.

*O último passo desse processo é a habitação se transformar – ela mesma – em serviço, através do mecanismo do aluguel*. Como vimos acima, não apenas a locação já é uma tendência na América Latina, mas também começam a surgir novos agentes e tipologias habitacionais que fazem a sua conexão com as finanças, bem como novos modelos de políticas públicas de locação social começam a circular na região.

Assim como nos programas de produção massiva – e talvez por isso mesmo –, Chile, México e Brasil estão na vanguarda da implantação desses modelos de parceria público-privada de locação residencial. No Chile, desde 2014, o parque habitacional construído pelo programa pioneiro da América Latina

de produção massiva está sendo em parte redirecionado para a locação através de um programa nacional de subsídio ao aluguel chamado “Programa de Subsidio al Alquiler de Vivienda”, que tem cerca de 20 mil beneficiários (Ross e Pelletier, 2014). A pandemia de Covid-19 tem servido de justificativa para a transformação recente desse programa, pois no Chile um dos problemas estruturais, que ficou expresso durante a pandemia, é o adensamento habitacional excessivo, questão que torna difícil o isolamento vinculado às medidas de contenção do vírus. Nacionalmente, o Chile apresenta 7,3% de adensamento habitacional (MDS, 2018), e esta é a justificativa utilizada para a criação, em 2020, de um novo programa de subsídios de aluguel tipo *voucher*, inspirado no modelo norte-americano (denominado *Section 8*), que, desde 1974, tem sido implantado nos EUA como alternativa ao parque público de locação subsidiada.<sup>13</sup>

No Chile, a novidade é que o programa foi trabalhado com os municípios e também com operadores de *multifamily* dedicados ao aluguel residencial, para que os beneficiários pudessem alugar em seus prédios (Osorio, 2020). O subsecretário de habitação do Ministério da Habitação chilena explicou que:

vários *multifamily* ajustaram seus preços para poderem participar do programa [...] nos interessa que no país exista mais oferta de aluguel para programas subsidiados pelo Estado. Isso reforça como gerar mais oferta de aluguel para famílias ligadas ao MINVU [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. (Guillermo Rolando, Subsecretário da Habitação apud *ibid.*; tradução livre)

Já o México tem programas desde 2013 que subsidiam o aluguel junto ao mercado privado, com vários desenhos diferentes. O primeiro deles foi inserir o sistema de *leasing* no programa de produção habitacional massiva (Infonavit), que foi denominado “Arrendavit”, direcionado às famílias com capacidade de pagamento, mas que não conseguiam acessar o financiamento por outros motivos. Também têm surgido, no país, iniciativas de locação de parte do parque habitacional construído pelo Infonavit que se encontra atualmente abandonado, com centralização de gestão pelo município, como é o caso do Programa “Renta tu Casa” de Tlajomulco.<sup>14</sup>

Mais recentemente, o país tem feito parcerias público-privadas junto a investidores institucionais (Fundos de Pensão e Fundos Imobiliários), com construção de empreendimentos destinados à locação realizada com benefícios fiscais e, depois, subsídios à demanda. O modelo é baseado na diversificação de carteira de investimento, o que requer grande segmentação de mercado, com estratégias diferentes para grupos específicos: estudantes, jovens *millennials*, idosos, “jornaleros” (agricultores), forças armadas, imigrantes. A diversificação de produtos habitacionais também se dá no território, com projetos específicos para as demandas de cada localidade do país.

Por fim, o Brasil anuncia o aluguel como nova política pública. Durante a década de 2010, a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi acompanhada por processos de remoção promovidos pelos poderes públicos. Estes utilizaram, principalmente nos



grandes centros urbanos e como resposta às denúncias de não atendimento por parte da população atingida, o mecanismo do subsídio de aluguel em parque privado como forma de negociação com a população removida.<sup>15</sup> No entanto, as locações que se utilizam de tais auxílios são, na sua maioria, informais, sem nenhuma regulação ou fiscalização pelo poder público. Assim, os removidos acabam permanecendo no próprio território, seu entorno ou bairros próximos, em relações informais de locação, algumas vezes mais precárias do que a situação de moradia anterior (Guerreiro, 2020).

Nesse momento, o governo brasileiro está propondo um programa de locação em escala federal que se afasta dos modelos de parque público subsidiado, sendo realizado por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) e *vouchers* (como no Chile), buscando captar o fluxo de recursos públicos para o subsídio ao aluguel que hoje vai para o mercado informal. Na proposta de PPP (ainda em discussão), o governo brasileiro pretende disponibilizar, ao setor privado (prioritariamente fundos imobiliários e proprietários corporativos), terras públicas subutilizadas, para construção de empreendimentos habitacionais que sejam parcialmente disponibilizados para uma política de aluguel subsidiado – indexado pelo mercado – durante um período predefinido.<sup>16</sup> Já a prefeitura de São Paulo lançou, recentemente (novembro de 2021), duas consultas públicas nessa mesma direção: uma PPP de locação social e um chamamento público de imóveis para locação sob gestão e carteira centralizada, no centro da cidade (Guerreiro, Rolnik e Santoro, 2021a e b).

Assim, vemos que a América Latina está em processo de transformação de suas políticas públicas de moradia, antes vinculadas à produção massiva de unidades habitacionais com propriedade privada e intervenções de regularização dos assentamentos, dando cada vez mais centralidade para as possibilidades que a locação permite, através de dois grandes modelos:

1) Parcerias público-privadas baseadas em captação privada de valorização imobiliária em terras públicas, com empreendimentos de proprietários corporativos destinados à locação em parte subsidiada para uma população que consegue arcar com parte do aluguel. O subsídio ao aluguel pode ser securitizado, e os empreendedores ganham incentivos fiscais, tributários e urbanísticos para a construção, permanecendo vinculados ao atendimento da política pública por período determinado contratualmente, findo o qual podem dispor integralmente do imóvel de forma privada.

2) Conexão de população de mais baixa renda a parque privado de locação disperso, com subsídio – baseado no modelo de *voucher* norte-americano. Esse modelo faz a conexão da provisão habitacional com assentamentos populares que, consolidados, seriam seu território privilegiado. A securitização desse subsídio poderia se dar por meio da concentração de ativos dispersos através de plataformas digitais de gestoras imobiliárias.

Estamos falando de um fluxo de rendimentos que atrelam o mercado fundiário ao financeiro com flexibilidade contratual, territorial e legislativa, com possibilidade de concentração de ativos em proprietários corporativos, captação privada de valorização imobiliária por

meio de subsídio e patrimônio público, etc. Políticas que, se generalizadas, parecem se apoiar na manutenção e no agravamento da insegurança habitacional, com grandes remoções e mercantilização dos territórios populares, pois é uma forma de política pública que não tem como objetivo a solução definitiva de moradia, mas sim o *gerenciamento da população* em déficit habitacional, a partir da transformação da moradia em *serviço*. É uma política que assegura ganhos especulativos por meio de fundos públicos, que também podem ser securitizados, e não de enfrentamento das precariedades habitacionais que marcam a região.

Nesse aspecto, lógicas extrativas interpenetram o governo dos pobres, produzindo violência e criando formas híbridas com as mesmas lógicas e retóricas de inclusão daquelas propostas pelo discurso da cidadania. Essa perspectiva leva a uma leitura dos novos conflitos sociais que permite mapear o entrelaçamento do agronegócio, da finança, das economias ilegais (das drogas e do contrabando) e dos subsídios estatais, de acordo com lógicas ao mesmo tempo complementares e em competição. (Gago e Mezzadra, 2017, p. 580; tradução livre)

## Conclusão: da posse ao serviço, uma nova onda de financeirização da moradia

A discussão teórica das décadas de 1960/1970 sobre as particularidades do desenvolvimento latino-americano baseou-se na observação e descrição da urbanização extensiva, autônoma e precária de nossas metrópoles. Assim, a autopromoção da moradia pelos trabalhadores

seria fator relevante – ainda que não único – na formação do fundo de acumulação do capital em toda a região, presente na fase de industrialização pesada. Seja através de políticas de produção massiva de moradia em regime de propriedade, seja de regularização de assentamentos ou da autoconstrução sob diversos regimes de posse, a moradia na América Latina operou no interior do marco da propriedade individual.

Após três décadas de reconstrução das democracias na América Latina sob a hegemonia global do neoliberalismo, o resultado no campo urbano demonstra que não houve alteração da estrutura espoliativa da reprodução do capital na região, embora seus mecanismos tenham se adaptado à nova conjuntura mundial pós-crise hipotecária de 2008. Na esfera da moradia, o mecanismo de locação residencial é aquele que mais tem se destacado dentre as novas formas extrativas às quais a região está submetida, numa conjuntura de financeirização em que a terra e o espaço construído são elementos centrais de circuitos de valorização.

Assim, parece-nos necessário aprofundar o incremento da locação residencial nas classes populares desde a última década, sob o ponto de vista dos enlaces entre os processos financeiros globais e as particularidades locais da moradia, considerando a hipótese de que se trata de uma *reatualização da informalidade histórica presente no campo da moradia em um contexto global de flexibilização e informalização do mercado residencial como um todo, que acompanha, de forma própria às finanças, as mudanças que também ocorreram no mundo do trabalho associado a uma transformação na forma de atuação do Estado*.

Nossa hipótese é a de que há convergência na lógica de “regulação da desregulamentação” (Aalbers, 2016), aproximando as duas partes do antigo cenário cindido entre o formal e o informal. Isso se dá de maneira específica, por meio de processos financeiros e mecanismos digitais, com clara intervenção do Estado, inclusive sob a forma de subsídios, o que aumenta a escala da insegurança habitacional. Entende-se aqui o *aluguel como mecanismo desse enlace entre flexibilização e informalidade, na medida em que ele promove a transformação da habitação em serviço, passível de vincular o estoque residencial construído à gestão privada no tempo, através da mobilização da política pública*. Tal gestão privada do tempo, no lugar da gestão e produção do espaço, permite extrair renda, inclusive, dos mais pobres entre os pobres – apoiando-se na sua própria autopromoção e transferindo a eles todos os riscos e inseguranças –, superando um obstáculo histórico para expansão do capital financeiro nas cidades da região. As possibilidades de essa gestão ganhar escala com os mecanismos digitais, concentrando fluxos de rendas dispersas, conformam uma inusitada ligação entre informalidade e finanças.

Cabe, por fim, pensar sobre o papel do Estado nesse contexto, na medida em que a lógica da contratualização privada ganha

espaço em relação à lógica de direitos, em um movimento no qual o direito ao trabalho e os direitos sociais, incluída a moradia, faziam parte do mesmo paradigma. *Da mesma forma como podemos denominar esse processo “uberização” no campo do trabalho, também na moradia vemos a relação entre as finanças e o Estado neoliberal ter como consequência o papel ativo deste último na eliminação ou na flexibilização de direitos, com larga instrumentalização da informalidade dos territórios, institucionalizando a precariedade e a insegurança habitacional por meio da transformação da moradia em serviço*. Assim, a forma específica como o aluguel tem conectado as finanças à informalidade nos dá mais elementos para analisar a atual conjuntura de crise das instituições, que resulta, no campo urbano, numa gestão da transitoriedade permanente e responsabilização individual das precariedades, com centralidade de regimes privados de controle territorial, muitas vezes ligados à violência, como no caso das milícias – em detrimento de um marco universal do direito à cidade. Esse processo, como vimos, se dá através da confluência perversa da transformação neoliberal do Estado com o avanço da financeirização como lógica hegemônica na produção e gestão do espaço construído.

**[I] <http://orcid.org/0000-0001-7400-0642>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.

isadora.guerreiro@usp.br

**[II] <http://orcid.org/0000-0002-6428-7368>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.

raquelrolnik@usp.br

**[III] <http://orcid.org/0000-0002-3521-6499>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.

adriana.marin@usp.br

## Notas

- (1) O conceito de “viração” refere-se à forma de reprodução da vida nas classes populares na América Latina, que articulam agenciamentos cotidianos informais no mercado e na cidade no limiar entre o legal e o ilegal, sem regularidade. O termo indica um movimento constante de transitoriedade que se transforma em condição permanente e predominante na região após a reestruturação produtiva que marcou a desestruturação da era fordista, após a década de 1980.
- (2) Os REIT são chamados de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) no Brasil e Fideicomisos de Inversión de Bienes Raíces (FIBRA) no México. No Chile, os Fondos Inmobiliarios são instrumentos financeiros diferentes, ainda que se aproximem desse modelo.
- (3) A Colômbia é o país da região com a maior taxa de inquilinos, de 46,6% (Fonte: Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- (4) Essa diferença em relação à inflação é tão grande que, no caso do Brasil, assistimos recentemente ao debate sobre o controle dos valores dos contratos de aluguel, dado que o índice de reajuste comumente utilizado (o IGP-M) teve crescimento acumulado, em um ano, de 37,04% em maio de 2021 (FGV), enquanto o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) tinha 6,76% (IBGE).
- (5) No caso do Brasil, emergiram novas empresas que têm apostado neste modelo, construindo edifícios totalmente vinculados à locação residencial em regime de propriedade *multifamily* – na perspectiva de “Trocar bricks por bytes” (<https://vitacon.com.br/capital/alex-frankel/>); ou, ainda, são lançados edifícios inteiramente voltados para locação de unidades residenciais por meio da plataforma internacional Airbnb (Vannuchi, 2020; Tavolari e Nisida, 2020).

- (6) No Chile, há a presença da Prudential Financial, uma grande companhia de seguros dos Estados Unidos e, em particular, da sua filial PGIM Real Estate, uma das maiores administradoras de *real estate* do mundo; também o fundo inglês de investimentos AshmoreAVENIDA, que está no Chile, Colômbia e Peru. A Greystar (EUA) está no México, Chile e mais recentemente no Brasil; a Paladin Realty está no México, Brasil, Peru, Chile, Costa Rica e Colômbia. Já, no Brasil, temos a presença de companhias asiáticas (CapitaLand de Singapura), norte-americanas e canadenses (7 Bridges Capital, ARS e CPP) e europeias (Q Apartments da Dinamarca).
- (7) O ônus excessivo de aluguel no Brasil passou de cerca de 30% do total do déficit habitacional, em 2010, para ser, em 2015, de 50%. Nas regiões metropolitanas, ele representou, em 2019, uma média de 59% (chegando a mais de 70% em algumas delas). Tal ônus, nas famílias que ganham até dois salários-mínimos, chega, em média, a 41,2% de sua renda em 2018 (Pnad Contínua do IBGE), podendo chegar a mais de 50% em algumas regiões metropolitanas. Fonte: FJP. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 28 abr 2021.
- (8) Segundo a rede de pesquisadores de Pedro Abramo, no Rio de Janeiro, 45% dos domicílios das favelas estudadas têm mais de 3 andares. Segundo Pasternak e D’Ottaviano (2016), há 10 anos (Censo de 2010) as favelas da Região Metropolitana de São Paulo já tinham 62,3% de seus domicílios com mais de dois pavimentos e 85,2% sem espaçamento entre edificações.
- (9) Ainda segundo a mesma rede de pesquisadores de Pedro Abramo, 44% dos locadores das favelas estudadas no Rio de Janeiro têm mais de um imóvel (Abramo, 2009), enquanto em São Paulo, em Paraisópolis, esse número chega a 75% (Meyer et al., 2017).
- (10) Ver UOL Economia (2020).
- (11) Ver *site* da Alpop. Disponível em: <https://alpop.com.br/>. Acesso em: 11 jan 2021.
- (12) Conceito de Foucault, para quem “governamentalidade” seria “o encontro entre as técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si”, que Dardot e Laval (2016) resumem: “governar é conduzir a conduta dos homens, desde que se especifique que essa conduta é tanto aquela que se tem *para consigo mesmo* quanto aquela que se tem para com os outros” (p. 18).
- (13) Nesse modelo, os locatários são subsidiados no sistema privado de aluguel, no qual locadores previamente cadastrados disponibilizam parte de seus empreendimentos para a política pública (Rolnik, 2019).
- (14) Ver *site* disponível em: <https://tlajomulco.gob.mx/rentatucasa/>. Acesso em: 31 mar 2021.
- (15) Apenas na cidade de São Paulo, onde esses auxílios existem desde 2004, houve um pico de atendimentos em 2016, com mais de 30 mil famílias beneficiárias (atualmente esse número é de 23 mil). Maiores informações disponíveis em: <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>. Acesso em: 24 mar 2021.
- (16) Para mais informações, ver propostas em discussão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) no evento Diálogos sobre Locação Social, ocorrido em março de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLZyyoM56JwrXTpia0GIE6uHJeJrXbyfjD>. Acesso em: 8 jun 2021.

## Referências

- AALBERS, M. B. (2016). "Regulated deregulation". In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (orgs.). *Handbook of Neoliberalism*. Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- \_\_\_\_\_. (2019). Financial Geographies of Real Estate and the City. *Financial Geography Working Paper Series*, n. 21, pp. 1-46. Disponível em: <[http://www.fingeo.net/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/FinGeoWP\\_Aalbers-2019-2.pdf](http://www.fingeo.net/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/FinGeoWP_Aalbers-2019-2.pdf)>. Acesso em: 8 jun 2021.
- ABÍLIO, L. C. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 34, n. 98, pp. 111-126.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- \_\_\_\_\_. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*. Santiago, v. 38, n. 114, pp. 35-69.
- ABREU, A. (2020). O banco imobiliário do PCC. *Revista Piauí*, 27 de outubro. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/banco-imobiliario-do-pcc/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020). "PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos". In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020*. São Paulo, LabCidade, FAU-USP.
- ASSET (s./d.). El año 2013, ASSET Administradora General de Fondos estructuró y colocó el Fondo de Inversión ASSET Rentas Residenciales (ARR), el primer Multifamily REIT en Chile. Disponível em: <[http://assetgf.com/fondos\\_de\\_inversion/asset-rentas-residenciales/](http://assetgf.com/fondos_de_inversion/asset-rentas-residenciales/)>. Acesso em: 28 abr 2021.
- BESWICK, J.; ALEXANDRI, G.; BYRNE, M.; FIELDS, D.; HODKINSON, S.; JANOSCHKA, M. (2016). Speculating on London's housing future. *City*, v. 20, n. 2, pp. 321-341.
- BLANCO, A. G.; CIBILS, V. F.; MUÑOZ, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*. Washington, BID.
- BRAGA, R. (2012). *A política do precariado*. São Paulo, Boitempo.
- CBRE (2019). *Multifamily, oportunidad de inversión*. Disponível em: <<https://www.cbre.com.mx/es-mx/acerca-de-cbre/centro-de-prensa/multifamily-oportunidad-de-inversion>>. Acesso em: 27 mar 2021.
- CEPAL (s./d.). *Hogares según condición de ivenda de la ivenda, por área urbana y rural*. Disponível em: <<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=166&idioma=e>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- COCKBURN, C. J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *Eure*. Santiago, v. 37, n. 111, pp. 47-77.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.

- DE SOTO, H. (2001). *El misterio del capital*. Ciudad de México, Diana.
- FELTRAN, G. (2019). Economias (i)lícitas no Brasil: uma perspectiva etnográfica. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 2, pp. 145-154.
- FIELDS, D. (2017). Unwilling Subjects of Financialization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 588-603.
- \_\_\_\_\_. (2018). Constructing a new asset class: property-led financial accumulation after the crisis. *Economic Geography*, v. 94, n. 2, pp. 118-140.
- \_\_\_\_\_. (2019). Automated landlord: digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 54, n. 1, pp. 160-181.
- FIX, M. A. B. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GAGO, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón y Traficantes de Sueños.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- GIAVAROTTI, D. M. (2017). *Eles não usam macacão: crise do trabalho e reprodução do colapso da modernização a partir da periferia da metrópole de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GUERREIRO, I. A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (2021a). *Chamamento público para locação social: apoio à moradia ou às finanças?* São Paulo, LabCidade. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/chamamento-publico-para-locacao-social-apoio-a-moradia-ou-as-financas/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (2021b). *PPP de locação social: ganho de escala privatizado*. São Paulo, LabCidade. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-de-locacao-social-ganho-de-escala-privatizado/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- HARVEY, D. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HIRATA, D. V. et al. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Geni-UFF e Ippur-UFRJ.
- HOCHSTENBACH, C.; RONALD, R. (2020). The unlikely revival of private renting in Amsterdam: Re-regulating a regulated housing market. *Environment and Planning A*, v. 52, n. 8, pp. 1622-1642.
- LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. (2018). A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, pp. 191-211.
- LINK, F.; MARÍN-TORO, A.; VALENZUELA, F. (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile: de la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, sociedad y territorio*, v. 19, n. 61, pp. 507-542.

- MDS – Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile (2018). Síntesis de resultados Vivienda y Entorno. Encuesta CASEN 2017. Santiago de Chile.
- MEYER, J. F. P.; HADDAD, E.; ZUQUIM, M. L.; CARVALHO, C. S. A.; BARBON, A. L.; SILVA, A. P.; SANTOS, G. M.; MINORU, R. (2017). *Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: O que mudou nos últimos dez anos?* Relatório de pesquisa. São Paulo, FAU-USP e Lincoln Institute of Land Policy.
- MIOTO, B. T. (2015). *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- OSORIO, V. (2020). MINVU entrega subsidios de hacinamiento y logra acuerdo con edificios para renta para que familias se ubiquen en ellos. *Diario Financiero*. Disponível em: <<https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/minvu-entrega-subsidios-de-hacinamiento-y-logra-acuerdo-con-edificios-de/2020-09-23/132515.html>>. Acesso em: 8 jun 2021.
- PASTERNAK, S.; D’OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do censo de 2010. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-100.
- PAULANI, L. (2010). “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil”. In: BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo, Boitempo.
- PEREIRA, A. L. S.; PALLADINI, G. M. (2019). A agenda de incubação de parcerias público-privadas em São Paulo: Fundamentos institucionais para a mercantilização setorial. In: XVIII ENANPUR. *Anais...* Natal, Anpur.
- 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.
- RANCIÈRE, J. (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo, Editora 34.
- RIOFRIO, G. (1998). Why have families mortgaged so little? Lincoln Institute workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe. Cambridge-MA, jul. mimeo.
- RIZÉK, C. S. (2019). Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. *Proposta – Revista de Debates da Fase*, ano 42, n. 129, pp. 10-19.
- ROLNIK, R.; BONDUKI, N. G. (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.
- ROLNIK, R. et al. (orgs.) (2018). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP.
- ROLNIK, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- RONALD, R. (2008). *The ideology of homeownership: homeowner societies and the role of housing*. Londres, Palgrave Macmillan.
- ROSS, L. M.; PELLETIER, D. (2014). Chile’s new rental housing subsidy and its relevance to US housing choice voucher program reform. *Cityscape*, v. 16, n. 2, pp. 179-192.



- SANTANA-RIVAS, D. (2020). Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda? *Eure*. Santiago, v. 46, n. 139, pp. 163-188.
- SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precário*. São Paulo, Elefante.
- TAVOLARI, B.; NISIDA, V. (2020). Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 2, pp. 5-30.
- TELLES, V. S. (2007). "Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa)". In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs.). *A Era da Indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2013). Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. *Serviço Social & Sociedade*, n. 115.
- UOL ECONOMIA (2020). *Favela S/A*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/favela-s/a/>>. Acesso em: 11 jan 2021.
- VANNUCHI, L. (2020). *O centro & os centros produção e feitura da cidade em disputa*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- WSJ (2016). Greystar, the largest apartment manager in the U.S., has about 3,000 apartments under development or planned in Mexico City. Two former Greystar executives also launched a private-equity firm, Hasta Capital, in October focused on building multifamily homes in Mexico. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/next-big-bet-for-apartment-rentals-mexico-city-1477945306>>. Acesso em: 28 abr 2021.

Texto recebido em 28/jun/2021

Texto aprovado em 20/dez/2021



# Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros

Mapping large urban projects: a survey  
of urban consortium operations in Brazilian cities

Marina Toneli Siqueira [I]  
Carolina Silva e Lima Schleder [II]

## Resumo

Identificadas como formas de flexibilização do planejamento urbano e captura de valorização imobiliária, operações urbanas consorciadas são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a realização de grandes projetos urbanos utilizando parcerias público-privadas. Buscando avaliar sua implementação nacionalmente, esta pesquisa levantou os casos de operações urbanas consorciadas nos municípios brasileiros. Como resultado, encontrou-se um alto grau de difusão do instrumento, presente em planos diretores de todas as regiões do País e em realidades urbanísticas diversas. Entretanto, encontrou-se um baixo índice de transformação do instrumento em lei específica, além de propostas judicializadas, leis revogadas e projetos não iniciados, demonstrando a atratividade das operações e as dificuldades em sua implementação. Finalmente, expõem-se as problemáticas de acesso a informações e transparência dos projetos.

**Palavras-chave:** instrumentos de planejamento urbano; operações urbanas consorciadas; política urbana municipal; Estatuto da Cidade.

## Abstract

*Considered as forms of flexibilizing urban planning and capturing land value, urban consortium operations are instruments included in the City Statute for the conduction of large urban projects using public-private partnerships. Aiming to assess their implementation across the country, this research surveyed the cases of urban consortium operations in Brazilian cities. As a result, a high degree of dissemination of the instrument was found, present in master plans of all the regions of the country and in different urban realities. However, a low rate of transformation of the instrument into law was also found, as well as judicialized proposals, revoked laws and uninitiated projects, demonstrating the attractiveness of the operations and the existence of difficulties in their implementation. Finally, the study approaches problems related to access to projects' information and transparency.*

**Keywords:** urban planning instruments; urban consortium operations; municipal urban policy; City Statute.



## Introdução

Operações urbanas consorciadas implementam grandes projetos urbanos associando interesses públicos e privados. A partir da outorga de benefícios urbanísticos e construtivos – como potencial adicional de construção, alterações de usos e/ou flexibilização das normas edilícias, entre outros – em um perímetro específico, são arrecadados recursos para o financiamento de obras de infraestrutura, mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros. As polêmicas emergem em especial com relação à distância entre os objetivos declarados e os resultados efetivamente alcançados pelo instrumento.

Por um lado, as operações urbanas consorciadas estão baseadas no princípio do compartilhamento dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano. O instrumento utiliza-se em especial do solo criado a partir de alterações em normas urbanísticas e edilícias para cobrar pelo uso mais intensivo dos lotes e de outros benefícios aos agentes privados. Ao realizar a captura de parte da valorização imobiliária criada pelos projetos, seria possível compartilhar os ganhos, investindo em uma lista de obras públicas associadas aos objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano. Ainda, o Estatuto da Cidade impõe a participação social na gestão dos projetos e o atendimento da população diretamente atingida por eles (Brasil, 2001).

Por outro lado, as experiências mais conhecidas com o instrumento têm sido classificadas como operações imobiliárias que beneficiam majoritariamente interesses privados e trazem poucos retornos para a cidade como um todo, já que a maior parte dos recursos públicos tem sido utilizada em obras viárias

loais (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002). Ao procurar atrair investimentos privados e usuários solventes para as áreas de projeto, as operações urbanas têm sido associadas ao urbanismo neoliberal e ao empresariamento urbano (Nobre, 2019). Essas conclusões, em que pesem suas importâncias, estão baseadas especialmente nos casos localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, no entanto, é possível identificar uma disseminação do instrumento pelo território brasileiro, com pouca avaliação dos seus impactos em realidades urbanas distintas daquelas das grandes metrópoles nacionais (Santos Jr. e Montandon, 2011). Esse processo se mostra como um novo desafio para o planejamento urbano atual: a falta de controle sobre o uso dos instrumentos do Estatuto – tanto em termos quantitativos quanto qualitativos – dificultando a sua avaliação. Ainda, ao falarmos de parcerias público-privadas, são fundamentais a transparência e o monitoramentos dos projetos.

A presente pesquisa objetiva ser um primeiro passo no sentido de equacionar essa problemática, ao buscar identificar os casos de operações urbanas consorciadas nas cidades brasileiras de médio e grande porte. Para tanto, o artigo está estruturado em mais quatro partes, além desta introdução. Na próxima seção, destacam-se os interesses na implantação das operações urbanas consorciadas brasileiras, associando o instrumento ao contexto de transformação da prática urbanística e do urbanismo neoliberal, mas também aos objetivos mais amplos de reforma urbana promovidos no Estatuto da Cidade, expondo a ambiguidade de seu funcionamento, que transveste interesses privados como públicos. Na seção seguinte, expõe-se a dificuldade no

monitoramento e na avaliação de casos utilizando-se das pesquisas existentes e questionando os seus resultados. Posteriormente, é exposto o resultado do levantamento de dados primários. Foram utilizados dados quantitativos e qualitativos; análise de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis específicas de operações urbanas consorciadas e outras legislações locais; levantamento de notícias na mídia e trabalhos acadêmicos; além do contato direto com as administrações municipais por e-mail e telefone. Como resultado, destacam-se a falta de transparência dos órgãos de planejamento e a dificuldade de controle e monitoramento das políticas urbanas. Ainda assim, foi possível identificar a presença do instrumento em planos diretores de municípios em todas as regiões brasileiras e em realidades urbanas bastante diversas, mesmo que em poucos casos tenha-se encontrado a sua transformação em projeto de lei específica.

## Grandes projetos urbanos e a transformação da prática urbanística

Operação urbana consorciada é um instrumento para a implantação de grandes projetos urbanos que objetiva, segundo o Estatuto da Cidade, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. As primeiras experiências com instrumentos semelhantes são anteriores à legislação federal, em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre e Natal. Ainda assim, foi da capital paulista que veio a principal inspiração para a sua inclusão na legislação federal (Maleronka, 2017).

Tendo sua origem conceitual na década de 1970 como um instrumento para o maior equilíbrio do desenvolvimento urbano (Costa, 1976), as dificuldades de aprovação de novas políticas de uso do solo e a falta de recursos para obras públicas impulsionaram a inclusão do instrumento nas propostas para um novo plano diretor de São Paulo durante a década de 1980 (Castro, 2006). Ainda, os estudos para o Plano Diretor de 1985 justificavam a implantação das operações urbanas no contexto internacional de reestruturação urbanística já que:

os estudos de planejamento urbano desenvolvidos nos últimos dez anos à luz da experiência internacional indicam que para o atendimento desses objetivos [de transformação urbanística] será de fundamental importância a implementação de uma categoria de empreendimento público designado por “operação urbana”. (Sempla, 1985, n/p.)

De fato, as referências internacionais para as operações urbanas consorciadas estão associadas a grandes projetos urbanos que utilizam de parcerias público-privadas, como aqueles desenvolvidos em cidades como Barcelona, Nova York e Paris (Siqueira, 2014a). Grandes projetos urbanos tornaram-se uma parte importante do imaginário do planejamento urbano contemporâneo, relacionando-se à renovação de áreas consideradas com perda ou inadequação de usos, esvaziamento, problemas de infraestrutura, degradação, violência e/ou perda de dinamismo econômico, promovendo atividades consideradas “mais adequadas” para uma nova fase do desenvolvimento urbano (Nobre, 2019).

Por um lado, os grandes projetos urbanos atuam em uma escala intermediária entre o plano diretor e o projeto específico, de forma focada no território, nos usos e usuários locais (Maleronka, 2010). Dessa forma, estão associados à crítica ao urbanismo modernista, seus objetivos ambiciosos, modelos centralizados e racionalistas de planejamento urbano (Maricato, 2000). Por outro lado, usando de um vocabulário organicista, a forma de intervenção tende a naturalizar processos que são historicamente construídos. Nesse sentido, é necessário compreender os projetos de reurbanização, renovação, reabilitação, revitalização, entre outros, inscritos em uma lógica de desvalorização de usos e usuários atuais que também subestima investimentos públicos e privados realizados anteriormente. Assim, os grandes projetos urbanos são uma manifestação da capacidade de destruição criativa do capital na forma de ondas de investimento e desinvestimento desiguais e seletivas no território (Harvey, 2001).

Se grandes projetos urbanos não são novidade e também podem ser utilizados para a abertura de novos vetores de urbanização em áreas desocupadas (*greenfields*), essa forma contemporânea de intervenção para a reestruturação urbana está relacionada diretamente às transformações políticas e econômicas vivenciadas a partir da década de 1970. Em uma perspectiva mais ampliada, os grandes projetos urbanos contemporâneos são uma resposta à necessidade de um ajuste espacial (*spatial fix*) para a nova fase de acumulação capitalista (Harvey, 1989). Essas transformações estão relacionados ao pós-fordismo e à desagregação da cadeia produtiva com processos de industrialização e desindustrialização de diferentes territórios; às inovações tecnológicas

e comunicacionais; à importância do capital financeiro e do setor terciário avançado; à abertura econômica e à diminuição de barreiras para a circulação de produtos, pessoas e capital; e, em especial, à reforma do Estado com a diminuição de sua atuação em políticas sociais e seu direcionamento para estratégias competitivas que possam garantir equilíbrio econômico e balanços comerciais positivos. De fato, mais do que uma diminuição da ação pública, é possível verificar a sua inflexão e transformação em governos empresariais (Dardot e Laval, 2016).

Essas transformações não significam, no entanto, que o espaço perde a sua importância. Pelo contrário, as transformações político-econômicas fizeram o capital mais sensível às vantagens locais em termos materiais de produção e prestação de serviços, mas também em termos da mão de obra local, impostos e logística. Dessa forma, a disputa pela localização de empresas tem sido utilizada contra os movimentos sociais e na conquista de benefícios diretos e indiretos, como isenção de impostos. Esse processo de disputa pela localização de novas empresas reafirma a hierarquia do sistema capitalista e intensifica o processo de desenvolvimento espacial desigual, ao buscar a atração dos usos melhores e mais lucrativos, enquanto expulsa usuários locais menos “competitivos” (Vainer, 2000). Esse empresariamento urbano faz parte de um urbanismo neoliberal proativo e que prioriza a criação de um “bom clima para os negócios” e a atração de novos investimentos, ao invés da solução dos problemas sociais e das necessidades materiais de sua população (Brenner e Theodore, 2002). Portanto, o urbanismo neoliberal baseia-se em investimentos especulativos e está sujeito ao mesmo tipo de

insegurança que outras economias especulativas. A única diferença, de acordo com Harvey (2008), é que, nesse caso, o Estado assume a maior parte dos riscos, enquanto os usuários e moradores locais mais vulneráveis sofrem seus impactos mais intensos. Nesse pacote, grandes projetos urbanos são peças emblemáticas na promoção dessa imagem urbana competitiva e usualmente utilizam de novos instrumentos para a sua concretização, como é o caso das operações urbanas consorciadas.

Inicialmente, as operações urbanas consorciadas foram vistas por investidores, gestores e planejadores como uma oportunidade para conciliar os interesses financeiros e imobiliários aos objetivos de transformação urbana (D’Almeida, 2019; Maleronka, 2010). Assim, as parcerias público-privadas apareceram como uma “fórmula mágica” para promover o desenvolvimento urbano, enquanto a máquina de crescimento urbano reforça áreas já atrativas para o mercado imobiliário (Fix, 2004). As experiências mais conhecidas com operações urbanas consorciadas são facilmente enquadradas nesse contexto de promoção especulativa dos lugares, como é o caso dos projetos Faria Lima e Água Espraiada em São Paulo (SP) e do Porto do Rio, ou Porto Maravilha, no Rio de Janeiro (RJ). Consideradas por alguns críticos como operações meramente imobiliárias, a promoção de novos cartões postais e vetores de desenvolvimento imobiliário gerou lucros para agentes privados, enquanto o retorno social ou urbanístico foi reduzido (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002; Werneck, 2016). Por um lado, a transformação no perfil socioeconômico local acompanha o risco de expulsão de grupos vulneráveis e o baixo atendimento das demandas concretas locais (Siqueira, 2014b). Por outro, as transformações

urbanísticas estruturais usualmente se resumem a obras viárias (Nobre, 2019). Essas críticas, entretanto, não impediram a popularização do instrumento pelo País, em especial após a sua inclusão no Estatuto da Cidade (Santos Jr. e Montandon, 2011).

O Estatuto da Cidade define uma operação urbana consorciada como:

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Brasil, 2001)

De forma a atingir esses objetivos, as operações urbanas consorciadas são instrumentos mistos de planejamento do solo urbano e de captura de recursos para transformações urbanísticas. A partir do princípio de compartilhamento dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano, os instrumentos de captura de valorização imobiliária têm como objetivo:

mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo. (Smolka, 2014, p. 2)

Assim, o instrumento pretende capturar recursos que, de outra forma, seriam apropriados privadamente. Efetivamente, a designação e venda de benefícios urbanísticos e construtivos nas operações urbanas servem para

arrecadar recursos para financiar um programa de investimentos locais. Esses benefícios podem incluir maior potencial de construção e alterações de uso, entre outros, e podem ser adquiridos diretamente, trocados por obras públicas ou transformados em certificados financeiros a serem comercializados em mercados primários e secundários, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Os recursos arrecadados são designados para uma conta específica do projeto e somente podem ser utilizados nesse perímetro e na lista de objetivos a serem atingidos pela operação. Estes podem incluir investimentos em infraestrutura, mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros. As operações urbanas consorciadas, portanto, também fazem parte de uma nova geração de instrumentos de planejamento urbano que procuram potencializar o processo de desenvolvimento urbano, aproximando interesses públicos e privados (Santoro, 2004; Smolka, 2014).

Ainda, o Estatuto da Cidade destaca a participação popular como forma de inclusão e de garantia dos direitos da população local (Brasil, 2001). Assim, além da obrigatoriedade de um mecanismo de gestão contando com participação da sociedade civil, a legislação federal obriga o atendimento das comunidades diretamente atingidas pelo projeto. Entretanto, a falta de prioridade dada aos objetivos sociais e a carência de processos participativos nas suas decisões vêm resultando naquelas realidades das operações urbanas consorciadas mais conhecidas no País, mencionadas acima, e que vão de encontro aos princípios da função social da cidade e de seu planejamento e gestão democráticos, como idealizados pelo Estatuto. Considerando esse caráter ambíguo

do instrumento, ou as diferenças entre teoria e prática, faz-se necessário ter uma visão mais clara dos impactos das operações urbanas consorciadas a partir de suas experiências locais.

## A atratividade das operações urbanas consorciadas no contexto do Estatuto da Cidade: a dificuldade de acesso a dados

Analisar os casos de operações urbanas consorciadas no País não é tarefa fácil. Primeiramente, a maior parte do arcabouço legislativo e institucional da política urbana que avançou ao longo das últimas décadas no País possui poucas formas de monitoramento. Existem pesquisas que procuram avaliar o impacto do Estatuto da Cidade nos planos diretores locais, já que eles se tornaram obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes, entre outros critérios. Essas pesquisas usualmente enfatizam que muitos planos apenas transcrevem trechos do Estatuto; outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município; outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (Santos Jr. e Montandon, 2011; Rolnik, 2012). Por outro lado, as políticas setoriais de urbanismo, habitação, mobilidade e saneamento vinculam o repasse de recursos da União à elaboração de marcos locais (planos e leis específicas), à presença de certos instrumentos e/ou sua implementação. Mesmo assim, é difícil encontrar



um levantamento unificado, sistematizado, atualizado e publicizado acerca da política urbana brasileira.

No caso específico das operações urbanas consorciadas, existem muitos estudos individuais ou em grandes metrópoles nacionais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Fortaleza, mas pouco conhecimento da totalidade e da diversidade das experiências com o instrumento para avaliar seus resultados e sua possibilidade de atingir os objetivos previstos no Estatuto da Cidade.<sup>1</sup> O extinto Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, produziu um estudo interno em 2015 procurando levantar a legislação específica de três instrumentos diferentes: operações urbanas, operações urbanas consorciadas e operações urbanas simplificadas (MCidades, 2015). O estudo utilizou como amostra os municípios com mais de 500 mil habitantes e capitais de Estado. Foram identificados quantos e quais destes têm esses instrumentos previstos no Plano Diretor; se eles estão regulamentados, aplicados ou não; e, se sim, em qual fase. Destacam-se duas problemáticas com o estudo. Primeiro, o recorte de 500 mil habitantes e capitais ignora municípios de médio porte nos quais grande parte do crescimento populacional tem acontecido no Brasil (Ipea, 2004a). Segundo, os resultados parecem contraditórios. O estudo identifica 24 operações urbanas; 25 operações urbanas consorciadas (6 dessas em discussão); e, 3 operações urbanas simplificadas. No entanto, o estudo não possui uma definição clara desses instrumentos. Ainda, uma simples busca no próprio portal da prefeitura de Belo Horizonte referenciava 18 operações urbanas simplificadas na cidade em junho de 2019, em discussão ou já implementadas, mostrando resultados defasados.<sup>2</sup>

O presente estudo, como já mencionado, pretende responder a essa lacuna, ao identificar e aprofundar os dados acerca das operações urbanas consorciadas existentes no País. O primeiro recorte empírico utilizado foi o levantamento mais atualizado sobre instrumentos de planejamento urbano nos municípios brasileiros quando do início do levantamento de dados: a pesquisa Munic 2015, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). A metodologia elaborada pelo IBGE utiliza de questionários que são preferencialmente respondidos por seu próprio corpo de funcionários, em entrevistas com responsáveis da administração municipal que possam coordenar a coleta das informações nos vários temas da pesquisa. A metodologia também permite a resposta do questionário de forma indireta, ficando a cargo das próprias municipalidades. Para tanto, além do questionário, que conta com informações básicas da pesquisa, um manual de coleta é utilizado para esclarecer dúvidas sobre as variáveis. Nesse mesmo instrumento de coleta, o termo operação urbana consorciada é definido como “o conjunto de intervenções e medidas para obtenção de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em áreas urbanas delimitadas, prevendo a participação da iniciativa privada” (ibid., p. 14). Não há mais qualquer outra menção nesse documento de 57 páginas acerca do instrumento ou referência à sua normatização pelo Estatuto da Cidade, mesmo que a definição utilizada seja muito próxima àquela presente na legislação federal. Com essas considerações, os resultados oferecidos pelo IBGE começaram a ser analisados.

Do total de 5.570 municípios brasileiros investigados na pesquisa Munic 2015, 1.401 ou 25,15% responderam positivamente acerca

da presença de legislação sobre operação urbana consorciada, como visto no Gráfico 1. Distribuídos por todo o território nacional (Imagem 1), essa é uma proporção alta que inclui uma diversidade de municípios nos quais a capacidade de implantação desse instrumento ou mesmo a sua viabilidade é questionável. Nesse sentido, dos municípios que acusaram a presença de legislação de operação urbana, 6,42% não possuíam ou estavam elaborando seus planos diretores, enquanto 7 municípios não souberam sequer informar a existência ou

não dele (Gráfico 2). Dos municípios com legislação de operação urbana e plano diretor, em 24 a legislação é anterior ao Estatuto da Cidade (Tabela 1).

É possível questionar, também, a capacidade de os mercados imobiliários locais absorverem esse tipo de instrumento já que, daqueles municípios com operação prevista no plano diretor e/ou com lei específica, 147 ou 10,49% têm menos de 5.000 habitantes, e 563 municípios ou 40,19% possuíam até 20.000 habitantes.

Gráfico 1 – Existência de operação urbana consorciada nos municípios brasileiros de acordo com Munic 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

\* OUC – operação urbana consorciada

Imagem 1 – Localização dos municípios brasileiros com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 2 – Existência de plano diretor nos municípios com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015

Existência de PD no município com OUC (MUNIC 2015)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

\* PD – plano diretor

Tabela 1 – Ano da publicação do plano diretor nos municípios com operações urbanas consorciadas de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Até 2000	24	1,71
2001-2005	68	4,85
2006-2010	693	49,46
2011-2015	519	37,04
Não soube informar	7	0,50
Em elaboração	35	2,50
Sem Plano Diretor	55	3,93
<b>Total</b>	<b>1.401</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Tabela 2 – População estimada em 2015 nos municípios com operação urbana consorciada de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Até 5.000 habitantes	147	10,49
5.001 até 10.000 habitantes	168	11,99
10.001 até 20.000 habitantes	248	17,70
20.001 até 50.000 habitantes	432	30,84
50.0001 até 100.000 habitantes	192	13,70
100.001 até 500.000 habitantes	180	12,85
Maior do que 500.000 habitantes	34	2,43
<b>Total</b>	<b>1.401</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Ainda, chamam a atenção a capacidade administrativa na área de planejamento urbano e a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nos municípios que responderam afirmativamente para a presença de operação urbana consorciada. Como visto na Tabela 3, apenas 28,27% deles contam com secretaria própria de planejamento urbano, enquanto 11,78% sequer possuem uma estrutura de atuação na área.

Ademais, 4,71% ou 66 municípios não possuem legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo (Gráfico 3), enquanto 16,92% ou 237 municípios não possuem legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir (Gráfico 4). Nesses casos, indaga-se sobre a possibilidade de implantação do instrumento de acordo com o funcionamento previsto no Estatuto da Cidade. Considerando que a venda de benefícios urbanísticos e construtivos, em especial alteração de potencial construtivo

e uso do solo, é uma das principais estratégias de funcionamento do instrumento, a falta de uma legislação específica e de padrões claros de outorga pode gerar um “balcão de negócios” com o direito de construir, com casos sendo definidos de forma pouco clara ou discricionária.

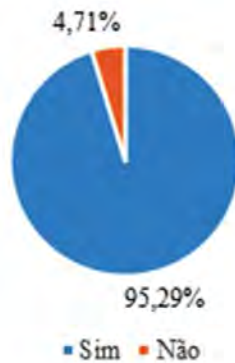
Devido à quantidade de municípios que alegaram ter operação urbana consorciada de acordo com a pesquisa Munic 2015 e as contradições acima destacadas, foi realizado um novo recorte na amostra para aprofundar o levantamento de dados. Assim, do total de 1.401 municípios que responderam afirmativamente para a presença de uma operação urbana consorciada, selecionaram-se os 214 municípios com mais de 100.000 habitantes para buscar os seus dados primários. Esse recorte tem como objetivo selecionar os municípios de porte médio e grande, como definido pelo Ipea (2019), ampliando o controle e a qualidade dos dados analisados.

Tabela 3 – Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município com OUC de acordo com Munic 2015

	Nº	%
Secretaria municipal exclusiva	396	28,27
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	476	33,98
Setor subordinado a outra secretaria	254	18,13
Setor subordinado diretamente ao chefe do executivo	100	7,14
Órgão da administração indireta	10	0,71
Não possui estrutura	165	11,78
<b>Total</b>	<b>1.401</b>	<b>100,00</b>

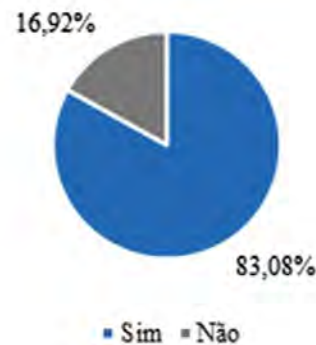
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 3 – Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo no município com OUC – Munic, 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

Gráfico 4 – Legislação sobre solo criado ou outorga do direito de construir no município OUC – Munic, 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2015).

## Um olhar mais detalhado sobre as operações urbanas consorciadas: os municípios com mais de 100.000 habitantes

Para os 214 municípios brasileiros com mais de 100.00 habitantes que responderam afirmativamente à pergunta Munic 2015 acerca da presença de uma operação urbana consorciada, foram analisados planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis específicas de operações urbanas consorciadas e outras informações locais. Nesta etapa do trabalho, destaca-se a falta de transparência de muitas prefeituras brasileiras. De fato, já é sabida a dificuldade de acesso à informação no Brasil,

mesmo daqueles dados ditos públicos. Nesse sentido, para o levantamento das operações urbanas consorciadas no Brasil, além dos sites das prefeituras municipais, suas instituições e sites de leis municipais, foram consultados os diários oficiais dos municípios, notícias veiculadas na mídia e pesquisas acadêmicas, entre outros. Finalmente, tentou-se o contato por e-mail e telefone com os agentes locais para complementar as informações encontradas. Ainda assim, foram encontradas dificuldades em acessar os dados, tendo sido acionadas as ouvidorias de diversos municípios.

Por um lado, isso significa que podem existir casos não identificados pela presente pesquisa, e o banco de dados precisará ser revisado e atualizado com achados futuros. Por outro, se essa baixa transparência é

preocupante pelos princípios da gestão e do planejamento democrático expostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não deixa de ser um achado de pesquisa acerca do estado do planejamento urbano brasileiro pós-Estatuto: não somente não temos pesquisas sistematizadas, unificadas e atualizadas dos seus instrumentos, como também existe pouco acesso a informações da política urbana diretamente em âmbito local.

O fato é agravado quando consideramos que essa baixa transparência pode estar relacionada ao baixo controle do funcionamento das operações urbanas consorciadas e de suas parcerias público-privadas. Se o urbanismo neoliberal abre espaço para a atuação direta dos agentes privados no planejamento urbano, o controle do equilíbrio dos projetos é fundamental para que haja retornos públicos e que os benefícios não sejam apropriados exclusivamente para fins mercadológicos, como tem sido destacado por aquelas pesquisas realizadas nos casos mais conhecidos de operações urbanas consorciadas nas grandes metrópoles nacionais mencionadas anteriormente. Justamente, a falta de transparência e controle nas parcerias público-privadas pode gerar oportunidades para o favorecimento de interesses privados em detrimento dos objetivos mais amplos e coletivos da política urbana (Brenner e Theodore, 2002; Harvey, 2008).

Com os dados levantados para o novo recorte de municípios, ainda, foram encontradas diferenças comparativamente à Munic 2015, em especial com relação ao número de

municípios com operações urbanas consorciadas. Segundo a pesquisa do IBGE, do total de 304 municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, 214 alegaram ter operações urbanas consorciadas. Entretanto, ao verificar os dados primários para esses 214 municípios, identificamos 162 municípios com planos diretores vigentes que incluem operações urbanas consorciadas (75,70%); 48 municípios sem operações mencionadas no seu plano diretor (22,43%); e 4 municípios dos quais não foi possível encontrar a legislação pertinente (1,87%). Ou seja, do total de 304 municípios com mais de 100.000 habitantes, 53,29% incluíam operações urbanas consorciadas nos seus planos diretores vigentes, em contraste com 70,39% para a pesquisa do IBGE.

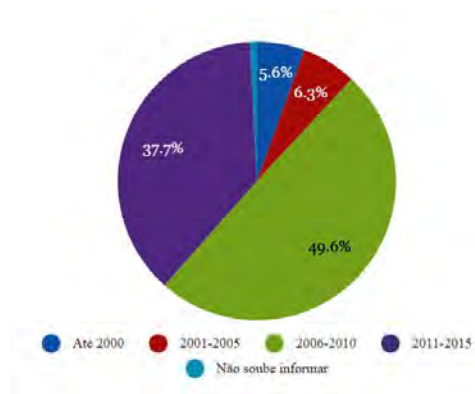
Enquanto as cidades continuam distribuídas por todo o território nacional (Imagem 2), é importante destacar que a capacidade administrativa e do planejamento urbano local aumentou nesse segundo recorte. Os planos diretores datam, em sua maior parte, do período posterior ao Estatuto da Cidade, indicando a importância do marco normativo na difusão do instrumento (Gráfico 5). Ainda, 79 municípios possuem uma secretaria municipal exclusivamente voltada ao planejamento urbano, equivalente a 46,73% da amostra, diferentemente dos 28,27% encontrados no recorte anterior (Tabelas 3 e 4 em comparação). Com efeito, apenas 1 município dessa amostra não possui qualquer estrutura administrativa voltada ao planejamento urbano, volume muito menor do que o encontrado na pesquisa do IBGE.

Imagem 2 – Localização dos municípios com mais de 100.000 habitantes e operações urbanas consorciadas previstas no plano diretor vigente



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 5 – Ano do plano diretor dos municípios com mais de 100.000 habitantes e operações urbanas consorciadas previstas no plano vigente



Fonte: elaboração própria.

Tabela 4 – Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município com operação urbana consorciada prevista no plano diretor vigente – Munic, 2015

	Nº	%
Secretaria municipal exclusiva	79	46,73
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	48	35,05
Setor subordinado a outra secretaria	27	12,62
Setor subordinado diretamente ao chefe do Executivo	2	0,93
Órgão da administração indireta	9	4,20
Não possui estrutura	1	0,47
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2015).

Com relação à legislação auxiliar, desses 162 municípios com mais de 100.000 habitantes e com operações urbanas consorciadas previstas em seus planos diretores, somente 1,25% não possui legislação de solo criado ou outorga onerosa do direito de construir, aumentando a capacidade do planejamento urbano local quando comparado ao levantamento do Munic 2015. Ainda, dentre esses municípios, 105 possuem aglomerados subnormais de acordo com o Censo IBGE 2010, totalizando 4.588 comunidades (IBGE, 2019). A definição de aglomerados subnormais inclui aquele:

conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais. (IBGE, 2010)<sup>3</sup>

Por um lado, autores especialistas têm demonstrado a diferença que existe entre os dados do IBGE, limitados por essa definição, e as realidades locais em termos das múltiplas dimensões do déficit habitacional, entre outros (Denaldi, 2013; Queiroz Filho, 2015). Por outro, mesmo assim, mais da metade dos municípios com mais de 100.000 habitantes e com operações urbanas consorciadas tem aglomerados subnormais em seus territórios. Enquanto a definição do instrumento operação urbana consorciada segundo o Estatuto da Cidade permite a regularização fundiária e impõe o atendimento das populações diretamente atingidas pelo projeto, a associação com outros instrumentos é fundamental para garantir os seus objetivos e a inclusão social das comunidades. No entanto, 11,11% não possuem legislação sobre regularização fundiária, e 29% não possuem legislação acerca de concessão de uso.

Tabela 5 – Legislação auxiliar em municípios com operação urbana consorciada prevista no plano diretor vigente – Munic, 2015

Situação	Lei de uso e ocupação do solo		Lei de regularização fundiária		Lei de concessão	
Municípios que possuem previsão de operação urbana consorciada	160	98,75%	144	88,89%	115	71%
Municípios que não possuem previsão de operação urbana consorciada	2	1,25%	18	11,11%	47	29%
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2015).



Também foi identificado que a inclusão das operações urbanas consorciadas no plano diretor local foi realizada de formas diversas. Na maioria dos casos, o instrumento foi incluído somente em texto e, por vezes, com uma cópia da definição do Estatuto da Cidade, expondo a fragilidade de sua relação com as diretrizes do planejamento urbano local; enquanto em outros planos já existe a designação de áreas para a aplicação do instrumento. Essas áreas podem ser distritos, macrozonas, bairros, zoneamentos, vias ou até mesmo perímetros já desenhados em mapas ou descritos em texto. Finalmente, após a identificação desses 162 municípios com planos diretores vigentes que incluem operações urbanas consorciadas, a análise foi aprofundada para aqueles casos de existência de projetos ou leis específicas para os projetos.

## Cidades com leis específicas: baixa efetividade e grande diversidade

Foram encontrados 51 casos de leis específicas de operações urbanas consorciadas em 27 municípios brasileiros. Se considerarmos a pesquisa realizada pelo IBGE, esses 27 municípios correspondem a 12,62% dos 214 municípios com mais de 100.000 habitantes e que responderam positivamente ao Munic 2015 para a presença de operações urbanas consorciadas, como explorado anteriormente. Se considerarmos o levantamento original realizado pela presente pesquisa, esses 27 municípios correspondem a 16,67% dos 162 municípios com mais de 100.000 habitantes que incluíam a previsão de operações urbanas consorciadas em seu plano diretor vigente.

Esses dados levam a duas conclusões. Primeiro, é possível identificar resultados diferentes entre os levantamentos de dados realizados pelo IBGE e a pela presente pesquisa. A dificuldade na definição do instrumento e a complexidade de sua utilização podem fazer com que o nome adquira significados diferentes, tendo sido encontradas notícias sobre outras formas de projetos urbanos ou parcerias público-privadas que foram identificados localmente como operações urbanas consorciadas, mas sem o funcionamento previsto no Estatuto da Cidade ou lei específica aprovada. Além disso, existem diferentes terminologias (operações urbanas, operações simplificadas, entre outras) que não foram incluídas na presente pesquisa devido ao interesse em buscar a difusão do instrumento conforme normatizado pelo Estatuto. Segundo, embora o instrumento esteja de fato previsto em muitos planos diretores municipais, são poucas as experiências de sua transformação em lei específica, bem como de sua implementação. Esse resultado pode ser devido à já mencionada baixa capacidade administrativa de alguns desses municípios e ao próprio funcionamento do instrumento, como será aprofundado a seguir.

É importante destacar também que não foi incluído, nesse total de municípios, aquelas cidades nas quais existe previsão ou estudos de operações urbanas consorciadas, mas não lei específica aprovada, como é o caso de Belo Horizonte. Na capital mineira, a Operação Urbana Nova BH foi impedida de prosseguir devido à falta de clareza na elaboração dos estudos e à falta de participação popular no processo (Indisciplinar, 2020). No fim de 2014, o projeto foi reapresentado com um novo nome, Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste-Oeste (Aclo). Já a Operação Urbana

Consoiciada da Estação Barreiro e Adjacências abrange as áreas localizadas em um raio de 600 metros da estação de transporte coletivo e somente tem um plano de ocupação elaborado, sem lei específica aprovada.<sup>4</sup> Portanto, esses casos não foram incluídos no total de 51 leis específicas de operações urbanas consorciadas identificadas em 27 municípios.

Além disso, incluiu-se, nesse total, o caso de Cuiabá, onde existe lei específica aprovada, mas houve a sua judicialização. Na capital do Mato Grosso, uma mesma legislação (lei complementar n. 292/2012) instituiu duas

operações urbanas consorciadas, ou seja, não havia lei específica para cada projeto. Também não havia áreas delimitadas para a implantação de cada operação e, no caso da Operação Senhor dos Passos, foi identificada a falta de informações sobre uma área de preservação ambiental (uma nascente) e como ocorreria a desafetação de vias públicas. Em 2016, o Ministério Público Estadual propôs uma ação para proibir que a Prefeitura desse continuidade aos projetos ou iniciasse qualquer outra operação até que as irregularidades fossem resolvidas (Ministério Público de Mato Grosso, 2016).

Imagem 3 – Localização dos municípios com leis específicas de operações urbanas consorciadas



Fonte: elaboração própria a partir de legislações municipais e de contatos com as prefeituras.

Entre os municípios identificados com operações urbanas consorciadas, é possível encontrar várias das grandes cidades brasileiras. São elas: Campinas (SP); Campo Grande (MS); Cuiabá (MT); Curitiba (PR); Fortaleza (CE); Manaus (AM); Natal (RN); Niterói (RJ); Osasco (SP); Porto Alegre (RS); Recife (PE); Rio de Janeiro (RJ); Santo André (SP); São Bernardo do Campo (SP); e São Paulo (SP). Ainda, existem leis de operação urbana consorciada em cidades médias, como: Balneário Camboriú (SC); Barra Mansa (RJ); Betim (MG); Camaçari (BA); Coronel Fabriciano (MG); Diadema (SP); Juiz de Fora (MG); Jundiá (SP); Maringá (PR); Salto (SP); Várzea Grande (MT); e Vitória de Santo Antão (PE). Portanto, entre esses municípios, existe uma diversidade de realidades urbanas em termos de área, população, índice de desenvolvimento humano e desigualdade social, entre outros, como visto na Quadro 1.

Se levarmos em conta apenas o tamanho de suas populações, cidades com operações urbanas consorciadas incluem desde a metrópole nacional São Paulo (SP), com população estimada em mais de 12 milhões de habitantes, até Coronel Fabriciano (MG), com uma população estimada em 109.857 em 2019. De fato, entre os casos, foi possível identificar 17 leis específicas em 11 municípios brasileiros de médio porte ou, aproximadamente, 41% do total de cidades. É importante destacar, assim, a representatividade dos números em relação à experiência com o instrumento no País: mesmo que a maior parte das pesquisas atuais explore as grandes metrópoles nacionais, os municípios de médio porte também vêm implantando operações urbanas consorciadas.

Ainda, vale destacar que entre os 27 municípios existem operações urbanas consorciadas que não foram implementadas. Em Maringá, a lei relativa ao projeto Novo Centro Cívico-Eurogarden e, em Manaus, a Operação Comércio Popular foram revogadas, enquanto as operações em Barra Mansa, Coronel Fabriciano, Campinas e Porto Alegre não foram implementadas até a finalização do levantamento. Em Coronel Fabriciano, a aprovação da lei era recente durante a realização do levantamento; em Campinas, técnicos locais relataram a falta de interesse na continuidade do projeto; e, em Porto Alegre, a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro possui um projeto voltado para a inclusão social das comunidades de baixa renda do perímetro e ainda não havia interessados em ações no local. Essa última situação comprova a dependência que a “fórmula mágica” das operações urbanas consorciadas possuem dos agentes privados, condicionando o cumprimento dos objetivos do projeto ao interesse do mercado imobiliário pelos benefícios construtivos e urbanísticos ofertados (Fix, 2004).

Ainda, quando indagado acerca da Operação Urbana Consorciada Glaziou, em Barra Mansa, um técnico da Prefeitura respondeu que, embora a lei tenha sido aprovada, o projeto não havia sido implementado. De acordo com ele:

penso que esse tipo de instrumento não é o mais adequado para municípios de pequeno e médio porte. O nosso município não tem uma dinâmica imobiliária que justifique a sua implementação. Observe, ainda, que a Prefeitura não dispõe de estrutura gerencial capaz de acompanhar o desempenho e a execução de tudo o que está previsto pela legislação. (Participante em Barra Mansa)

Quadro 1 – Características básicas dos municípios com legislação específica de operação urbana consorciada

Município	Área (km <sup>2</sup> )	População estimada (2019)	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	PIB per capita (R\$ 2010)	IDHM[1]	IDH estadual	Índice Gini[2] (2010)
Balneário Camboriú	46,244	138.732	2.337,67	37.429,03	0,845	0,774	0,41
Barra Mansa	547,133	184.412	324,94	26.346,46	0,729	0,761	0,41
Betim	343,856	432.575	1.102,80	59.534,12	0,749	0,731	0,36
Camaçari	785,421	242.970	309,65	81.105,66	0,694	0,660	0,43
Campinas	794,571	1.194.094	1.359,60	49.876,62	0,805	0,783	0,42
Campo Grande	8.082,978	786.797	97,22	32.942,46	0,784	0,729	0,46
Coronel Fabriciano	221,252	109.855	468,67	14.056,30	0,755	0,731	0,39
Cuiabá	3.293,537	607.153	157,66	37.930,34	0,785	0,725	0,48
Curitiba	435,036	1.917.185	4.027,04	44.239,20	0,823	0,749	0,41
Diadema	30,732	420.934	12.536,99	31.865,08	0,757	0,783	0,37
Fortaleza	314,93	2.643.247	7.786,44	23.045,09	0,754	0,682	0,51
Juiz de Fora	1.435,749	573.285	359,59	29.988,91	0,778	0,731	0,41
Jundiaí	431,207	370.126	858,42	105.187,65	0,822	0,783	0,39
Manaus	11.401,892	2.145.444	158,06	33.564,11	0,737	0,674	0,49
Maringá	487,052	417.010	733,14	39.996,43	0,808	0,749	0,42
Natal	167,264	884.122	4.805,24	24.890,54	0,763	0,684	0,53
Niterói	134,074	511.786	3.640,80	46.202,31	0,837	0,761	0,46
Osasco	64,954	699.944	10.264,80	109.936,21	0,754	0,783	0,51
Porto Alegre	495,390	1.483.771	2.837,53	46.133,13	0,805	0,746	0,45
Recife	218,435	1.637.834	7.039,84	30.477,73	0,772	0,673	0,49
Rio de Janeiro	1.200,177	6.688.927	5.265,82	50.690,52	0,799	0,761	0,48
Salto	133,057	119.736	792,13	62.187,92	0,780	0,783	0,40
Santo André	175,782	721.368	3.848,01	40.489,21	0,815	0,783	0,39
São Bernardo do Campo	409,532	838.936	1.869,36	51.239,64	0,805	0,783	0,4
São Paulo	1.521,11	12.176.866	7.398,26	57.071,43	0,805	0,783	0,45
Várzea Grande	942,568	282.009	240,98	26.937,68	0,734	0,725	0,46
Vitório de Santo Antão	335,941	138.757	348,80	23.647,17	0,640	0,673	0,42

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019) e Brasil (2010).

[1] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) agrega três indicadores (renda, educação e saúde) e varia entre 0 e 1; quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano (Pnud; Ipea; FJP, 2017).

[2] O Índice Gini é uma medida de desigualdade que oscila entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade (Ipea, 2004b).

Fica clara, portanto, a complexidade do funcionamento do instrumento ante os interesses locais e às capacidades do planejamento urbano municipal, gerando: poucos casos de operações urbanas consorciadas com leis específicas aprovadas; casos de judicialização; leis revogadas; e leis aprovadas, mas com projetos ainda não implementados.

Finalmente, em muitos casos existe uma dificuldade de acesso à informação acerca do andamento dos projetos, sem ser possível definir o estágio atual das operações urbanas consorciadas em termos de outorga de benefícios urbanísticos e construtivos, bem como das obras já realizadas, como é o caso dos projetos em Vitória de Santo Antão, em Pernambuco. No geral, entre os 51 casos de leis específicas de operações urbanas consorciadas aprovadas, foram encontrados documentos não disponibilizados integralmente; disponibilizados de forma fragmentada em diferentes instituições/fontes; desorganizados; com falta de consistência na nomenclatura; e com baixa qualidade digital. Por e-mail e/ou por telefone, o contato direto com as instituições públicas locais também era difícil e, muitas vezes, sem retorno, caso em que foram acionadas as ouvidorias municipais, às vezes também sem sucesso. Nesse sentido, a falta de transparência e de controle da política urbana brasileira continua abrindo espaço para questionamentos de seu funcionamento em geral e quanto a possíveis favorecimentos privados em específico.

## Considerações finais

Operações urbanas consorciadas utilizam-se de parcerias público-privadas para a implantação de grandes projetos urbanos. Facilmente

enquadrados no processo de reestruturação do Estado, de crítica ao planejamento urbano modernista e da implantação de um ideário de política urbana competitiva e empresarial em escala mundial, o instrumento também é justificado pelo compartilhamento dos custos e benefícios da urbanização, capturando parte da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos e que normalmente seria apropriada privadamente. Inseridas no Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas devem ter como objetivo alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, seguindo os princípios mais gerais da função social da cidade, do seu planejamento e gestão democráticos. Se, por um lado, os resultados dos projetos mais conhecidos no País têm sido polêmicos com relação aos seus resultados efetivamente alcançados, por outro, é importante avaliar a experiência na diversidade urbana brasileira.

O objetivo do presente estudo é, portanto, identificar os casos de operações urbanas consorciadas em municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, levantando a existência de leis específicas e a implantação dos projetos. No entanto, essa não foi uma tarefa simples, já que existem poucas pesquisas de monitoramento das políticas urbanas e dos instrumentos de planejamento urbano na escala nacional. Ainda, se já é conhecida a falta de transparência nos dados ditos públicos, o levantamento realizado pela presente pesquisa encontrou falta de qualidade naqueles dados que estão de fato disponibilizados. As dificuldades do levantamento apontam para a possível existência de casos não localizados pela presente pesquisa e que o banco de dados deverá ser atualizado com novas informações encontradas.

Essas dificuldades, no entanto, não invalidam o primeiro achado, ou confirmação, desta pesquisa: a baixa transparência dos sistemas de planejamento urbano brasileiro. Se o urbanismo neoliberal abre espaço para a ação direta de agentes privados no planejamento urbano e aumenta a possibilidade de parcerias público-privadas, o equilíbrio dos objetivos e o controle dos projetos devem ser analisados para que as operações urbanas consorciadas não se transformem em pura flexibilização de índices e atração de investimentos privados. Além disso, a falta deles pode ser, justamente, um indicativo de o porquê dos projetos implementados terem gerado poucos retornos sociais ou urbanísticos, para além de grandes obras viárias e imobiliárias, como apontado pelas pesquisas atuais.

Segundo, como resultado do levantamento de dados primários realizado, foi encontrada a difusão do instrumento operação urbana consorciada pelo território nacional, estando presente em planos diretores de municípios de todas as regiões brasileiras. Quantitativamente, do total de 304 municípios com mais de 100.000 habitantes, 162 ou 53,29% incluíam operações urbanas consorciadas nos seus planos diretores vigentes. É possível perceber, também, uma diversidade no porte dos municípios e em suas capacidades administrativas, enquanto ainda existem casos nos quais a previsão da operação prescinde da existência de outorga onerosa/solo criado ou instrumentos de regularização fundiária que poderiam concretizar os objetivos sociais previstos no Estatuto da Cidade.

Por fim, embora tenha sido encontrada essa grande difusão das operações urbanas consorciadas nos planos diretores dos municípios com mais de 100.000 habitantes, foram poucos os casos de sua transformação em lei específica. Dos 162 planos diretores que incluem o instrumento, foram identificadas leis específicas somente em 27 municípios (16,67%). A baixa taxa de transformação do instrumento em lei específica pode ser devido à já mencionada baixa capacidade administrativa de alguns desses municípios e à complexidade do funcionamento do instrumento. Ainda foram encontrados casos nos quais as leis foram judicializadas ou revogadas e projetos que ainda não foram implementados por falta de interesse tanto dos agentes públicos quanto dos privados.

Como conclusão, existe uma difusão das operações urbanas consorciadas pelo território nacional, atestando a atratividade pela alegada aproximação de interesses públicos e privados e a disseminação dos grandes projetos urbanos pelo País. No entanto, a sua transformação em lei específica e sua implementação são baixas e ocorrem em municípios de grande diversidade urbanística. Ainda, considerando a baixa transparência e a falta de acesso a informações dos projetos, fica claro que é importante avaliar os impactos que as operações urbanas consorciadas possuem para além dos casos mais conhecidos nas grandes metrópoles nacionais, esclarecendo os objetivos propostos e as metas de fato alcançadas com o instrumento. Esta pesquisa é um primeiro passo nesse sentido.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1042-8743>**

Universidade Federal de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.  
marina.siqueira@ufsc.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-2918-6307>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
carolinaschleder@usp.br

## Nota de agradecimento

As autoras gostariam de agradecer ao financiamento dessa pesquisa pelo Edital Universal CNPq 2016 e pela bolsa PIBIC/CNPq/UFSC.

## Notas

- (1) É importante destacar pesquisas que fogem do modelo estudo de caso, como o trabalho de Carvalho (2020), que compara projetos na Região Metropolitana de São Paulo, e o de Hissa e Araujo (2017) que, para abordar projetos em Fortaleza, realiza um levantamento primário de casos brasileiros.
- (2) Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/simplificadas>. Acesso em: 23 jun 2019.
- (3) Definição oficial do glossário do Censo IBGE, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 29 abr 2019.
- (4) Essas informações estão disponíveis no próprio site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/consorciadas>. Acesso em: 20 jul 2021.

## Referências

- BRASIL (2001). Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_. (2010). Censo IBGE 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 29 abr 2019.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). "Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'". In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Cambridge/ Oxford, Blackwell.
- CARVALHO, M. (2020). Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas. *Cadernos Metrôpoles*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1009-1032.
- CASTRO, L. G. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, L. C. (1976). "Estrutura urbana". In: Governo do Estado de São Paulo. Série Documentos 1: O desafio metropolitano. São Paulo, SNM/Emplasa.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- D'ALMEIDA, C. H. (2019). *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- DENALDI, R. (2013). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo, Annablume.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2004). "A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo". In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas, Puccamp/Prourb, pp. 185-198.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Cambridge/Mass/Oxford, UK, Blackwell.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Spaces of capital: towards a critical geography*. Nova York, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- HISSA, M.; ARAUJO, C. (2017). Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. *Anais*. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf). Acesso em: 20 jul 2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. IBGE: 2015. Brasil, IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=sobre>. Acesso em: 20 abr 2020.
- \_\_\_\_\_. (2019). IBGE Cidades: conheça cidades e estados do Brasil. IBGE.



- INDISCIPLINAR (Belo Horizonte) (2020). *OUC ACLO*. Disponível em: [http://oucqh.indisciplinar.com/?page\\_id=21](http://oucqh.indisciplinar.com/?page_id=21). Acesso em: 20 jul 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2004a). Cidades médias brasileiras. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3081>. Acesso em: 12 dez 2019.
- \_\_\_\_\_. (2004b). O que é? – Índice de Gini. Brasil, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2019). Estimativa da população residente no Brasil em Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019. Brasil, Ipea.
- MALERONKA, C. (2010). *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília, Ministério das Cidades.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. (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 Antonio Fabris.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (2016). Sentença proferida em ação do MPE proíbe município de analisar implantação de Operação Urbana Consorciada na Capital. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/58/70481/sentenca-proferida-em-acao-do-mpe-proibe-municipio-de-analisar-implantacao-de-operacao-urbana-consorciada-na-capital>. Acesso em: 20 jul 2021.
- MCIDADES – Ministério das Cidades (2015). Pesquisa – Operações Urbanas no Brasil, Mimeo.
- NOBRE, E. (2019). *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP – Fundação João Pinheiro (2017). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. O IDHM*. Brasil, Ipea.
- QUEIROZ FILHO, A. P. (2015) As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 7, n. 3, pp. 340-353.
- ROLNIK, R. (2006). “A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios”. In: IPEA. *Políticas Sociais acompanhamento e análise*. Ipea.
- ROLNIK, R. (2012). “Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo”. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. V.; SILVA, M. L. P. (orgs.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro, Anpur/Letra Capital.
- SANTORO, P. (org.) (2004). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis.

- SANTOS Jr., 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 Cidades/Ippur/UFRJ.
- SEMPA – Secretaria Municipal do Planejamento (Prefeitura de São Paulo) (1985). *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000*. São Paulo, PMSP/Sempla.
- SIQUEIRA, M. T. (2014a). In search of gentification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil. Tese de doutorado. Chicago, University of Illinois.
- \_\_\_\_\_ (2014b). Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415.
- SMOLKA, M. (2014). Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf). Acesso em: 24 abr 2020.
- VAINER, C. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- WERNECK, M. G. S. (2016). *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Texto recebido em 18/ago/2021

Texto aprovado em 11/nov/2021

# Urbanização neoliberal e megaeventos em Lima e Callao

Neoliberal urbanization and mega events in Lima and Callao

Luis Miguel Gomez Cornejo Urriola [1]

## Resumo

Este artigo examina a difusão de um modelo recente de governança urbana neoliberal que gerenciará processos de urbanização neoliberal nas cidades de Lima e Callao, considerando o contexto de preparação para sediar os XVIII Jogos Pan-Americanos de Lima 2019. O artigo procura mostrar como megaeventos são utilizados como instrumentos de produção espacial, por meio de coalizões de líderes carismáticos do setor privado e de interesses imobiliários, com a intenção de transformar a cidade através da mobilização do patriotismo e do consenso. Argumenta-se que o Estado promove a urbanização neoliberal através de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

**Palavras-chave:** urbanização neoliberal; neoliberalização das cidades; governança urbana; políticas urbanas; megaeventos.

## Abstract

*This article examines the diffusion of a recent model of neoliberal urban governance that would manage neoliberal urbanization processes in the cities of Lima and Callao, considering the context of preparation to host the XVIII Pan American Games in Lima, in 2019. The article aims to show how mega events are used as spatial production instruments, through coalitions of charismatic private sector leaders and real estate interests, with the intention of transforming the city through the mobilization of patriotism and consensus. It is argued that the state promotes neoliberal urbanization through Public-Private Partnerships (PPPs).*

**Keywords:** neoliberal urbanization; neoliberalization of cities; urban governance; urban policies; mega events.



## Introdução

O principal objetivo deste artigo é discutir a difusão de um novo padrão de governança urbana empresarial que sustentou grandes projetos nas cidades de Lima e Callao, para acolher os XVIII Jogos Pan-Americanos de Lima, em 2019, envolvendo um processo de neoliberalização das cidades, percebido por procedimentos de destruição criativa de estruturas urbanas; de instituições de gestão territorial; e de quadros regulamentares que colaboram na acumulação de capital com base na lógica do mercado através de políticas urbanas que mercantilizam as cidades (Peck e Tickell, 2002; Harvey, 2005; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

Os megaeventos esportivos estão associados a processos de urbanização neoliberal que ocorrem através de um padrão recente de gestão urbana, que é sustentado através de novas coalizões e arranjos institucionais que visam a interesses econômicos e políticos. Para esse fim, são discutidos os conceitos de empreendedorismo urbano propostos por Harvey (1996 e 2005), relacionando-os com a estratégia urbana para a realização do Pan-2019. Essa governança urbana é caracterizada pela constituição de coalizões interessadas em apoiar o empreendedorismo urbano baseado em Parcerias Público-Privadas (PPPs).

É percebido que as políticas urbanas utilizadas para a realização de megaeventos esportivos podem ser consideradas como catalisadores da neoliberalização dos espaços urbanos sob a ideia global de que a competição

interurbana gera cidades mais competentes e competitivas. A fim de compreender os processos de urbanização neoliberal e neoliberalização, discutem-se os ajustes espaciais ou ajustes espaço-temporais nos termos delineados por Harvey (2005 e 2014) como consequência da crescente difusão da governança empreendedora neoliberal.

Para atingir os objetivos propostos, a primeira parte do artigo contextualiza os limites da dimensão econômica, política e social dinâmica do neoliberalismo no mundo, na América Latina e no Peru. Em seguida, discutem-se os conceitos de governança urbana neoliberal, relacionando-os com a estratégia neoliberal para a realização do Pan-2019. Ela procura sistematizar o papel do Estado peruano na promoção de projetos urbanos especulativos impulsionados pelo setor privado e pelo mercado através de PPPs.

Vale a pena mencionar que se decidiu desenvolver a pesquisa usando o método de estudo de referência. Além disso, usou-se o método qualitativo, que permitiu compreender e dar conta dos fenômenos econômicos e sociais que estão imersos na produção do espaço urbano. Com base na interdisciplinaridade e em colaboração com revisão bibliográfica, análise de informações e documentos de instituições estatais peruanas e recortes de jornais, delimitou-se o artigo. A análise é baseada na teoria crítica, em particular a teoria crítica urbana (Brenner, 2018). A teoria crítica urbana deve analisar a modernidade capitalista e criticar seu modo de produção, enquanto propõe outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável.

## O sistema neoliberal: origens e limites

A reestruturação produtiva, a partir da recessão dos anos 1970, modificou os processos produtivos com mudanças circunstanciais em aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico, político e cultural do mundo. A transformação político-econômica do capitalismo global traz crises, como desindustrialização, desemprego disperso e austeridade fiscal em diferentes níveis, nacionais e locais (Harvey, 1996). A mudança de paradigma assentou-se num conjunto de bases, objetivos e métodos denominado neoliberalismo, que se caracteriza, segundo Dardot e Laval (2016), como o predomínio da competitividade, comprometendo o papel do Estado na busca por abrir e produzir condições para a sua intervenção por parte dos mercados. Adicionalmente, a racionalidade neoliberal busca estruturar e organizar não só a ação dos governantes na justiça, mas até a própria conduta dos governados. Dessa forma, pode-se argumentar que funciona como “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (ibid., p. 17).

Segundo Harvey (2007), o neoliberalismo começa como um “potencial antídoto” para as ameaças da ordem social e capitalista. Foi estabelecido como um modelo político-econômico, cuja premissa era que os indivíduos precisam satisfazer suas exigências essenciais com base na sua independência e liberdade, ou seja, a capacidade do indivíduo para desenvolver atividades econômicas. Segundo Jessop (2002), o neoliberalismo deve ser entendido como um projeto econômico orientado para

novas condições, que exige a liberalização e desregulamentação das transações econômicas, não só nas fronteiras nacionais, mas também, e sobretudo, para além delas.

Considera-se que há uma relação entre a ascensão do neoliberalismo e o novo padrão de governança urbana. Nesse sentido, a difusão de um novo padrão de empreendedorismo urbano (Harvey, 1996 e 2005) contribuiu para a transição econômica da dinâmica do capitalismo, passando do regime fordista para um regime de acumulação flexível e de um modelo centralista de administração urbana para uma governança corporativa (Harvey, 1992). Nesse sentido, a globalização neoliberal faz parte do desenvolvimento capitalista, uma vez que esse sistema de acumulação tem uma dimensão geográfica e espacial. Para Harvey (1996), corresponde à reorganização geográfica do capitalismo, em que as antigas unidades geográficas perdem sua capacidade de reter ou atrair capital e garantir a acumulação nos níveis exigidos pelo mercado, trazendo outras demandas entre os Estados, que são forçados a competir, para alcançar melhores resultados no mercado mundial (Harvey, 1996 e 2005). Além disso, Jessop (2002) argumenta que o neoliberalismo deve ser entendido na privatização de instituições e serviços estatais; no uso de práticas de mercado no setor público desigual; e no tratamento dos gastos públicos de bem-estar como um custo de produção internacional, e não como uma fonte de demanda doméstica, local e nacional (ibid.).

Destacam-se dois casos de origem do neoliberalismo. Segundo alguns autores, o neoliberalismo surge a partir do golpe liderado por Pinochet, no Chile, em 1973; outros mencionam que se inicia com os governos conservadores, como o de Thatcher, na Inglaterra,

em 1979, ou com a vitória de Reagan sobre Carter, nos Estados Unidos, em 1980 (Harvey, 2007). A política de desregulamentação abriu novas zonas de liberdade de mercado. A lógica neoliberal avançou com um conjunto de políticas orientadas ao mercado e à concorrência interurbana, assim como a transformação de todos os bens e serviços da sociedade em mercadorias. Os anos 1980 e 1990 foram marcados pela consolidação neoliberal (ibid.), a relação entre a redução do poder estatal, o financiamento da austeridade e os serviços públicos, e a concorrência interurbana permitiu que o neoliberalismo se estabelecesse, ideológica, política e economicamente, como a forma global dominante de capital (Theodore, Peck e Brenner, 2009). Isso nunca levaria a um Estado omissivo, mas a vários Estados reconstruídos e reorientados, engajados nas tarefas diárias de geração de novos mercados, e, assim, a uma reestruturação normativa guiada pela regra do mercado.

O neoliberalismo é concebido como o projeto e programa político-econômico do capital para permitir sua reprodução, em que os Estados adotam políticas, em conjunto com as classes sociais dominantes da riqueza nacional, em escala global, sendo uma de suas principais características o fortalecimento da especulação do capital (ibid.). Na América Latina, o processo neoliberal intensificou-se a partir de meados dos anos 1990. Martins (2011) analisa sua ocorrência em duas fases de articulação econômica: a primeira nos anos 1980, quando, em crise, o país hegemônico drenou os excedentes da economia mundial, gerando contradições na organização da divisão do trabalho, ou como um projeto de desenvolvimento para a região; e a segunda fase ocorreu nos anos 1990, quando os Estados Unidos se

prepararam para um novo ciclo de expansão, estabelecendo um projeto para o continente através de várias políticas públicas conhecidas como o Consenso de Washington (CW) (ibid.). Também se intensificou nos anos 2000, quando o projeto neoliberal foi modificado em resposta ao *boom* econômico chinês e ao avanço do antineoliberalismo (ibid.).

Para Pradilla (2010), os efeitos do neoliberalismo na América Latina dependiam do contexto e da forma como ele foi aplicado, que poderia ser autoritário, conflituoso ou consensual. Os processos, no entanto, tinham algumas similitudes: o mercado como sujeito central da economia, convertido em uma relação entre objetos – mercadorias; e a livre circulação de capital em escala global, que deslocou a capacidade de decidir a localização territorial dos investimentos, que antes estavam nas mãos do Estado e do planejamento nacional. O livre comércio generalizado e o movimento do Estado para intervir e facilitar a ação privada levaram à estagnação da industrialização nas cidades ou à sua desindustrialização e terciarização predominantemente informatizada; e à privatização do setor público, em particular da infraestrutura, serviços e áreas públicas. Além disso, através da desregulamentação urbana, o Estado foi perdendo seus instrumentos de intervenção no território (urbano-regional) no padrão intervencionista de acumulação. O individualismo ganhou terreno em todas as áreas da vida social, e ganharam também o discurso da globalização, a cidade global, a competitividade e a conectividade (ibid.).

A globalização neoliberal no Peru foi estabelecida nos anos 1990, produzindo uma grande transformação econômica, política, social e estatal, reestruturando as relações entre o Estado e a sociedade e o Estado e o capital.

Essa transformação resultou em um novo padrão de acumulação capitalista, baseado na valorização financeira, privatização e outros. De acordo com Benza (2020), a experiência peruana aconteceria através do golpe de Estado de 1992 e da criação da *Constitución Política del Perú* de 1993, que seguiu as diretrizes do Consenso de Washington (Benza, 2020). Em 1990, quando já era eleito presidente do Peru, Alberto Fujimori viajou para Nova York e Tóquio, onde recebeu, das autoridades do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), o documento CW, pelo qual compreendeu o suposto potencial econômico do neoliberalismo (Carranza, 2000). Essa Carta Magna deu legalidade ao regime consagrado na ideologia neoliberal e ofereceu os argumentos centrais para dar estabilidade às reformas políticas e econômicas (ibid.; Martínez, 2009), dado que as organizações financeiras internacionais estavam pressionando o Estado nacional a fazer ajustes que garantissem o pagamento da dívida externa, e o governo americano exigiu resultados confiáveis na luta contra a insurgência (Martínez, 2009). Isto permitiu que Fujimori assegurasse, politicamente, o controle de todas as instituições estatais e, economicamente, a privatização das empresas estatais, a demissão de servidores públicos e a desregulamentação do aparelho estatal (Carranza, 2000; Benza, 2020; Martínez, 2009). Portanto, os direitos de propriedade devem ser afirmados, facilitando transações e instrumentos legais, evitando regulamentações legais e substituindo o Estado por organizações informais e privadas (Soto, 1987). Assim, a agenda política era um programa que buscava simplificar, descentralizar e desregulamentar a função pública, bem como despolitizar a vida produtiva nacional e a economia política nacional

(ibid.). O paradoxo é que Fujimori disse repetidamente durante a campanha eleitoral que, quando se tornasse presidente, não utilizaria as políticas neoliberais que seu adversário, o escritor ganhador do Prêmio Nobel, Mario Vargas Llosa, representando a Frente Democrática (Fredemo), propagou. Entretanto, uma vez eleito, ele mudou seu discurso, tomando os ideais neoliberais como políticas estatais (Carranza, 2000; Benza, 2020).

O neoliberalismo peruano foi consolidado após a implementação da Constituição Peruana de 1993, quando o regime regulatório do ex-presidente Alberto Fujimori, com o ex-assessor do BID, o economista liberal Hernando de Soto, promoveu várias reformas em favor da liberalização econômica, indicando que o Estado gerou maiores ineficiências e que a ação social e as decisões da sociedade civil geraram maiores desigualdades. Portanto, de acordo com Soto (1987), era melhor deixar a livre circulação e o funcionamento do mercado, já que este resolveria problemas sociais, econômicos e políticos. Assim, a estratégia consistiu em determinar os problemas urgentes, analisando quais instituições públicas e jurídicas abrem oportunidades para a população. Essas instituições, inspiradas pelas qualidades empreendedoras e/ou para criar riqueza, permearam a coordenação ideal das pessoas e o uso dos recursos (ibid.). De acordo com Benza (2020), a Constituição de 1993 é a de maior liberdade econômica do mundo, na qual o Estado exerce um papel determinante na produção social. A liberalização econômica estimulou mudanças na cultura política de um determinado setor, convertendo a percepção da privatização dos serviços públicos como o único mecanismo de fixação de preços e tendências especulativas (ibid.).

Após a implementação da *Constitución* de 1993, a reeleição de Fujimori em 1995, realizada durante o estado de emergência e a autoridade militar, deu continuidade à privatização e ao desmantelamento do Estado (Carranza, 2000; Martínez, 2009). Dessa forma, o regime Fujimori procurou se perpetuar no poder por 20 anos, razão pela qual, nas eleições de abril de 2000, foi reeleito por meio de fraude (Martínez, 2009), após a divulgação de vídeos de corrupção de seu principal conselheiro, Vladimiro Montesino, nos quais empresários, magistrados, parlamentares e altos funcionários do Estado foram comprados e subornados, a fim de dar legalidade ao regime. Em 2000, Fujimori foge para o Japão, renunciando à presidência (ibid.). Após a renúncia de Fujimori, assumiu o Sr. Valentin Paniagua (2000-2001), do partido Acción Popular (AP), que era então presidente do Congreso de la República del Perú. No curto mandato, apesar de ter a maioria dos congressistas, não mudou a Constituição de 1993, especialmente em relação às políticas neoliberais, mas alterou a possibilidade de reeleição presidencial.

Em 2001, foi eleito o economista Sr. Alejandro Toledo (2001-2006), do partido político Perú Posible (PP), que venceu no segundo turno o ex-presidente Alan Garcia (1985-1990), do Partido Aprista Peruano (Apra). Alejandro Toledo governou por um período democrático de cinco anos. Cabe mencionar que ele, apesar de ser opositor político de Fujimori, deu continuidade, no seu governo, ao viés econômico fundamentado nos parâmetros neoliberais implantados pela ditadura fujimorista. Seu sucessor foi o ex-presidente Sr. Alan Garcia (2006-2011), que venceu o Sr. Ollanta Humala, do Partido Nacionalista Peruano (PNP).

O plano de governo do Apra apresentava um tópico particular que trata da reforma constitucional do país. Isso constitui, então, a retomada da antiga Constituição de 1979, firmada por seu ex-líder político, Raul Haya de La Torre. Além disso, consta nesse apartado o fortalecimento da *capacidad promotora e reguladora del Estado en el contexto de una economía de mercado* (Apra, 2011, p. 14). Depois do Alan Garcia, o Sr. Ollanta Humala (2011-2016) ganhou as eleições presidenciais, superando a Sra. Keiko Fujimori (filha do ex-presidente Fujimori), do partido Fuerza Popular (FP). O discurso nacionalista de Humala na primeira eleição era contra o sistema neoliberal, argumentando que esse regime gerava desigualdades sociais nos países da América Latina. Dizia ser *parte de un gran movimiento de cambio contra el neoliberalismo excluyente que hoy recorre América Latina, con sus matices y sus problemas* (Gana Perú, 2011, p. 9), criticando evidentemente a atuação dos presidentes Fujimori, Toledo e Garcia. Na segunda eleição, moderou o seu discurso. Já eleito presidente, alinhou-se aos grupos de interesse econômico. A crítica do plano de governo nacionalista argumentava que *las políticas del Consenso de Washington liberalizaron el comercio y los mercados financieros, privatizaron las empresas estatales, flexibilizaron el mercado de trabajo, que deterioró la estabilidad laboral y los salarios, y redujeron el papel regulador del Estado* (ibid., p. 15).

No ano de 2016, assumiu a presidência o economista neoliberal Sr. Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), representando o partido Peruanos Por el Cambio (PPK), vencendo a Sra. Keiko Fujimori, do FP. No plano de governo



de Kuczynski, não se mencionava mudança alguma a respeito da Constituição de 1993. Posteriormente à renúncia de Pedro Pablo Kuczynski, no dia 23 de março de 2018, devido a denúncias de corrupção, assumiu o vice-presidente, Sr. Martin Vizcarra (2018-2020). Apesar disso, deu-se continuidade aos programas neoliberais, seguindo os limites econômicos formulados por Kuczynski na campanha eleitoral, cujo rumo econômico se baseou em reforçar a desregulamentação e a redução do Estado. No ano de 2020, o Congresso da República faz um *impeachment* ao presidente Vizcarra, e, no mesmo ano, é escolhido o presidente interino por votação do Congresso, o Sr. Francisco Sagasti (2020-2021), do Partido Morado (PM). No ano de 2021, é eleito o Sr. Pedro Castillo, do Partido Político Perú Libre (PL), ganhando da Sra. Keiko Fujimori.

Evidencia-se que os processos neoliberais no Peru se articularam a partir da desregulamentação, do desmantelamento das instituições públicas e das privatizações que se iniciaram na década dos anos de 1990. Além disso, percebe-se a continuidade dos processos de neoliberalização por meio das políticas públicas e urbanas que são difundidas através de recentes modelos de governança urbana que mercantilizam as cidades, servindo, assim, como instrumentos de neoliberalização, como meio para novas rodadas de mercantilização das sociedades. Pode-se considerar que as cidades de Lima e Callao estejam funcionando como experimentos neoliberais, difundidos como modelos de governança urbana, reafirmando os ideais neoliberais.

## Governança urbana neoliberal em Lima e Callao

Quanto à produção do espaço urbano, os processos de desenvolvimento em Lima e Callao aparentemente provocaram um certo crescimento, tornando necessário reestruturar o papel do Estado e o aparato regulador, trazendo, assim, novos modelos de governança urbana (Peck e Tickell, 2002; Harvey, 2005; Theodore e Peck; Brenner, 2009; Santos Junior, 2015; Santos Junior e Ribeiro, 2015). Entretanto, observa-se que a reestruturação estatal da governança urbana está orientada para o mercado, sendo teorizada como um novo padrão de projeto neoliberal disseminado por organizações internacionais através de políticas de "melhores práticas" (Peck, 2012). Dessa forma, o objetivo central é a reprodução do espaço urbano com a lógica do mercado. Assim a urbanização neoliberal está ligada a fases de processos de destruição criativa das estruturas urbanas (Peck e Tickell, 2002; Harvey, 2005; Theodore, Peck e Brenner, 2009) de instituições de gestão territorial; e de marcos regulatórios convenientes à acumulação de capital em um mercado desregulamentado, manifestado em políticas e práticas urbanas que visam à mercantilização das cidades: *como forma de reestructuración regulatoria abigarrada: produce diferenciación geo-institucional en distintos lugares, territorios y escalas, pero no lo hace de manera sistemática* (Brenner, Peck e Theodore, 2011, p. 23). Pensamos que a contribuição teórica desse conceito analítico

permita uma leitura dinâmica do neoliberalismo e dos processos de urbanização neoliberal, uma vez que a abordagem utilizada neste artigo os entende como processos instáveis, mutáveis, dependentes do contexto. Enfatiza-se *la profunda dependencia que los procesos de neoliberalización tienen de su trayectoria previa* (ibid.).

As políticas e os programas urbanos foram disseminados com o neoliberalismo realmente existente, considerando as interações dependentes *de la trayectoria y contextualmente específicas que se dan entre los escenarios regulatorios heredados, por una parte y proyectos emergentes de reformas neoliberales orientadas al mercado* (ibid., 2009, p. 3), iniciadas de maneira contraditória em diferentes contextos. O neoliberalismo não é uma ideologia pura, ao contrário, é híbrido na sua concepção; a teoria econômica neoliberal é, assim, polimórfica e incompleta (Brenner e Theodore, 2002). É por isso que se pensa na relação entre cidades, capital e megaeventos. Portanto, considera-se que o Pan-2019 e o modo de governança resultariam nas cidades em *“ruedas estratégicamente decisivos donde se han estado desplegando las formas neoliberales de destrucción creativa”* (Theodore, Peck e Brenner, 2009, p. 7). A infraestrutura urbana é, portanto, necessária para a acumulação e a regulamentação neoliberal.

Peck e Tickell (2002) destacam a relevância de entender o neoliberalismo e a urbanização neoliberal como processos que articulam etapas de desregulamentação e desmantelamento das instituições existentes, com a construção e difusão de novos modelos de governança (Peck e Tickell, 2002; Harvey, 1996 e 2005; Santos Junior e Ribeiro, 2015; Santos Junior, 2015). Esses processos urbanos

são delimitados pela necessidade de construir consenso político e social (Harvey, 2007) em propostas que precisem destruir criativamente os procedimentos de proteção social do Estado de bem-estar keynesiano (Harvey, 2005 e 2014). A difusão de um padrão de governança recente baseado no empreendedorismo urbano tem as seguintes características, de acordo com Harvey (2014), explicitadas no parágrafo a seguir.

A primeira característica trata da constituição de coalizões de poder e alianças interessadas em apoiar a governança neoliberal, baseando-se nas PPPs. A administração local deve ativar a procura de recursos e fontes de financiamento. A segunda trata das atividades das PPPs com o empreendimento. Todas as atividades capitalistas estão subordinadas à lógica do mercado, desse modo, o Estado incorpora as expectativas que o setor privado precisa para especular, envolvendo riscos absorvidos pelo poder público, de modo a beneficiar o setor privado. E a terceira trata da intervenção da governança empreendedora neoliberal ligada a territórios específicos, capazes de atrair recursos privados por parte da administração, sem intervir no conjunto do território, gerando desigualdades socioterritoriais (Harvey, 1996 e 2005).

Pensa-se que, no Peru, as cidades de Lima e Callao estejam passando por um processo de urbanização neoliberal exercido pela governança empreendedora neoliberal (Harvey, 1996 e 2005), concebido pelo empreendedorismo urbano quando realizado em termos de ajustes espaciais de Harvey, tratando-se de “contradição incontornável e aberta a uma interminável repetição, porque novas regiões também requerem capital fixo em infraestruturas físicas e ambientes construídos para

funcionar com eficácia” (Harvey, 2014, p. 99). Assim novas configurações urbanas foram realizadas para que as cidades sediassem os XVIII Jogos Pan-Americanos e os VI Jogos Parapan-Americanos, em 2019.

As cidades envolveram-se no discurso construído pelos gestores, que, em consenso, afirmam que Lima e Callao deveriam se mostrar no disputado mercado internacional das cidades, através do patriotismo, o que resultaria em uma nova identidade e simbolismo para o povo de Lima, além de servir para mostrar a cultura ancestral e gastronômica. Neuhaus indica, em uma entrevista, que as cidades de Lima e Callao teriam uma excelente oportunidade. Nas palavras do diretor, *“tenemos mucho que mostrar durante los Juegos. Tenemos la posibilidad que mil millones de personas nos vean. Tener una ciudad más arreglada. Una gran oportunidad de exponer al mundo nuestro país, nuestra ciudad”* (Peru, s./d.).

Percebe-se que os Estados fazem coalizões e arranjos institucionais para promover megaeventos esportivos (Boykoff, 2013; Sánchez e Broudehoux, 2013; Bolsmann, 2015; Eick, 2015; Müller, 2015; Santos Junior, 2015; Santos Junior e Ribeiro, 2015), mostrando ao mundo suas várias qualidades. Lima e Callao não seriam a exceção. Esse argumento se torna eficiente e eficaz por parte do Estado para atrair investimentos privados (Harvey, 1996 e 2005), dado que o Pan-2019 se torna não apenas a razão para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos através da disseminação do esporte, mas também mais interessado na produção de espaço urbano através do desenvolvimento de Grandes Projetos Urbanos (GPUs), como descrito por Swyngedouw, Moulaert e Rodríguez (2002), articulados às recentes formas de governança urbana neoliberal, sendo

esta uma característica das recentes políticas urbanas neoliberais (ibid.), apropriada à dinâmica econômica atual (Sánchez et al., 2004).

É assim que, em 11 de outubro de 2013, o estado do Peru, com o Comitê Olímpico Peruano (COP), a Organización Deportiva Panamericana (Odepa) e a Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), com a participação do Instituto Peruano del Deporte (IPD), definiu as condições para a realização dos XVIII Juegos Pan-Americanos e dos VI Juegos Parapan-Americanos, em 2019.

Em 21 de fevereiro de 2015, foi emitido o decreto supremo n. 002/2015, aprovando a criação, a partir do Ministério de Educación (Minedu), do *Proyecto Especial para la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Parapanamericanos Lima 2019* (PE), instituição criada para planejar e executar o Pan-2019 com outras instituições nacionais e internacionais (Lima, s./d.). A *resolución suprema* n. 006/2015, do Minedu, declara o Pan-2019 de interesse nacional, formalizando um grupo de trabalho denominado “Comité Organizador de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019 (Copal – Perú)”, vinculado ao próprio ministério (Lima, 2019b; Lima, s./d.).

Em 2016, o Estado chamou de “Plan Maestro de los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Parapanamericanos Lima 2019” o conjunto de intervenções urbanas que foram realizadas nas cidades de Lima e Callao. A governança empreendedora neoliberal iniciou a implementação de um plano estratégico de acordo com as exigências do PE e da Odepa. Neuhaus, diretor do PE, mencionou que *este fue un modelo que incorporó herramientas de gestión privada de proyectos al ámbito público* (Lima, 2019a). Assim, as novas

coalizões e acordos institucionais decidem um novo plano de emergência, que foi executado pelas empresas internacionais Deloitte e Trivandi, que realizaram várias consultorias em diferentes megaeventos esportivos (Lima, 2019b; Lima, s./d.). Neuhaus alega a necessidade de contratar empresas internacionais para realizar o megaevento esportivo, dada a transferência de conhecimentos. Em entrevista para a agência Andina, o diretor do Copal menciona que

*hicimos un concurso entre los países que habían hecho Juegos anteriormente (Olímpicos y Panamericanos) en el que participaron Canadá, México, Brasil e Inglaterra, para que nos ofrecieran ser una gerencia de proyecto. En todos los Juegos se utilizan empresas consultoras como Deloitte, Ernst & Young o Pricewaterhouse. (Córdova e Andina, 2019)*

A consultoria internacional propôs-se a estabelecer as principais demandas do mercado imobiliário e do capital privado, restabelecendo novas contradições na reprodução social. O Plan Maestro 2019 serviu como base para expandir a dinâmica do capital privado. Entre suas principais ações, estão *“programar y ejecutar las acciones y actividades necesarias para el desarrollo de los Juegos, en el marco del Plan Maestro y los acuerdos y compromisos del Comité Organizador”* (Lima, s./d.), assim como *“promover la participación del sector privado y la sociedad civil en el financiamiento, estudios, ejecución y/o mantenimiento de infraestructura, según las formas previstas por la normativa aplicable”* (ibid.).

O plano urbano tem seis características: a primeira discorre sobre a criação de oportunidades de negócios, mostrando as cidades de Lima e Callao ao mundo; a segunda

característica é a entrega de infraestruturas de qualidade para os atletas; a terceira característica fala sobre agrupar sedes em *clusters*; a quarta trata de criar oportunidades de negócios, considerando os jogos como catalisadores para desenvolver potenciais experiências aos usuários; a quinta consiste em deixar um legado urbano permanente para seu posterior uso; e a última característica é a reafirmação da competitividade esportiva nacional, por meio da capacitação de atletas nacionais para competições internacionais de alto nível (Lima, 2019b).

Pensa-se que a governança empreendedora neoliberal das cidades de Lima e Callao, realizada emergencialmente, planejou os ajustes espaciais de forma homogênea, considerando como estratégia cidades que foram sedes, refazendo as estratégias territoriais (Gomez Cornejo, 2021). Percebe-se que, para o caso das cidades de Lima e Callao, o Plan Maestro recomendou uma estrutura organizacional semelhante à usada nas Olimpíadas de Londres de 2012 e nas Olimpíadas de Toronto de 2015, tendo uma equipe central responsável pelas estratégias empresariais e questões de serviço (Lima, 2019b). Como aponta Santos Junior (2015), os megaeventos esportivos frequentemente criam ambientes propícios à acumulação de capital, o que resulta em um efeito duplo. Em primeiro lugar, o *“aumento da flexibilidade especial das empresas e do capital”* (ibid., p. 23); em segundo, a homogeneização de processos entre cidades, que gera *“estratégias inovadoras que seriam atraentes como centros culturais e de consumo”* (ibid., p. 23).

Evidencia-se, portanto, que o Plan Maestro 2019 tem por intuito ser um projeto urbano neoliberal, revitalizador da cidade de Lima e Callao. O processo de urbanização neoliberal aconteceria por meio de infraestruturas

desportivas e habitacionais e eixos viários temporais que facilitariam o deslocamento dos atletas, sendo colocado em prática por planos urbanos decididos entre o setor privado e o setor público. É por isso que este artigo argumenta que o novo plano segue as diretrizes estratégicas das empresas privadas, a fim de gerar uma nova configuração espacial nas cidades de Lima e Callao, instalando, assim, novas relações dos fenômenos econômicos e sociais (Gomez Cornejo, 2021). Portanto, concorda-se com Eick (2015) ao argumentar que a urbanização neoliberal concebida em megaeventos esportivos colabora com a mudança na lógica do desenvolvimento econômico entre a sociedade civil, o Estado e as organizações.

O uso do padrão recente de governança empreendedora neoliberal nas cidades de Lima e Callao pode ser expresso na (re)configuração urbana de certas áreas. Os ajustes especiais são legitimados através do discurso da realização do Pan-2019 e dos legados que ele deixará para as cidades. Portanto, as cidades de Lima e Callao atuaram como empresas privadas, adotando o planejamento estratégico e o *city marketing* (Swyngedouw; Moulaert; Rodríguez; 2002; Sánchez et al., 2004; Sánchez e Broudehoux, 2013) na questão urbana. Nesse sentido, é possível ver como novas coalizões urbanas são fundadas, disseminando o novo padrão de governança urbana neoliberal. Esse aspecto da governança determina que o urbanismo neoliberal ganhe centralidade, pois as intervenções físicas devem determinar o sucesso ou o fracasso das estratégias econômico-territoriais (Gomez Cornejo, 2021; Gomez Cornejo e Silva, 2021).

O neoliberalismo estabeleceu a competição interurbana e a disseminação do empreendedorismo urbano, levando a diferentes

processos e implicações na dinâmica da cidade. A divisão espacial do consumo (Harvey, 1996 e 2005) como estratégia para o crescimento econômico e competitividade (Swyngedouw, Moulaert e Rodríguez; 2002; Sánchez et al., 2004) permite aproveitar recursos financeiros e investimentos em distintas formas de valorização e acumulação (ibid.), legados especialmente a uma determinada região através da indústria do turismo (Müller, 2015), da cultura e do entretenimento (Eick, 2015). Nesse contexto, os gestores adotaram abordagens empreendedoras, buscando competir de forma eficiente uns com os outros no mercado global, para atrair capital estrangeiro (Sánchez e Broudehoux, 2013). Como resultado, muitos governos nacionais, municipais e locais consideram os megaeventos esportivos como estratégias e ferramentas da produção do urbano (Boykoff, 2013, Sánchez e Broudehoux, 2013; Eick, 2015, Santos Junior, 2015; Müller, 2015). Não obstante, a ideia de sediar jogos resulta em poucos beneficiários, já que a questão econômica e social passaria pelo interesse de gerar lucros e mercantilizar a vida dos cidadãos (Eick, 2015).

Nesse sentido, pode-se ver que as cidades de Lima e Callao passaram por processos de revitalização urbana, cujo desenvolvimento urbano foi baseado em sediar o Pan-2019 (Gomez Cornejo, 2021; Gomez Cornejo e Silva, 2021). Observa-se que as políticas urbanas neoliberais foram adotadas através da governança empresarial neoliberal embutida na governança local e nos regimes urbanos, com o objetivo de solidificar economias de mercado através de coalizões que buscam marcos regulatórios, a desregulamentação e a destruição criativa das estruturas urbanas e das instituições de gestão (Harvey, 1996 e 2005;

Theodore e Peck; Brenner, 2009). Além disso, visam à mercantilização das cidades através do incentivo ao consumo (Sánchez e Broudehoux, 2013; Santos Junior, 2015). Esse modelo neo-liberal é utilizado para criar ambientes favoráveis para os negócios privados, enfatizando locais para fornecer infraestrutura, modificando as relações trabalhistas, os controles ambientais e as políticas fiscais (Harvey, 1996 e 2005).

Parece que a realização dos jogos significou para Lima e Callao uma janela de oportunidades para a atuação dos distintos interesses privados e atores nacionais e internacionais envolvidos, como a Odepa, o Proyecto Especial, o Ministério de transporte y Comunicaciones (MTC) e a Municipalidad de Lima (MML), considerando as oportunidades no crescimento econômico e a consolidação econômica e política a partir de coalizões e arranjos que estruturam as mudanças significativas das cidades-sede. As possíveis “soluções” urbanas, em diferentes contextos, nos megaeventos esportivos, realizam-se sem a participação da sociedade civil (Boykoff, 2013; Eick, 2015), exacerbando as segregações socioespaciais (Sánchez e Broudehoux, 2013).

A consultoria, em quase 100 dias, resolveria a localização das infraestruturas do megaevento esportivo. Esse planejamento se deu em conjunto com os diferentes *stakeholders* do projeto (Lima, 2019b). Pouco antes de entregar o Plan Maestro 2019 para aprovação da Odepa, Carlos Neuhaus argumentou que fazer o plano representou um grande “trabalho em conjunto” com outras entidades do Estado e enfatizou que o projeto urbano deveria ter sido despolitizado, *se debe centrar en el deporte porque se ha desviado para el tema político y los Panamericanos no son nada políticos* (Lima, s./d.). Somado a isso, *“acá no juega ningún*

*político, ni el Proyecto Especial, acá juega el Perú, jugamos todos y este partido no nos gana nadie* (ibid.).

Para Santos Junior (2015), a renovação urbana nas cidades-sede está diretamente relacionada aos megaeventos desportivos. O empreendedorismo nas cidades gira em torno de centralidades que se distinguem pela sua multifuncionalidade. É dessa forma que a governança empresarial neoliberal do Pan-2019 se concentraria em áreas específicas, para atrair o setor privado. Vale a pena notar que três áreas das cidades beneficiadas pelo Pan-2019 foram visadas em três direções: (1) Lima Centro: consolidar uma centralidade existente; (2) Lima Sul: promover a revitalização de uma área em declínio; (3) Região de Callao: impulsionar o reforço de uma centralidade (Gomez Cornejo, 2021). O principal ator nas coligações e arranjos institucionais para esse projeto urbano, bem como nas políticas territorializadas, é o Estado (Harvey, 1996; 2005 e 2014), promovendo a inserção de Lima e Callao no panorama global, ao configurar um modo neoliberal de urbanização divulgado pela governança empresarial neoliberal em projetos de especulação imobiliária privada.

## O Estado como ator principal da urbanização neoliberal

Analisar a reestruturação estatal é entendê-la como uma fenomenologia política intrinsecamente relacionada aos processos de neoliberalização (Peck e Tickell, 2002; Brenner e Theodore, 2002; Brenner; Peck e Theodore, 2011), ou seja, como um projeto político que visa naturalizar certas ideologias e políticas, como

a austeridade do setor público, a concorrência e o livre comércio (Peck, 2012). Argumenta-se que o Estado exerce papel indispensável na centralização e concentração do capital, a partir da criação de PPPs interligadas à urbanização neoliberal. Desse modo, constata-se que o Proyecto Especial funcionou como uma entidade intermediária entre dois governos, responsável pela implementação do Pan-2019. Serviu, também, para cumprir os requisitos internacionais solicitados através da adoção de ferramentas especiais que foram aprovadas com os decretos legislativos n. 1248 e n. 1335, que visavam capacitar o Estado a contratar empresas que cumprissem os compromissos acordados com a Odepa (Lima, s./d.). Novos modelos de gestão urbana estão sendo implementados nas cidades de Lima e Callao, ou seja, ferramentas de contratação recentes que o Proyecto Especial utilizou para a construção de projetos de infraestrutura e imobiliários, desde a conclusão de acordos de gestão e acordos bilaterais, parcerias, até a seleção de organizações e consórcios nacionais e internacionais. (Gomez Cornejo, 2021).

Nesse contexto, o Proyecto Especial, no ano de 2017, fechou o acordo denominado Gobierno a Gobierno (G2G) com o governo do Reino Unido, em que este toma ações e decisões para gerenciar os processos seletivos nacionais e internacionais na contratação dos provedores e das empreiteiras, em representação do Proyecto Especial, aliás, do Estado peruano (Lima, s./d.). Além disso, o acordo estabelece liberdade aos gestores internacionais nas decisões dos projetos urbanos, como o Plan Maestro 2019, solicitadas para a realização do Pan-2019. Então, o acordo do Proyecto

Especial com o governo do Reino Unido consistiu em caráter de Acuerdo Marco, implicando a participação do governo britânico, concedendo assistência profissional em diferentes linhas de apoio, atuando como “agente de procura” do desenvolvimento das operações dos jogos e do desenvolvimento de infraestruturas, assim como o desenvolvimento do legado econômico, urbanístico, esportivo e socioeducativo (ibid.). O G2G previu a contratação de consultores independentes, feita por meio de um agente externo ao Proyecto Especial. Foi assim que se selecionaram os provedores de bens, serviços e obras. Cabe ressaltar que, nas negociações no mercado internacional, o governo inglês representou o Proyecto Especial e o Estado nacional em todas as suas instâncias. Trata-se de um acordo no qual um Estado contratante estaria passando por crises econômicas, políticas e sociais, portanto, ele obterá experiência através do traspasso de conhecimento do Estado contratado (ibid.).

Conforme dito, os acordos articularam-se de modo que o Estado peruano delegasse responsabilidades na gestão da produção do espaço urbano para o Estado britânico. No caso do Pan-2019, o Reino Unido apropriou-se e aproveitou-se das vantagens dos recursos tecnológicos, geográficos e econômicos, permitindo, assim, beneficiar seus profissionais na divisão internacional de trabalho. Ou seja, sabendo que o Estado empreendedor tem interesse em investir na realização do megaevento sob pressão das organizações sem fins lucrativos, ele precisa investir recursos públicos em infraestruturas físicas, tecnológicas e sociais, sendo desse modo como se gestou o evento esportivo. Segundo Neuhaus,

*no nos podíamos dar el lujo de fallar, y para esto era mejor trabajar con gente que ya lo había hecho antes, y ya se había equivocado: si ya la rueda ya está inventada, ¿por qué íbamos a tratar de inventarla nosotros? Del mismo modo, hoy en día, ya hay técnicos y profesionales nuestros que están siendo contratados para los Juegos Olímpicos de Tokio 2020. (Ibid.)*

Considera-se que a intenção de inserir as cidades de Lima e Callao no mercado internacional dos provedores e das empreiteiras internacionais que competem no mercado global é dada através do governo europeu, que administra a produção do espaço urbano das cidades de Lima e Callao, abrindo novos ciclos de mercantilização, dependência e financeirização. Vale a pena mencionar que o Projecto Especial tem plena autonomia nas decisões sobre a realização do megaevento desportivo, estando fora do regime geral de contratação do Estado, com regras especiais ou excepcionais (Boykoff, 2013; Sánchez e Broudehoux, 2013) de contratação com os Novos Contratos de Engenharia (NEC). Neuhaus comenta que *“el Gobierno Británico contrató a los mejores del mundo: el proyecto parece Naciones Unidas. Nos han ayudado, por ejemplo – en el caso de las obras más complejas – con en el sistema de contratación NEC (New Engineering Contract)”* (Córdova e Andina, 2019). Esse tipo de acordo não se rege pelas normativas de contratações do Estado nacional, mas, sim, por políticas externas de procura de contratações que aceleram a produção e expansão do capital. Por tudo isso, o acordo de Governo a Governo abarca diferentes etapas e ações, e o governo britânico administra os processos da urbanização e de parcerias entre o setor privado e o setor público e a contratação

das principais infraestruturas do megaevento desportivo. O modelo de G2G é recente no Peru. Vale mencionar que, após o Pan-2019, passou a ser muito usado no país (Gomez Cornejo, 2021).

Os contratos NEC são uma família de contratos de padrão internacional que servem para os projetos de infraestrutura, mas, também, para outros diversos, como de bens e serviços relacionados à indústria da construção (Lima, s./d.). Os contratos NEC servem para desenvolver distintos modelos de contratação internacional que simplificam e flexibilizam os Estados (Medina, 2019) e a coordenação das partes interessadas. O novo modelo NEC permite que as obras, como em outros megaeventos esportivos, sejam adjudicadas por excepcionalidade (Boykoff, 2013; Eick, 2015), portanto, percebe-se, nesse caso, que não passam pela Lei de Contratação do Estado, omitindo, assim, reclamos e discrepâncias das empreiteiras. Cabe ressaltar que a realidade peruana a respeito da governança empreendedora neoliberal se manifesta em instrumentos e ferramentas que geram contradições nos modos de governança, sendo antidemocrática, sem priorizar as necessidades da sociedade civil. Nesse aspecto, pode-se dizer que o pensamento neoliberal impõe, ao poder público, acordos bilaterais em benefício de grandes grupos econômicos.

O urbanismo neoliberal desenvolve-se em locais estratégicos das cidades. A estratégia pauta-se na associação entre o setor privado e o setor público. Nessa parceria desigual, o setor público está subordinado à lógica mercantilista (Harvey, 1996 e 2005), já que, nas coalizões e arranjos institucionais para a realização de eventos esportivos (Boykoff, 2013), o Estado, como principal ator, gera



cenários econômicos possíveis para a acumulação de capital privado, possibilitando a criação de novas estratégias institucionais para a construção de infraestruturas urbanas que não fazem parte da agenda nacional e ações específicas do Estado, com o uso de Parcerias

Público-Privadas (PPPs) (Harvey, 1996, 2005; Boykoff, 2013; Eick, 2015; Ribeiro e Santos Junior, 2015; Santos Junior, 2015). Os quadros a seguir apresentam as infraestruturas implementadas e as empresas privadas e consórcios responsáveis por área e distrito.

Quadro 1 – Lima Sul

Lima Sul	Obra	Empresas e Consórcios
Distrito de Villa El Salvador	Polidesportivo Villa El Salvador (infraestrutura esportiva)	Obrascon Huarte Lain SA (Espanha) e JE Construcciones Generales (Peru) – Consorcio Construtor Lima 2019
Distrito de Villa María del Triunfo	Complejo Deportivo Andrés Avelino Cáceres (infraestrutura esportiva)	Empresa Sacyr (Espanha) e Empresa Saceem (Uruguai) – Consorcio Sacyr SA Sucursal del Perú
Distrito de Punta Rocas	Centro de Surf de Alto Rendimiento (infraestrutura esportiva)	Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston SAA, Supermercados Peruanos SA, Scotiabank Peru SAA, Financiera Efectiva SA, Unión Andina de Cementos SAA y Unión de Concreteras SA. (Perú)
Distrito de Villa El Salvador	Villa Panamericana (projeto imobiliário)	Consorcio Besco-Besalco (Chile)

Fonte: adaptado de Lima (2017a; 2017b; 2019b; 2019c), Peru (2019b) e Cosapi (2019).

Quadro 2 – Lima Centro

Lima Centro	Obra	Empresas e Consórcios
Distrito de San Miguel	Parque Costa Verde (revitalização urbana)	Consorcio Besco-Besalco (Chile)
Distrito de San Luis	Villa Deportiva Nacional (Videna) (infraestrutura esportiva)	Cosapi S.A. Ingeniería y Construcción (Peru)

Fonte: adaptado de Lima (2017a; 2017b; 2019b; 2019c), Peru (2019b) e Cosapi (2019).

Quadro 3 – Região Callao

Região Callao	Obra	Empresas e Consórcios
Distrito de Bellavista	Mejoramiento del Parque Zonal Yahuar Huaca del Callao (revitalização urbana)	Consortio Mendoza y Jsú (Peru)
Distrito de Bellavista	Villa Deportiva Regional del Callao (infraestrutura esportiva)	Consortio Sacyr SA Sucursal del Perú
Callao	Remodelación de las áreas deportivas de la Universidad Nacional de San Marcos (infraestrutura esportiva)	Consortio Sacyr SA Sucursal del Perú
Callao	Remodelación de su Estadio Olímpico (infraestrutura esportiva)	Consortio Sacyr SA Sucursal del Perú

Fonte: Adaptado de Lima (2017a; 2017b; 2019b; 2019c), Peru (2019b) e Cosapi (2019).

Observa-se que as políticas urbanas neoliberais visam valorizar o espaço urbano como uma estratégia de reprodução social. Por um lado, temos o Estado implementando políticas neoliberais em favor do mercado e dos interesses do grande capital, utilizando seus próprios recursos públicos (Eick, 2015). Por outro lado, temos o setor privado que pretende, em nome do Estado nacional, reconstruir as condições de circulação do capital e do trabalho. A governança empreendedora neoliberal, através da renovação urbana e das transformações disseminadas pelos megaeventos esportivos, como aconteceu em outras cidades, acaba transformando cidades em mercadorias (Santos Junior, 2015).

As despesas públicas foram expressas no território, conforme o Mapa 1.

Observa-se que os megaeventos esportivos que usam as PPPs revelam dois problemas, como indicado por Santos Junior (2015): o primeiro refere-se ao desempenho de empresas privadas que, com base em parcerias, atuam como executores da gestão pública, envolvendo a construção de infraestrutura física; portanto, considera-se que o Estado promove megaeventos através da viabilidade financeira, tais como isenções fiscais para atrair empresas privadas (Boykoff, 2013; Eick, 2015); o segundo problema é que o Estado nacional atua como o principal promotor da urbanização neoliberal, envolvendo-se no desenvolvimento de

Mapa 1 – Investimentos realizados por zonas



Fonte: adaptado de Lima (2017a; 2017b; 2019b; 2019c), Peru (2019b) e Cosapi (2019).

projetos urbanos, interferindo no financiamento de várias intervenções urbanas (Santos Junior, 2015). É evidente que as políticas urbanas estabelecidas pelo Estado têm sido exercidas unilateralmente em diferentes escalas nacionais, regionais e locais e em diferentes instituições. Vale ressaltar que a Odepa tem uma série de parcerias comerciais, bem como emissoras que transmitem o megaevento esportivo. Essas parcerias surgem em torno da isenção de impostos (Boykoff, 2013; Eick, 2015).

Dessa forma, é evidente a utilização de instrumentos de governança urbana que envolvem metodologias de gestão empresarial que visam acelerar os processos de reprodução e expansão do capital. Por exemplo, a fim de atrair empresas privadas, a modalidade de “Obras por Impuestos” (Oxi), segundo o Ministério de Economía y Finanzas (MEF), é um mecanismo gerador de oportunidades para que os setores públicos e privados trabalhem em parceria (PPPs), reduzindo a lacuna de

infraestrutura existente no país. Por meio desse instrumento, as empresas privadas antecipam o pagamento de seu imposto de renda para financiar e executar diretamente projetos de investimento público priorizados por governos subnacionais e entidades governamentais nacionais (MEF, s./d.). Usou-se também a modalidade de “obras por contrato”, na qual se executam as obras por contrato administrativo, por meio do qual um terceiro se obriga a construir uma obra de interesse público em troca do pagamento de um preço. Entende-se que é celebrada a título oneroso, entre empresa empreiteira e a administração pública, e tem como objetivo a execução de uma obra que responda às necessidades indicadas pelo Estado. Dessa forma, firma-se uma parceria entre o setor privado e o setor público (Osce, s./d.)

A metodologia empresarial na gestão foi concebida pela “Gestión por Resultados” (GPR). Segundo o Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Osce), é uma abordagem de gestão do setor público cuja função é facilitar, às organizações públicas, a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, de forma a cumprir os objetivos do governo (ibid.). Também se usou a Ley de Contrataciones del Estado, a lei n. 30225. De acordo com o *Diário Oficial Peruano*, estabelecem-se *las disposiciones y lineamientos que deben observar las Entidades del Sector Público en los procesos de contratación de bienes, servicios, consultorías y obras que realicen* (Peru, 2019a, p. 2).

Considera-se que as cidades de Lima e Callao estejam atravessando um ciclo de mercantilização que é interpretado como a incorporação de certas áreas carentes de serviços públicos, logo, serviços urbanos desmercantilizados, nos circuitos da capital. Pode-se observar que

esse processo ocorre através da transferência de ativos sob o controle de classes de baixos rendimentos para setores de capital imobiliário, como a criação de novos serviços e instalações desportivas geridas pelo setor privado.

Percebe-se que a formação das PPPs aconteceu nas modalidades empreendidas pelo Estado para a realização das infraestruturas esportivas espalhadas em três zonas da cidade: a Zona Central, a Zona Sul e a região do Callao. O Pan-2019 nas cidades de Lima e Callao, assim como aconteceu em outras cidades e países que sediaram megaeventos esportivos, tinha, como particularidade, o empreendedorismo urbano como modelo de governança urbana (Boykoff, 2013; Sánchez; Broudehoux, 2013; Bolsmann, 2015; Eick, 2015; Müller, 2015; Santos Junior, 2015; Santos Junior e Ribeiro, 2015). Pode-se verificar esse modo de urbanização, ao analisar o recente tipo de governança urbana nas novas modalidades de parcerias nos investimentos públicos e privados, diferença que marca notoriedade na transformação socioespacial para a realização dos megaeventos esportivos. Portanto, consideramos que, na realização do Pan-2019 nas cidades de Lima e Callao, as cidades passaram a ser administradas com conceitos e argumentos trazidos da administração de empresas privadas, começando a integrar esses mesmos conceitos na administração pública. Essa prática, por um lado, baseia-se na promoção e no financiamento de novos modelos de negócio que envolvem empresas privadas, capital privado e esferas supranacionais de governo. Por outro lado, e ainda mais relevante, tem um impacto na governança urbana, inserindo o público na lógica do setor privado. Assim, o governo incorpora a lógica do mercado como uma estratégia competitiva.

## Considerações finais

A análise apresentada pretendeu construir um discurso crítico sobre as novas formas de governança urbana, que buscam facilitar, através de um leque de políticas urbanas, processos de urbanização neoliberal, sustentando a construção de infraestruturas urbanas e esportivas para sediar, por exemplo, os XVIII Juegos Deportivos Panamericanos Lima 2019. Para isso, fez-se necessário dialogar com os conceitos de governança empreendedora neoliberal, relacionando-os com a estratégia econômico-territorial neoliberal para a realização do megaevento esportivo.

O artigo pretendeu decodificar o novo padrão de governança urbana adotado pelos gestores das cidades de Lima e Callao, que serviu como experimentos da urbanização neoliberal. Observa-se que o processo de urbanização se consolidou por meio de novos arranjos institucionais, coalizões, as PPPs, e instrumentos da gestão empresarial, como a gestão por resultados, as obras por impostos e as obras por contratação, sendo o Estado o principal ator e promotor dos ajustes espaciais. Consta-se que o Pan-2019 serviu para disseminar um recente modelo de gestão baseado nas PPPs e nos acordos G2G, difundidos

pelo Estado peruano como modo de produção do urbano, expressando uma nova rodada de neoliberalização e mercantilização das cidades de Lima e Callao.

Atinge-se essa premissa ao analisar outros estudos de caso de cidades que acolheram megaeventos esportivos de diferentes magnitudes, podendo-se dizer que os megaeventos criam novos processos urbanos de transformação e de revitalização urbana, manifestando-se de forma específica e diferenciada, dependendo de cada contexto histórico, político, econômico e social. Percebem-se, contudo, as semelhanças na difusão do modo de gestão urbana emergencial neoliberal. Sem embargo, vale ressaltar que há diferenças no empreendedorismo urbano nos países do capitalismo central e nos países periféricos. Nos primeiros, parece que há certo interesse em colocar as mudanças neoliberais nos aparatos institucionais e regulatórios. Nos países periféricos, a diferença aparece no interesse do Estado em realizar grandes projetos urbanos de revitalização urbana a partir dos ajustes espaciais. Decifrar esses mecanismos, novos instrumentos de produção do urbano e recentes modalidades de gestão urbana, parece importante para idealizar e conceber futuros cenários que incluam a participação da sociedade civil na condução de suas cidades.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-7846-6615>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
g\_lumi@poli.ufrj.br

## Referências

- APRA (2011). *Plan de Gobierno del Partido Aprista (2006-2011)*. Disponível em: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2009/comvirahaya.nsf/3D7A3BA8901FF3FF0525783A00706D87/\\$FILE/plan\\_de\\_gobierno\\_partido\\_aprista\\_peruano\\_\(pacto\\_etico\\_electoral\).pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2009/comvirahaya.nsf/3D7A3BA8901FF3FF0525783A00706D87/$FILE/plan_de_gobierno_partido_aprista_peruano_(pacto_etico_electoral).pdf). Acesso em: 27 jan 2022.
- BENZA, M. (2020). *25 años de neoliberalismo en el Perú: análisis de la Constitución Política de 1993*. Lima.
- BOLSMANN, C. (2015). “A copa do Mundo de 2010 na África do Sul: um espetáculo continental?”. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; GAFFNEY, C. (orgs.). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- BOYKOFF, J. (2013). Celebration Capitalism and the Sochi 2014 Winter Olympics. *The International Journal of Olympic Studies*, v. XXII, pp. 39-70.
- BRENNER, N. (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*. Madri, n. 1, pp. 21-40.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Londres, Blackwell.
- CARRANZA, V. (2000). *Globalización y crisis social en el Perú*. Lima, Instituto français d'études andines.
- CÓRDOVA, N. (2019). Neuhaus: Modelo de gestión de Lima 2019 garantiza efectividad de los Juegos. *Agencia Peruana de Noticias*, 26 mar. Disponível em: <https://andina.pe/Agencia/noticia-neuhaus-modelo-gestion-lima-2019-garantiza-efectividad-los-juegos-746582.aspx>. Acesso em: 27 jan 2022.
- COSAPI S.A. (2019). *Memoria Anual – Retos en realidad*. Disponível em: [https://www.cosapi.com.pe/Upload/documento/misc/cosapi\\_-\\_memoria\\_2018.pdf](https://www.cosapi.com.pe/Upload/documento/misc/cosapi_-_memoria_2018.pdf). Acesso em: 27 jan 2022.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- EICK, V. (2015). “Aumentando os Lucros (com Sangue): COI e FIFA na neoliberalização global”. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; GAFFNEY, C. (orgs.). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- GANAPERÚ (2011). Plan de Gobierno 2011 – 2016. La gran transformación. Disponível em: [https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf). Acesso em: 10 jan 2022.
- GOMEZ CORNEJO, L. M. (2021). *Governança Urbana Neoliberal: XVIII Jogos Pan-americanos, Lima 2019*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- GOMEZ CORNEJO, L. M.; SILVA G. (2021). “Gobernanza Neoliberal y Emprendimiento Urbano: XVIII Juegos Panamericanos, Lima, 2019”. In: JORNADAS INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, V. Argentina, Buenos Aires.

- HARVEY, D. (1992). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. São Paulo, n. 39, pp. 48- 64.
- \_\_\_\_\_. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Breve história del neoliberalismo*. Madrid, Ediciones Akal.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O Novo Imperialismo*. São Paulo, Edições Loyola.
- JESSOP, B. (2002). Liberalism, neo-liberalism and urban governance: a state theoretical perspective. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 452-472.
- LIMA (2017a). *Plan Operativo Institucional 2018*. Disponível em: <https://www.lima2019.pe/documentos-institucionales>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Plan Operativo Institucional 2017*. Disponível em: <https://www.lima2019.pe/documentos-institucionales>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Carlos Neuhaus: “Lima 2019 deja como legado un nuevo modelo de procura, innovación y transparencia”*. Disponível em: <https://www.lima2019.pe/noticias/carlos-neuhaus-lima-2019-deja-legado-nuevo-modelo-procura-innovaci%C3%B3n-transparencia>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Plan Maestro de Infraestructura y Operaciones*. Disponível em: <https://www.lima2019.pe/documentos-institucionales>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019c). *Lima 2019: Juegos Panamericanos y Parapanamericanos*. Disponível em: <https://www.expoarcon.com/assets/foro-de-infraestructura-y-reconstrucci%C3%B3n-nacional---tema-infraestructura-para-los-juegos-panamericanos-2019.pdf>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_\_. (s./d.). *Juegos Panamericanos y Parapanamericanos | Lima 2019*. Disponível em: <https://www.lima2019.pe/>. Acesso em: 27 jan 2022.
- MARTÍNEZ, J. H. (2009). Neoliberalismo y genocidio en el régimen Fujimorista. *Historia Actual Online*, n. 19, pp. 65-75, 2009.
- MARTINS, C. E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo.
- MEDINA, J. C. (2019). El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC: ¿Soluciones a las deficiencias de la normativa de contrataciones del Estado que puedan ser replicadas por todas las entidades? *Revista IUS ET VERITAS*, v. 58, pp. 110-127.
- MEF – Ministerio de Economía y Finanzas (s./d.). *Obras por impuestos*. Disponível em: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100270&lang=es-ES&view=article&id=3976](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100270&lang=es-ES&view=article&id=3976). Acesso em: 27 jan 2022.
- MÜLLER, M. (2015). “Mais Alto, Mais Caro: Sochi e as Olimpíadas de Inverno 2014”. In: RIBEIRO, L. C. de Q; GAFFNEY, C. (orgs.). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- OSCE – Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (s./d.). *La Gestión por resultados em la contratación pública*. Disponível em: [https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Materiales/Gest\\_por\\_resul1.pdf](https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Materiales/Gest_por_resul1.pdf). Acesso em: 27 jan 2022.

- PECK, J. (2012). Neoliberalismo y Crisis Actual. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, v. 12, n. 19, pp. 7-27.
- PECK, J.; TICKEL, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, n. 12, pp. 380-404.
- PERU (2019a). Texto Único Ordenado de la Ley n. 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Decreto Supremo n. 082-2019-EF. Disponível em: <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0014/14-texto-unico-ordenado-de-la-ley-30225-ley-de-contrataciones-del-estado-1.pdf>. Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_ (2019b). Portal del Estado Peruano – Portal de Transparencia Estándar. Disponível em: [http://www.transparencia.gob.pe/contrataciones/pte\\_transparencia\\_pac.aspx#.YfLWLOrMLIU](http://www.transparencia.gob.pe/contrataciones/pte_transparencia_pac.aspx#.YfLWLOrMLIU). Acesso em: 27 jan 2022.
- \_\_\_\_ (s./d.). Carlos Neuhaus: “Los Panamericanos no son un tema político, todo se debe centrar en el deporte”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/ipd/noticias/199546-carlos-neuhaus-los-panamericanos-no-son-un-tema-politico-todo-se-debe-centrar-en-el-deporte>. Acesso em: 27 jan 2022.
- PRADILLA, E. (2010). Teorías y Políticas Urbanas ¿Libre Mercado Mundial, o Construcción Regional? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, pp. 9-21.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A dos (2015). “Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira”. In: RIBEIRO, L. C. de Q; GAFFNEY, C. (orgs.). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; CANTO, B.; CUNHA, B.; BARROS, D.; PICINATTO, L. (2004). Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, pp. 39-56.
- SÁNCHEZ, F.; BROUDEHOUX, A. (2013). Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 2, pp. 132-153.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2015). “Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil”. In: RIBEIRO, L. C. de Q; GAFFNEY, C. (orgs.). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- SOTO, H. de (1987). *El Otro Sendero*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRÍGUEZ, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 542-577.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*. Santiago de Chile, n. 66, pp. 1-11.

Texto recebido em 21/fev/2021

Texto aprovado em 25/out/2021



# Adensamento e verticalização nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista

Densification and verticalization in the central cities of the Metropolitan Region of Baixada Santista

Lenimar Gonçalves Rios [I]  
Mônica Antonia Viana [II]  
Alexandre Lukas Morrone [III]

## Resumo

Este artigo discute o processo de verticalização e adensamento dos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS do estado de São Paulo e seus reflexos na estruturação socioespacial e no meio ambiente no período entre 1980 e 2010. São também apresentadas e analisadas projeções para o período de 2010-2020, a partir de dados de órgãos oficiais e do mercado imobiliário. O resultado revela que esse processo alterou a paisagem natural e atualmente reforça a segregação socioespacial com dispersão da ocupação para áreas vulneráveis ambientalmente, gerando problemas de mobilidade urbana.

**Palavras-chave:** verticalização; adensamento; morfologia urbana; transformações urbanas; Região Metropolitana da Baixada Santista.

## Abstract

*The article discusses the verticalization and densification process of central cities in the Metropolitan Region of Baixada Santista, state of São Paulo, and its effects on the socio-spatial structure and on the environment in the period between 1980 and 2010. It also analyzes projections for the 2010-2020 period, based on data from official agencies and the real estate market. The results reveal that this process has changed the natural landscape and currently reinforces socio-spatial segregation, with dispersion of occupation to environmentally vulnerable areas, generating urban mobility problems.*

**Keywords:** verticalization; densification; urban morphology; urban transformations; Metropolitan Region of Baixada Santista.



## Introdução

O padrão de apropriação do solo nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS<sup>1</sup> (Santos, São Vicente, Guarujá e Praia Grande) tem como característica morfológica a combinação de ocupação verticalizada e extensiva. Os municípios centrais apresentam-se conurbados e, nas duas últimas décadas, o crescimento espacial tem sido principalmente por verticalização das áreas próximas às orlas marítimas e principais eixos de circulação intraurbanos e metropolitanos.

Santos é a cidade mais verticalizada da região e do País,<sup>2</sup> com 61,1% de domicílios em apartamentos, seguida por São Vicente (21,6%), Praia Grande (21,4%) e Guarujá (10,9%) (Sidra-IBGE, 2010). Nesses municípios, a ocupação vertical manifesta singularidades: acompanha a linha das praias e as unidades habitacionais são usadas predominantemente (à exceção de Santos e de São Vicente) para fins turísticos, constituindo residências de uso ocasional,<sup>3</sup> que ficam ociosas na maior parte do ano. Evidencia-se, assim, a ocorrência de uma densidade populacional flutuante, havendo ociosidade de parte dos domicílios existentes em empreendimentos verticais residenciais, em especial dos próximos à orla marítima (praias). Entretanto, para a etapa da pesquisa apresentada no presente estudo serão investigadas tão somente as unidades habitacionais ocupadas por população fixa.

Esta pesquisa é desenvolvida no grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista – Observa BS,<sup>4</sup> que é vinculado ao Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas – Ipec, da Universidade Católica de Santos – UniSantos, em parceria com o grupo

de pesquisa Processo de Produção do Espaço Construído e o Laboratório Quadro do Paisagismo no Brasil – Quapá da FAU-USP.

O objetivo geral da pesquisa, nesta primeira etapa, é compreender as principais estruturas da forma urbana nos municípios centrais da RMBS (Santos, São Vicente, Guarujá e Praia Grande), a partir dos processos de urbanização e transformação morfológica do espaço urbano, com ênfase nas formas e tipologias de verticalização e sua relação com concentração de população.

Como objetivos específicos, procura-se compreender o processo de produção habitacional por verticalização, em especial no período de 1980-2010, com algumas prospecções para o intervalo 2010-2020. Entre 1980 e 2010, evidenciaram-se alterações no perfil demográfico dos municípios, especialmente em Praia Grande, conhecida por sua função predominantemente turística, mas que vem, nas últimas décadas, experimentando processo de fixação da população. Estuda-se a relação da verticalização com o adensamento demográfico e com a produção imobiliária, bem como são levantados pontos para reflexão dos impactos socioespaciais e ambientais desse processo no conjunto dos municípios centrais da RMBS.

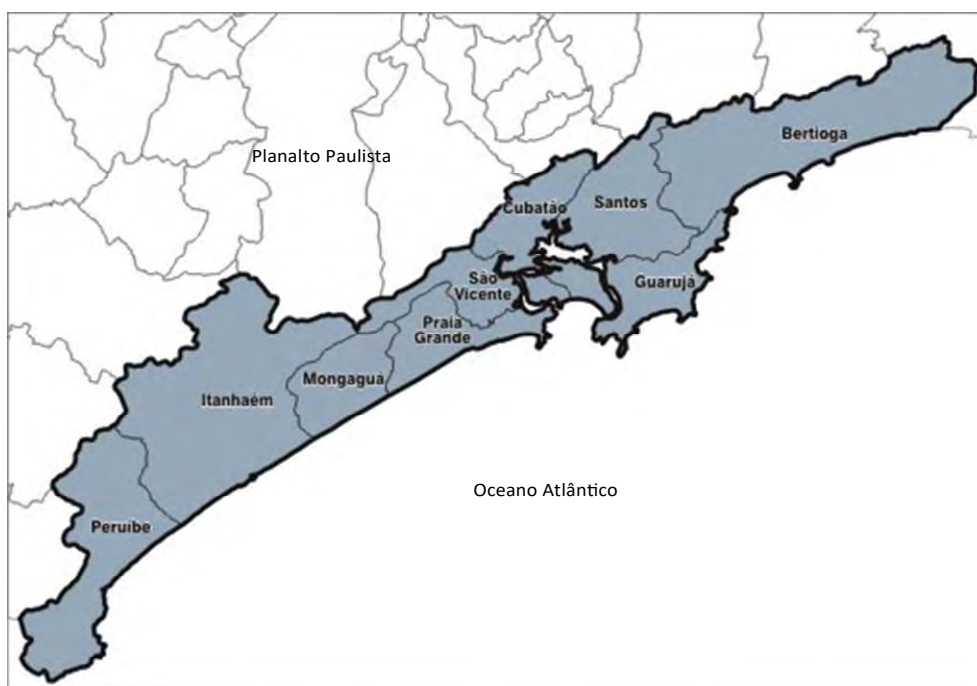
Este trabalho está dividido em três partes. Na primeira seção, aborda-se o processo histórico de produção e de transformação do espaço urbano a partir da década de 1950, quando teve início o processo de verticalização das faixas junto às praias e as mudanças na configuração das orlas dos municípios centrais. Na segunda seção, é feita uma análise da evolução da ocupação, com ênfase no crescimento espacial e em sua relação com os

acréscimos de população no período de 1980-2010, quando se intensificou e consolidou o processo de metropolização, muito em função de fluxos migratórios e do crescimento urbano, que derivou na institucionalização da RMBS em 1996. Na terceira seção, são apresentadas algumas prospecções referentes ao processo de crescimento demográfico e da produção do mercado imobiliário para o período

de 2010-2020, com a finalidade de verificar quais alterações na dinâmica de ocupação da região estão em curso.

Nas Considerações finais, são apresentadas constatações em face dos objetivos propostos, assim como são formuladas recomendações e novas indagações para dar sequência à pesquisa nas suas próximas etapas junto ao Observa BS da UniSantos e parceiros da FAU-USP.

Figura 1 – Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS – São Paulo



Fonte: Agem – Agência Metropolitana da Baixada Santista (2002).

## Produção e transformação do espaço urbano

A área central da Região Metropolitana da Baixada Santista, composta pelos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá, Praia Grande e Cubatão,<sup>5</sup> localiza-se no litoral do estado de São Paulo, próximo do centro econômico mais dinâmico do País. Esses municípios, que se apresentam conurbados e polarizados por Santos, constituem, por sua vez, a parte economicamente mais dinâmica do litoral paulista, por abrigarem o Porto de Santos e o Polo Petroquímico de Cubatão e pelas atividades do turismo balneário.

Durante três séculos, Santos teve como função a defesa do território colonial e serviu, através de seu porto, de modesto entreposto por onde entravam mercadorias demandadas pelos habitantes do planalto paulista. Até o início do século XX, manteve os limites da área ocupada nas primeiras décadas de sua fundação.

O processo que originou o primeiro período de dinamismo da região ocorreu a partir do final do século XIX, quando o porto de Santos se tornou o canal de escoamento do café, principal produto de exportação brasileiro no período. Formou-se, então, a Santos contemporânea, estimulada com a implantação da ferrovia São Paulo Railway, em 1867, ligando Santos e as áreas produtoras de café no planalto. Iniciativa que estava articulada à construção do porto organizado (no lugar de precários trapiches) e a investimentos em infraestrutura urbana, que permitiram que a cidade se expandisse para além dos limites coloniais (Viana, 2010). Santos e Guarujá foram pioneiras na atividade turística, facilitada pela ligação ferroviária com São Paulo e com o interior, tornando-se locais de descanso e de lazer da elite cafeeira.

Um novo período de dinamismo econômico no País e na região da Baixada Santista iniciou-se após a Segunda Guerra Mundial com a diversificação da economia, através de investimentos que fortaleceram as funções portuárias, industrial e turística. Nesse momento, o parque industrial da capital passou a se expandir para outros municípios da Grande São Paulo e para o interior, seguindo os antigos eixos ferroviários e os novos eixos rodoviários implantados no final da década de 1940, intensificando o processo de urbanização (ibid.).

A implantação do polo industrial de Cubatão derivou desse processo, em particular com a inauguração da rodovia Anchieta (1947), que melhorou o fluxo entre o litoral e o planalto, impulsionando, também, o desenvolvimento do turismo de massas nas praias da região. O porto de Santos cresceu em extensão com a construção do cais do Sabó e com a substituição dos antigos guindastes por equipamentos mais modernos, o que levou ao aumento da sua capacidade de movimentação de cargas (ibid.).

Com a introdução do modelo urbano-industrial que impulsionou a urbanização das cidades brasileiras, combinando crescimento das atividades econômicas e expansão da malha urbana, em decorrência do intenso processo migratório, ocorreu a fragmentação da divisão político-administrativa dos municípios de origem da região (ibid.). Distritos emanciparam-se tornando-se municípios entre o final das décadas de 1940 e 1960.<sup>6</sup>

Esse processo de emancipação de territórios de Santos e São Vicente deu origem aos municípios de Guarujá, Cubatão, Itanhaém, Praia Grande, Mongaguá e Peruíbe. Santos desenvolveu-se urbanisticamente na Ilha de São

Vicente nos vazios urbanos ainda existentes na época. Contudo esse desenvolvimento urbano não se limitou a Santos, transbordando para os municípios de São Vicente e o recém-criado Guarujá, com a ocupação do distrito de Vicente de Carvalho.

Altamente relevante é o papel que Santos passou a ter na dinâmica do crescimento regional a partir dos anos 1960. A parte leste do município (limitada pelo porto, pelo maciço de morros e pelas praias) começou a ser urbanizada, nos primeiros anos do século XX, com o Plano de Saneamento de Saturnino de Brito. Implantaram-se sistemas de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotos sanitários, além de sistema de drenagem urbana que permitiu o aproveitamento de uma vasta área, antes alagadiça, para fins urbanos. Com a onda migratória de meados do século XX, impulsionada pela implantação do polo industrial de Cubatão, pela ampliação das instalações portuárias e pela construção civil, os terrenos vazios localizados na porção urbanizada foram ocupados por residências de trabalhadores portuários e industriais mais qualificados. Os segmentos de baixa renda fixaram moradia na porção não urbanizada, autoconstruindo em terrenos abaixo da quota do mar e sujeitos às inundações e em encostas de risco dos morros de Santos, processo que se estendeu para a vizinha São Vicente e para o distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá (Carrico, 2015). Esse processo ocupou extensivamente áreas ambientalmente vulneráveis e resultou na paulatina supressão e degradação de partes do bioma Mata Atlântica.

O turismo de massas, fruto da ampliação da classe média no período da industrialização do País, foi responsável pela criação

de novos municípios. A atividade do turismo balneário<sup>7</sup> instalou-se primeiramente em Santos, São Vicente e Guarujá, para, em seguida, com a implantação de novos acessos ao planalto e entre os municípios da região, expandir-se em direção ao sul e ao norte do litoral, dando origem a seis dos nove municípios da região, inclusive Praia Grande, hoje conurbada e parte integrante da área central da região (Rios, 2019).

Para responder à grande demanda do turismo de massas, o mercado imobiliário construiu, em larga escala, unidades habitacionais destinadas a segundas residências, com máximo aproveitamento das faixas junto às orlas das praias, para acomodar prédios de apartamentos de temporada, inicialmente verticalizando as praias de Santos, São Vicente e Guarujá. O fenômeno ocorreu um pouco mais tarde em Praia Grande, que, a partir da década de 1960, transitou rapidamente de uma economia de base rural para terciária (Rios, 2019).

Esse fenômeno provocou mudanças na legislação urbanística, sob a pressão do mercado imobiliário, que resultaram na redução de recuos e no aumento da ocupação dos lotes. Os altos coeficientes construtivos utilizados criaram, nos municípios da região, o que Seabra (1979) denominou “muralha que cerca o mar”.

Referindo-se ao município de Santos, Araújo Filho (1965, p. 40) observa que:

Essa linha de arranha-céus [...] constitui um novo tipo de ocupação do espaço urbano, agora no sentido vertical [...] esses prédios de apartamentos representam não só o mais recente tipo de ocupação das praias santistas, como o mais representativo de uma das quatro funções da cidade: o veraneio.

Figura 2 – Orlas de Santos e São Vicente, 1940



Figura 3 – Orlas de Santos e São Vicente, 1950



Fonte: Novo Milênio (2021a e 2021b).

Figura 4 – Orlas de São Vicente e Santos, 1970



Fonte: São Vicente na Memória (2021).

Figura 5 – Orla de Guarujá – 1950



Fonte: IBGE (2021).

Figura 6 – Orla de Guarujá – 1960



Fonte: Hotel Santa Maria Guarujá (2021).

Figura 7 – Guarujá 2000



Fonte: Guarujaweb (2021).

Em três décadas, as feições das orlas das praias sofreram alterações intensas (Figuras de 2 a 7).

O processo de verticalização ao longo das praias produziu primeiramente unidades voltadas à população flutuante e, em seguida, atendeu moradores fixos de alta renda (Seabra, 1979).

Percebe-se a expressão da atividade turística no volume de domicílios de uso ocasional. Nos municípios de Santos e São Vicente, os domicílios de população fixa são numericamente superiores aos de uso ocasional

(segunda residência), enquanto, em Guarujá e Praia Grande, é acentuada a presença destes últimos, com impacto sobre as estruturas instaladas, que ficam ociosas a maior parte do ano (Quadro 1) em função da sazonalidade do turismo balneário.

Embora o Censo Demográfico IBGE de 2010 tenha revelado elevado percentual de domicílios de uso ocasional em Praia Grande, quando comparado aos demais municípios, observa-se crescimento de sua população fixa nas últimas décadas devido à migração de moradores de Santos (principalmente) e de

Quadro 1 – Domicílios de uso permanente e uso ocasional por município

Município	Uso permanente – %	Uso ocasional – %
Santos	81,70	11,33
São Vicente	82,62	9,43
Guarujá	61,81	33,69
Praia Grande	41,73	52,44

Fonte: Censo Demográfico (Sidra-IBGE, 2011). Elaborado por Instituto Pólis em 2013.

Quadro 2 – População fixa e taxa geométrica de crescimento anual 1991-2020

Município	Ano				TGCA		
	1980	1991	2000	2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Santos	416.681	417.100	417.983	419.400	0,11	0,02	0,04
São Vicente	193.002	268.618	303.551	332.445	3,05	1,37	0,94
Guarujá	151.127	210.207	264.812	290.752	3,05	2,60	0,93
Praia Grande	66.011	123.492	193.582	261.051	5,86	5,12	3,17

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 1980, 1991, 2000 e Sidra-IBGE, 2011). TGCA calculado pelos autores. Elaborado pelos autores em 2021.

São Vicente (Quadro 2). Repete-se o mesmo fenômeno experimentado nos anos 1960 em relação aos vizinhos de Santos, só que agora a migração para Praia Grande é liderada por segmentos de classe média (Jakob, 2004), movimento puxado principalmente por jovens casais diante do alto custo para compra de imóvel em Santos. Em 2010, o acréscimo de população elevou o número de moradores de Praia Grande a níveis próximos aos de São Vicente e Guarujá (Quadro 2).

A legislação urbanística teve papel relevante na construção do modelo de verticalização, pois, até a década de 1970, quando se consolidou o processo de urbanização, os municípios adotaram parâmetros de uso e ocupação nas faixas próximas às praias, que atribuem a esses espaços características de excelência ambiental (Carricho, 2002), de grande interesse do mercado imobiliário. Tais conceitos embasam até hoje os dispositivos legais que orientam o crescimento dos municípios centrais, gerando maior valorização e especulação imobiliárias nas zonas próximas à orla das praias.

## Crescimento espacial e crescimento demográfico no período de 2000-2010

Os efeitos da expansão da malha urbana regional, em função da diversificação da economia da RMBS, aparecem nos números dos censos demográficos a partir dos anos 1980, quando ocorre perda do ritmo de crescimento

populacional de Santos e aumento de habitantes dos municípios de São Vicente, Guarujá e principalmente Praia Grande, como mostra o Quadro 2.

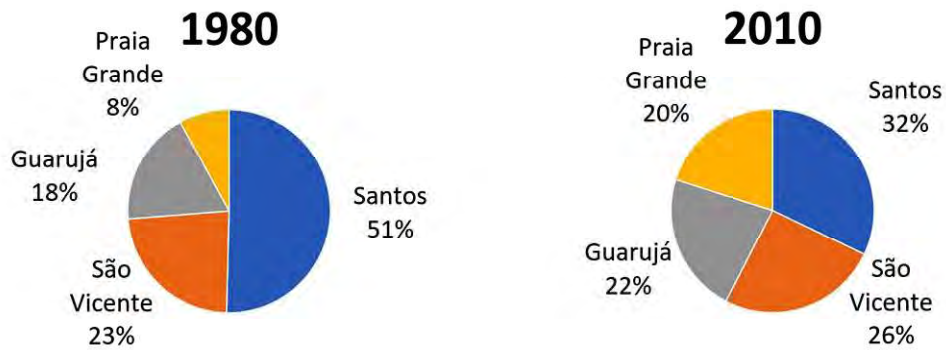
A inflexão do crescimento de Santos decorreu da dinâmica de preços dos imóveis no município e marca o reforço do processo de dispersão da ocupação regional iniciado na década de 1960 (ver seção anterior). Segmentos de menor renda migram para os municípios vizinhos onde os imóveis são mais baratos e onde ainda é possível ocupar de forma irregular áreas que não são do interesse do mercado imobiliário. O Gráfico 1 mostra a alteração da distribuição populacional e permite comparar a perda de posição de Santos na distribuição demográfica regional no período de 1980 a 2010 e o avanço da participação dos demais municípios, com destaque para Praia Grande.

Ao mesmo tempo que há uma estabilidade com pouco crescimento demográfico, Santos apresentou uma crescente produção de domicílios de ocupação permanente semelhante aos outros três municípios. Apesar de Santos ser a maior cidade em termos populacionais e de desenvolvimento econômico, foi a que teve o menor crescimento, tanto em proporção como em números absolutos, em demografia, tendo um acréscimo de apenas 2.719 novos habitantes e produção de domicílios com 37.839 novas habitações de ocupação permanente entre 1980 e 2010.

Em contraponto, Praia Grande foi o município com o maior crescimento demográfico com 66.011 habitantes, em 1980, para 261.051, em 2010, multiplicando por quase quatro vezes a população. Já a proporção de

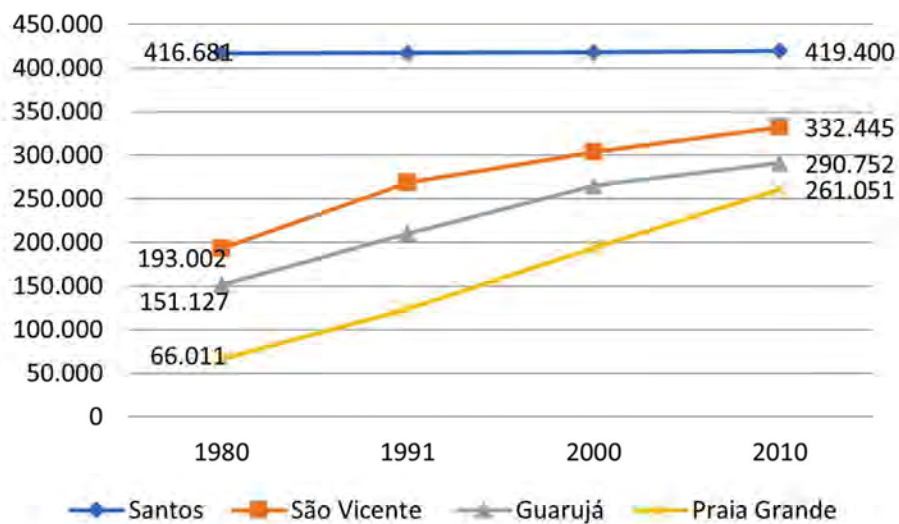


Gráfico 1 – Distribuição demográfica dos municípios da área central da RMBS – 1980-2010 (%)



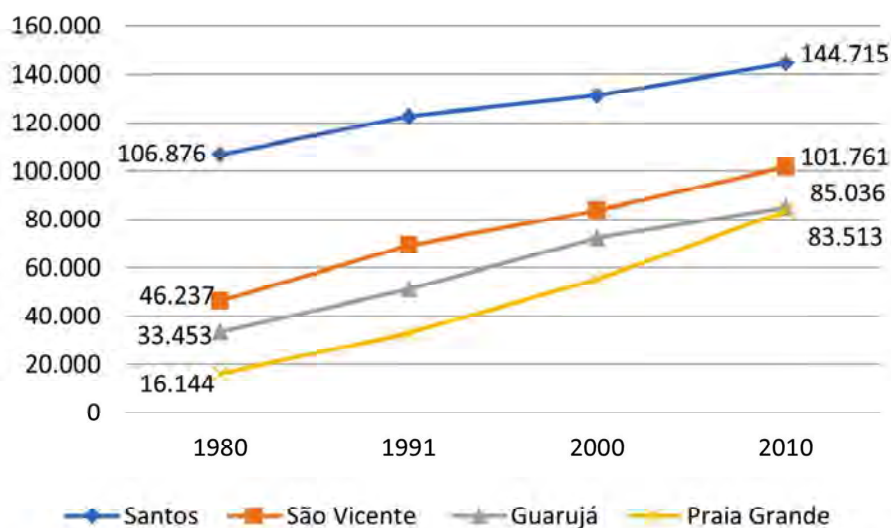
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 1980 e 2010). Elaborado pelos autores em 2021.

Gráfico 2 – Populacional por município na área central da RMBS 1980-2010



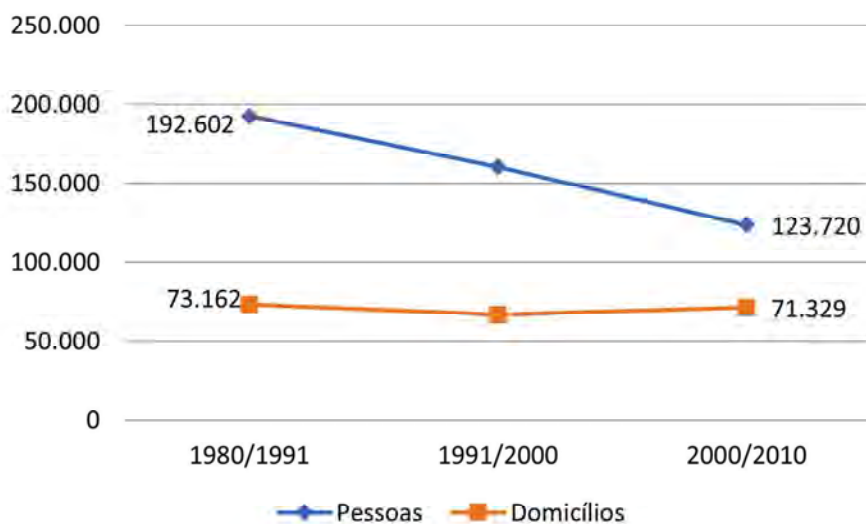
Fontes: Censo Demográfico (IBGE, 1980,1991, 2000 e Sidra-IBGE, 2010). Elaborado pelos autores em 2021.

Gráfico 3 – Domicílios particulares permanentes ocupados por município na área central da RMBS – 1980-2010



Fontes: Censo Demográfico (IBGE, 1980, 1991, 2000 e Sidra-IBGE, 2010). Elaborado pelos autores em 2021.

Gráfico 4 – Incremento populacional e de domicílios nos municípios centrais da RMBS – 1980-2010



Fontes: Censo Demográfico (IBGE, 1980, 1991, 2000 e Sidra-IBGE, 2010). Elaborado pelos autores em 2021.

produção de habitações de ocupação permanente é ainda maior: em 1980 havia 16.144 domicílios e, em 2010, já estavam em 83.513, tendo sido multiplicados por cinco vezes.

Na escala regional, observa-se queda no acréscimo de pessoas no intervalo 1991-2010 e, praticamente, as mesmas taxas no ritmo do incremento de domicílios de 1980 a 2010 (Gráfico 4).

Quanto ao número médio de pessoas por domicílio, a queda que aconteceu no Brasil (de 3,79 pessoas/domicílio,<sup>8</sup> em 2000, para 3,37 pessoas/domicílio em 2010)<sup>9</sup> repete-se em escalas diferentes nos municípios centrais da RMBS, como mostra o Quadro 3.

O descompasso entre acréscimo de pessoas e de domicílios em Santos fica evidente quando os números são analisados de forma mais detalhada. Em 2000, a média em Santos era de 3,17 pessoas/domicílio, com uma população total de 416.347 habitantes e 131.324 domicílios. Já, em 2010, a média caiu para 2,89 pessoas/domicílio num total de 417.864 habitantes

e de 144.715 domicílios, apresentando um crescimento negativo de -8,8% na média de pessoas por domicílios, de apenas 0,36% no crescimento populacional, mas de 10,2% em relação ao crescimento de domicílios.

Quanto à distribuição espacial do crescimento dos domicílios, as Figuras 8 e 9 mostram a situação em 2000 e em 2010, evidenciando que o crescimento ocorreu em grande medida por adensamento construtivo das áreas já ocupadas.

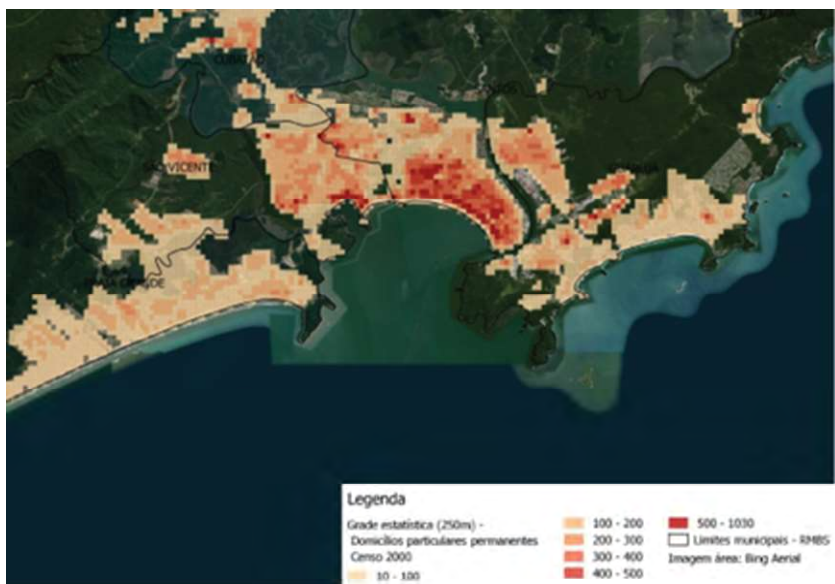
Os mapas das Figuras 10 e 11 permitem ver que, no período de 2000-2010, Santos concentrou os domicílios em apartamentos e que ocorre a expansão da produção dessa tipologia em Praia Grande, na faixa próxima à praia. Vale destacar o aparecimento de empreendimentos verticais nas periferias dos municípios, em particular São Vicente e Praia Grande, oriundos da produção pública de conjuntos habitacionais da Cohab Baixada Santista e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de SP (CDHU-SP).

Quadro 3 – Acréscimo de pessoas, de domicílios e média de pessoas por domicílio ocupado nos municípios centrais da RMBS – 2000-2010

Município	Acréscimo pessoas	Acréscimo domicílios	Média de pessoas / domicílio – 2000	Média de pessoas / domicílio – 2010
Santos	1.405	13.276	3,17	2,89
São Vicente	28.642	17.953	3,60	3,25
Guarujá	25.714	12.573	3,65	3,42
Praia Grande	67.809	28.212	3,49	3,13

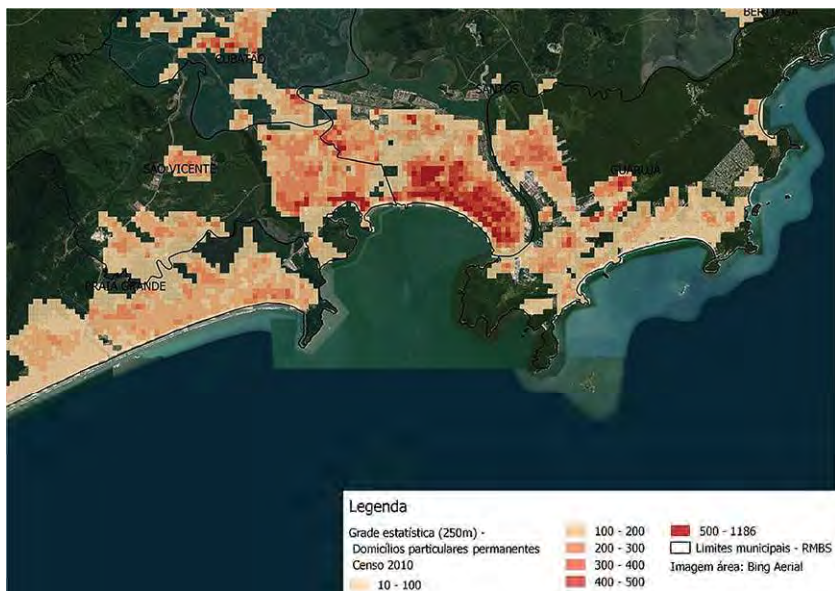
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2010). Tabela 156. Elaborado por Lenimar Gonçalves Rios em 2021.

Figura 8 – Domicílios particulares permanentes – municípios centrais RMBS – 2000



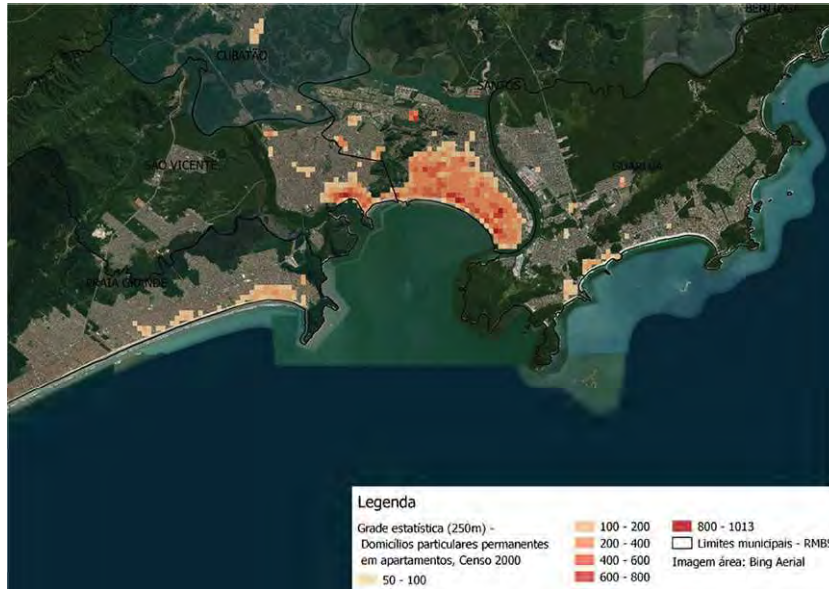
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000). Elaborado por Gustavo Marques dos Santos em 2018.

Figura 9 – Domicílios particulares permanentes – municípios centrais RMBS – 2010



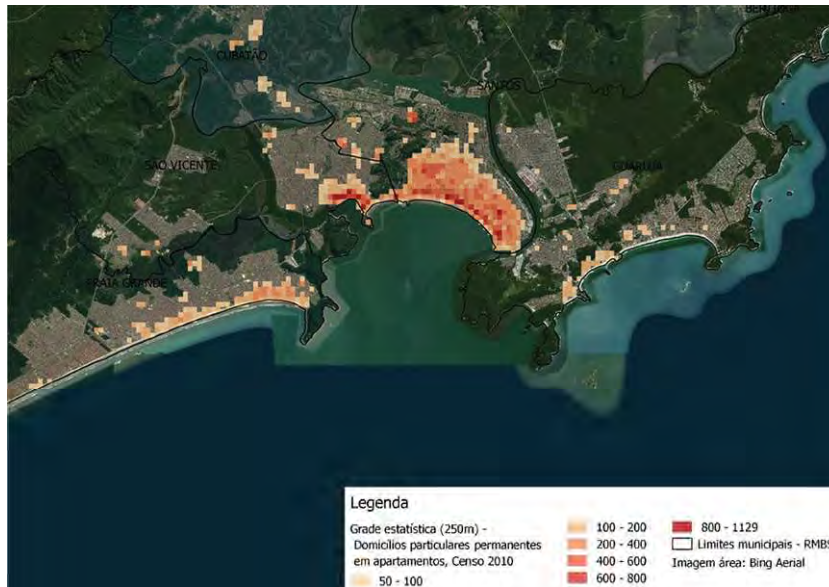
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010). Elaborado por Gustavo Marques dos Santos em 2018.

Figura 10 – Domicílios particulares permanentes em apartamentos nos municípios centrais – RMBS



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000). Elaborado por Gustavo Marques dos Santos em 2018.

Figura 11 – Domicílios particulares permanentes em apartamentos municípios centrais – RMBS



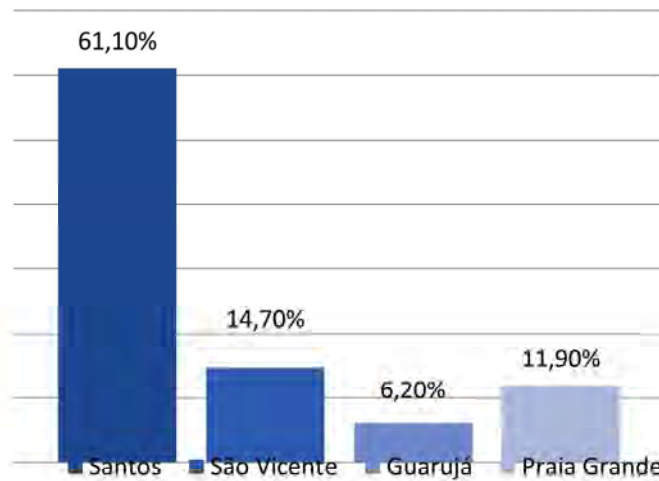
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010). Elaborado por Gustavo Marques dos Santos em 2018.

No tocante à ordem de grandeza do crescimento espacial, o Gráfico 5 expõe a incidência dos domicílios em apartamentos nos municípios centrais em 2010. Santos é a cidade mais verticalizada. Concentrou apartamentos, acumulando proporcionalmente o dobro da soma de apartamentos dos demais municípios.

No Gráfico 6, observa-se que, no intervalo 2000-2010, Santos concentrou a produção de domicílios em apartamento e que Praia Grande (principalmente) e São Vicente estão em processo de verticalização.

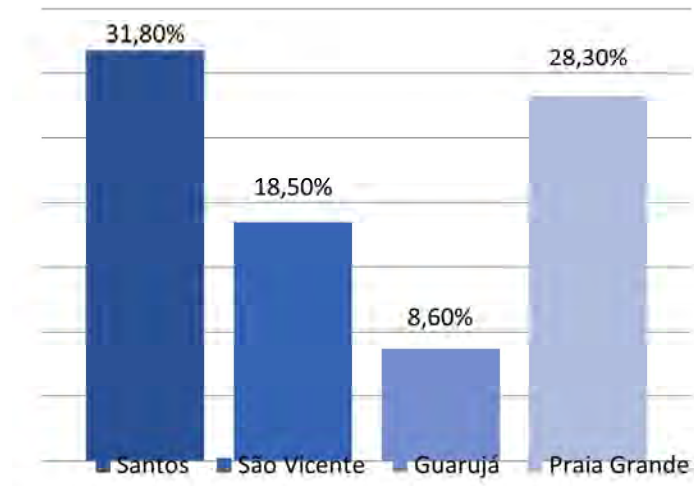
Em suma, desde a década de 1960 o alto preço dos imóveis em Santos tem sido indutor da migração de população para os municípios vizinhos. Em 2019, enquanto o preço médio do metro quadrado próximo às praias nos municípios da área central da região era R\$5,8 mil, em Santos, o valor alcançava R\$7,5 mil (*A Tribuna*, 2019). Esses preços repercutem nos demais municípios e ditam os valores no restante do território, influenciando a dinâmica que tem induzido a contínua verticalização, sobretudo de Praia Grande.

Gráfico 5 – Apartamentos nos municípios centrais da RMBS – 2010



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2011) – Universo – Tabela 3341. Elaborado pelos autores em 2021.

Gráfico 6 – Produção de apartamentos nos municípios centrais 2000-2010



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2011) – Universo – Tabelas 1434 e 3341. Elaborado pelos autores em 2021.

## Projeções de crescimento espacial e demográfico 2010-2020

Antes de apresentar os dados desta seção, é importante ressaltar que os melhores dados relacionados a demografia e domicílios de uso permanente é o censo. Entretanto, o censo de 2020 não foi realizado por questões de cuidado com a saúde pública, por conta da pandemia e por questões orçamentárias. Como substituto para esse estudo, o melhor material estatístico encontrado foi o “Plano Municipal de Abastecimento de Água

e Esgotamento Sanitário, 2017-2046” (Município..., 2017), do qual muitas das projeções estatísticas foram extraídas de Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), solicitada por Sabesp.

Projeções da Seade para a Sabesp, para o período de 2010-2020, apontam discreto aumento das taxas geométricas de crescimento anual para os municípios de Santos, São Vicente e Guarujá (Quadro 4), que, desde 1991, vinham em declínio (Quadro 2). Para Praia Grande, a projeção é de queda no ritmo de crescimento populacional que, mesmo assim, estima-se que apresente índice bem superior aos demais municípios.

Quanto aos domicílios, as projeções apontam que a relação de novos domicílios e acréscimo de pessoas não apresentará alterações significativas em relação ao período anterior, exceto para Santos.

Com base nessas projeções, Santos deverá experimentar reversão na discrepância verificada no período 2000-2010. Para um acréscimo de 9.315 pessoas, estima-se um aumento de 9.429 domicílios. Para Praia Grande, as projeções indicam redução do número de pessoas e de novos domicílios produzidos em relação ao período anterior.

Na primeira metade do período em análise, o mercado imobiliário local foi fortemente influenciado pela expectativa de nova ampliação do porto e com a exploração de petróleo e gás na bacia de Santos, que, inclusive, gerou a instalação de um escritório de negócios da Petrobras em Santos, com a construção de uma sede da Petrobras no bairro do Valongo, Centro tradicional da cidade. “A Baixada Santista tem os olhos voltados para o futuro, pois as perspectivas são ainda melhores com a exploração de petróleo e gás na bacia de Santos” (Zarif, 2012).

Em nível nacional, o mercado vivia momento de grande estímulo à produção habitacional com a retomada, a partir de 2002, do financiamento imobiliário com recursos das cadernetas de poupança, em crise desde 1986, quando o Banco Nacional de Habitação – BNH foi extinto. “O crescimento do financiamento foi exponencial” (Meyer et al., 2013).

Em 2007, as operações foram alavancadas com ampliação do número de famílias em face da redução de taxas de juros e das prestações. “As incorporadoras aumentaram a oferta para a classe média e passaram a atuar em novos segmentos de renda” (ibid.).

Nesse clima, Santos produziu, no início da década, 53,1% dos domicílios da região e Praia Grande, 32,7%. Em Santos, destaque para unidades de 2 e 3 dormitórios e também de 4 dormitórios, estes enquadrados na categoria alto padrão, cuja produção foi estimulada pelos “bons ventos” que sopravam sobre a economia local e nacional. Em Praia Grande, produziram-se 2 e 3 dormitórios e o maior quantitativo regional de unidades de 1 dormitório (Zarif, 2012 apud AECweb, 2012).

No *ranking* das 14 cidades brasileiras com o preço de venda do metro quadrado mais caro nos anos de 2013 e 2014 (Yasbek, 2016, apud Marun e Viana, 2020),<sup>10</sup> Santos ficou em oitavo lugar em 2013, com o preço do m<sup>2</sup> avaliado em R\$6.230; São Vicente aparece em décimo primeiro lugar, com o preço do m<sup>2</sup> avaliado em R\$5.500; e o Guarujá, em décimo terceiro lugar, com o preço do m<sup>2</sup> avaliado em R\$5.320. Já, em 2014, só o município de Santos aparece na lista e em décimo quarto lugar, com o preço do metro quadrado avaliado em R\$4.876. Ao comparar os dados, percebe-se que, no período de apenas um ano, entre 2013 e 2014, o valor do m<sup>2</sup> sofreu uma grande queda em função da crise política e financeira vivenciada pelo País, gerando um processo de recessão econômica (ibid.).

No período de 2013 a 2015, segundo o Secovi-SP (2016), Praia Grande mostrou o melhor desempenho em lançamentos e vendas, apesar de 2015 marcar a retração dos negócios do mercado imobiliário em face do aumento da inflação e das taxas de juros, fatores que influenciaram no volume de lançamentos e vendas (Petrucci, 2015).

No entanto, a partir de então, Praia Grande passou a liderar a produção, com 50% dos novos domicílios, seguida por Santos com



Quadro 4 – População fixa e taxa geométrica de crescimento anual nos municípios centrais da RMBS – 2010-2020

Município	População 2010*	Projeção 2020**	TGCA***
Santos	419.388	428.703	0,33
São Vicente	332.193	357.929	1,03
Guarujá	290.526	316.405	1,05
Praia Grande	261.391	316.844	2,35

Fonte: (\*)Censo demográfico (IBGE, 2010). (\*\*) Projeção para 2020, elaborada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) para Sabesp (Município..., 2017). (\*\*\*) TGCA 2010-2020 elaborada pelos autores.

Quadro 5 – Domicílios particulares permanentes 2010-2020

Município	2010*	2020**
Santos	144.600	154.029
São Vicente	101.697	120.424
Guarujá	84.968	103.296
Praia Grande	83.445	108.356

Fonte: (\*)Censo Demográfico (IBGE, 2010). (\*\*) Projeção elaborada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) para Sabesp, disponível em: Município da Estância Balneária de Praia Grande (2017).

Quadro 6 – Acréscimo de pessoas e acréscimo de domicílios 2010-2020

Município	Acréscimo de pessoas	Acréscimo de domicílios
Santos	9.315	9.429
São Vicente	25.736	18.727
Guarujá	25.879	18.328
Praia Grande	55.453	24.911

Fonte: Município da Estância Balneária de Praia Grande (2017). Elaborado pelos autores em 2021.

33%, Guarujá com 13% e São Vicente com 4%. Inicia-se a fase em que Praia Grande supera Santos em lançamentos e vendas de unidades habitacionais (Secovi, 2016).

Hoje, 99,5% dos domicílios produzidos por incorporadoras nos municípios centrais são verticalizados. Imóveis horizontais formam 1,78% dos lançamentos (Zarif, 2014).

No mapa da Figura 12, vemos os empreendimentos verticais construídos no intervalo de 2009-2020 nos municípios centrais estudados. Examinando as características tipológicas e a distribuição nos municípios, nota-se que, em Santos, os novos empreendimentos concentraram-se na porção leste da cidade e estão avançando em direção às áreas residenciais degradadas do antigo centro. As tipologias predominantes são os edifícios de

10 a 20 pavimentos e de 20 a 30 pavimentos. Em São Vicente, sobressai a produção de edifícios de 4 pavimentos, muitos ocupando áreas com problemas de drenagem, que causam recorrentes transtornos na cidade como um todo. Em Praia Grande, foram produzidos predominantemente edifícios de 10 a 20 pavimentos, próximos à praia.

No que diz respeito à ordem de grandeza, o Gráfico 7, elaborado com base nos dados do mapa da Figura 11, permite ver a incidência das várias tipologias no conjunto dos municípios centrais. Observa-se predomínio das altas densidades construtivas, em particular de edifícios entre 10 e 20 pavimentos.

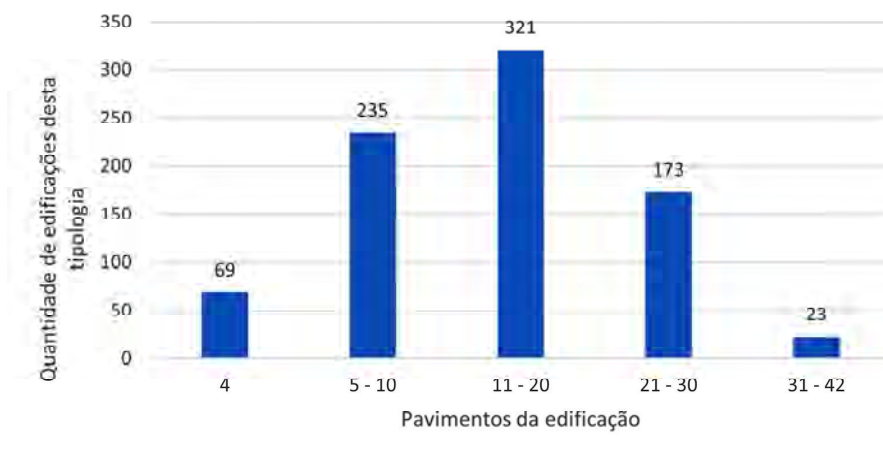
Neste período de 2010 a 2020, não só se manteve a lógica da “muralha que cerca o mar” como ela teve um crescimento intenso

Figura 12 – Edificações com 4 ou mais pavimentos construídos nos municípios da Praia Grande, São Vicente, Santos e Guarujá no período de junho de 2009 a 2021



Fonte: Google Earth, 2009/2020. Elaborado por Alexandre Lukas Morrone em 2021.

Gráfico 7 – Edificações com 4 ou mais pavimentos construídos nos municípios da Praia Grande, São Vicente, Santos e Guarujá no período de junho de 2009 a 2021



Fonte: Google Earth, 2020. Elaborado por Alexandre Lukas Morrone em 2021.

Quadro 7 – Disposição das edificações produzidas em Santos de junho de 2009 a 2021

Pavimentos	Total de edificações	Área A*	Área A%*	Área B**	Área B%**
4	23	7	30,43	16	69,57
5 - 10	74	13	17,57	61	82,43
11 - 20	66	51	77,27	15	22,73
21 - 30	97	76	78,35	21	21,65
31 - 40	16	16	100,00	0	0,00
<b>Total</b>	<b>286</b>	<b>163</b>	<b>56,99</b>	<b>123</b>	<b>43,01</b>

Fonte: elaborado por Alexandre Lukas Morrone. (\*) Área entre as avenidas General Francisco Glicério e Affonso Penna e a orla da praia (avenidas Presidente Wilson, Vicente de Carvalho, Bartolomeu de Gusmão e Almirante Saldanha da Gama). (\*\*) Restante da área urbana do município de Santos.

com a maioria das novas edificações e principalmente pelas mais altas se encontrarem a até 1 km de distância da orla da praia. No Guarujá, com exceção de um complexo de conjuntos habitacionais ao norte do bairro do Jardim Virgínia e do Condomínio Rouxinol, no bairro Jardim dos Pássaros, todos os novos edifícios residenciais foram construídos até 750 metros da orla da praia.

Na Praia Grande, esse fenômeno é ainda mais intenso. Das 356 novas edificações identificadas, 339 estão entre a orla da praia e a avenida Presidente Kennedy, que corre em paralelo a 650 metros de distância em média; apenas 17 edificações estão um pouco mais distantes.

Em Santos e São Vicente, esse fenômeno também se observa, mas de maneira menos intensa e clara, pois se encontram novas edificações por todo o território urbano dos municípios. Em São Vicente, os edifícios mais altos, de 10 a 40 pavimentos, que totalizam 14, estão localizados até, no máximo, 1 km da praia do Gonzaguinha no bairro central da cidade. As demais 141 novas edificações são habitações de interesse social (HIS) e pequenas edificações, também residenciais, produzidas pela iniciativa privada; todas com 4 ou 5 pavimentos e espalhadas pelo tecido urbano. A população local chama tais edificações, carinhosamente, de "Predinhos".

Em Santos, a maioria dos edifícios também foi produzida próximo à orla da praia numa distância de até 1,4 km. Mas a produção desses edifícios se deu de maneira muito mais homogênea em toda a área urbana de Santos do que nos demais municípios da pesquisa. Se analisarmos a área da orla da praia até as avenidas General Francisco Glicério e Affonso Penna, cuja distância máxima é de 1,57 km, foram produzidos 163 edifícios, 56,99%

dos 286 produzidos em todo o município de Santos. Da mesma forma que em São Vicente, em Santos a maior discrepância está na tipologia das edificações, a maioria de 4 a 10 pavimentos, produzidas ao norte das avenidas General Francisco Glicério e Affonso Penna. Já a maioria das edificações com mais de 11 pavimentos foi produzida entre essas avenidas e a orla, e todas as edificações com mais de 30 pavimentos estão a menos de 600 metros da praia.

## Considerações finais

Os estudos elaborados nessa fase da pesquisa denotam que o processo de verticalização e adensamento dos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista vem sofrendo alterações desde os anos 1980, com reflexos na estruturação socioespacial e no meio ambiente. As alterações observadas não ocorrem no modelo de desenvolvimento e expansão, que continua produzindo verticalização e dispersão regional, mas no direcionamento da verticalização.

Embora nas últimas décadas, Santos tenha perdido posições no quantitativo populacional da região, em decorrência da redução do ritmo de crescimento demográfico anual, o município mantém-se como polo regional, concentrando a melhor infraestrutura, equipamentos urbanos e as principais atividades econômicas geradoras de empregos. Todavia Santos continua expulsando a população mais jovem e de menor renda para outros municípios, em especial São Vicente e Praia Grande, o que gera aumento da mobilidade pendular entre Santos e os demais municípios.

Em contrapartida, Praia Grande cresce com fixação de sua população residente, que ocorre por extravasamento de moradores de Santos, fazendo com que o município transite do uso predominantemente turístico para residencial, em vias de tornar-se “cidade-dormitório”, assim como São Vicente.

Em Santos, a produção do mercado imobiliário está verticalizando a última fronteira de expansão residencial da porção leste da ilha (também chamada de porção nobre) e avança em torno do eixo da linha do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos – transporte rápido de média capacidade) que liga Santos e São Vicente. No entanto, não avança para o oeste do território santista, conhecido como zona noroeste, onde, além da continuidade geográfica, os imóveis são mais baratos, muito em função da má qualidade da infraestrutura instalada e de parte dos terrenos ainda se situar em cotas abaixo do nível do mar e, portanto, sujeita a inundações. A ação do poder público na correção desses problemas tem sido lenta e descontínua – há projetos desde pelo menos a década de 1990 que só recentemente começaram a ser tirados do papel. O mercado imobiliário não tem mostrado interesse em investir nessa área, em que imóveis verticalizados têm sido produto exclusivo da produção pública de conjuntos habitacionais empreendidos pela Cohab e pela CDHU. A zona noroeste é a região de Santos que concentra a maior parte dos conjuntos habitacionais,

desde a década de 1970, e cerca de 120 mil habitantes, que representam quase 30% da população do município.

Em decorrência disso, a nova fronteira de expansão residencial de Santos ignora a continuidade geográfica. Guiada pelos interesses do mercado imobiliário, a expansão residencial “dá um salto” sobre as áreas próximas dos empregos, ultrapassa a barreira do canal que separa a ilha de São Vicente e o continente e alcança Praia Grande, que passou a ter os vazios junto à orla da praia ocupados por empreendimentos residenciais verticais. As áreas onde ocorre adensamento são as originalmente destinadas às denominadas segunda residências, as quais, desde o início do processo de urbanização, são ocupadas seguindo combinação de parâmetros legais e investimentos públicos que as tornam espaços de excelência.

Assim, a verticalização da ocupação regional tem reforçado a monofuncionalidade e a dependência do automóvel nos deslocamentos, levado a um maior tempo gasto nas viagens pendulares e agravado os problemas de mobilidade e poluição veicular em Santos. Esses problemas atingem também São Vicente, área de passagem entre Praia Grande e Santos.

Do ponto de vista socioespacial, é possível observar indícios de gentrificação tanto em Santos como em Praia Grande, o que aponta para a necessidade de novas indagações que permitam verificar possíveis efeitos territoriais desse fenômeno.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-5069-7174>**

Universidade Católica de Santos, curso de Arquitetura e Urbanismo. Santos, SP/Brasil.  
lenimar.rios@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5297-5091>**

Universidade Católica de Santos, cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Ambiental. Santos, SP/Brasil.  
moviana@uol.com.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-1547-6338>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Grupo de Pesquisa Processo de Produção do Espaço Construído. São Paulo, SP/Brasil.  
alm089@hotmail.com

## Notas

- (1) A RMBS, composta por nove municípios (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente e Santos), foi formalmente instituída através da lei complementar n. 815, em 30 de julho de 1996. É a primeira região a ser criada tendo como polo um município não capital, Santos.
- (2) Segundo pesquisa realizada pelo ZAP Imóveis, que detalhou os dados do último Censo realizado pelo IBGE e criou o *ranking*. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/santos-e-a-cidade-mais-verticalizada-do-brasil-aponta-pesquisa/117399/>. Acesso em: mar 2019.
- (3) Constituem Domicílios de Uso Ocasional segundo definição do IBGE.
- (4) O grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista da Universidade Católica de Santos – Observa BS foi criado em 2015 e estuda as questões urbanas, com foco na Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS e seus nove municípios.
- (5) O município de Cubatão não será abordado, nesta pesquisa, por não apresentar quantidade relevante de edificações verticalizadas. Constitui um município industrial, que apresenta uma dinâmica diferente dos demais municípios da região, os quais, em função das suas praias, são reconhecidos como Estâncias Balneárias pelo governo de estado de São Paulo.
- (6) Nesse período, emanciparam-se de Santos: Guarujá (1947) e Cubatão (1948); de São Vicente: Itanhaém (1958) e Praia Grande (1967); de Itanhaém: Mongaguá e Peruíbe (1959). Bertioga, distrito de Santos, foi o último a emancipar-se (1992).
- (7) Sobre o turismo balneário, cabe destacar que oito dos nove municípios que integram a RMBS são estâncias balneárias.
- (8) Fonte: [sidra.ibge.gov.br/tabela/156#resultado](http://sidra.ibge.gov.br/tabela/156#resultado). Acesso em: mar 2021.
- (9) Fonte: [sidra.ibge.gov.br/tabela/3451\\*resultado](http://sidra.ibge.gov.br/tabela/3451*resultado). Acesso em: mar 2021.
- (10) Ranking elaborado por Marum, em 2017, com base nos estudos de Yasbek (2016b, Quadro 2, p. 635). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4813/pdf>. Acesso em: 19 mar 2021.

## Referências

- AECweb (2012). Secovi-SP apresenta estudo do mercado imobiliário da Baixada Santista. AECweb. Disponível em: <<https://www.aecweb.com.br/revista/noticias/secovisp-apresenta-estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista/5471>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista (2002). Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI.
- ARAUJO FILHO, J. R. de (1965). “As áreas funcionais de Santos”. In: AZEVEDO, A. (org.). *Baixada Santista – aspectos geográficos*, v. III, Capítulo 12. São Paulo, Edusp.
- BRANDÃO, E. (2019). Construção civil avança em Praia Grande; crescimento foi de 26,3%. Santos. *A Tribuna Digital*, 2 jun. Disponível em: <<https://www.tribuna.com.br/cidades/praiagrande/construcao-civil-avanca-em-praia-grande-crescimento-foi-de-263>>. Acesso em: mar 2021.
- CARRIÇO, J. M. (2002). *Legislação urbanística e segregação socioespacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2015). O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito para Santos: construção e crise da cidade moderna. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP, n. 22.
- GUARUJAWEB (2021). *Orla de Guarujá, 2000*. Disponível em: <<http://www.guarujaweb.com.br/praias-das-pitangueiras/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- HOTEL SANTA MARIA GUARUJÁ (2021). *Orla de Guarujá, 1950*. Disponível em: <<https://www.hotelsantamariaguaruja.com.br/fotos-antigas>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- IBGE (1980). *Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-caralogo?view=detalhe&id=773>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (1991). Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2000). Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Censo demográfico 2000*. Tabela 1434 – Domicílios particulares permanentes e Moradores em Domicílios particulares permanentes por situação e tipo do domicílio. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1434>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Censo demográfico 2010*. Tabela 3341 – Domicílios particulares permanentes, total e com rendimento domiciliar, e valor do rendimento nominal médio e mediano mensal dos domicílios particulares permanentes, total e com rendimento domiciliar, segundo a situação do domicílio, o tipo de domicílio e o destino do lixo. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3341>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Orla de Guarujá, 1950*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guaruja/historico>>. Acesso em: 25 mar 2021.

- JAKOB, A. A. E. (2004). A dinâmica intraurbana do município de Santos vista sob o prisma dos censos demográficos de 1991 e 2000. *Revista Brasileira de Estudos de População*. Campinas, v. 21, n. 1, pp. 117-136.
- MARUN, V. de O.; VIANA, M. A. (2020). Impactos urbanos da cadeia produtiva de Petróleo e Gás: estudo de caso em Santos, SP. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 617-644.
- MEYER, J.; CAMPOS, A. C.; QUEIROGA, E.; GALENDER, F.; DEGREAS, H.; MACEDO, S.; AKAMINE, R.; CUSTODIO, V. (2013). Incorporações verticais em São Paulo. *Portuguese Network of Urban Morphology*. Coimbra/Portugal, Actas do PNUM.
- MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE (2017). Plano Municipal de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, 2017-2046 (PMAE). Disponível em: <<https://www.praiagrande.sp.gov.br/arquivos/leisdecretos/5491.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2021.
- NAKANO, A. K. (2016). Compassos e descompassos entre a verticalização e as densidades urbanas na produção imobiliária da cidade de São Paulo. In: IV ENANPARQ. *Anais...* Porto Alegre, 26 a 29 de julho.
- NOVO MILÊNIO (2021a). *Orlas de Santos e São Vicente, 1940*. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Orlas de Santos e São Vicente, 1950*. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- PETRUCCI, C. (2015). *Anuário do Mercado Imobiliário*. SP, Secovi.
- RIOS, L. G. (2019). *Turismo de segunda residência – impasses para o desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável: o caso de Bertioga*. Dissertação de mestrado. Santos, Universidade Católica de Santos.
- SÃO VICENTE NA MEMÓRIA (2021). *Orlas de Santos e São Vicente, 1970*. Disponível em: <<http://saovicentenamemoria.blogspot.com/2013/07/cartao-postal.html>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- SEABRA, O. C. de L. (1979). *A muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SECOVI-SP (2016). Dia 9/3 Secovi-SP apresenta balanço do mercado imobiliário 2015. Imprensa Secovi-SP. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/balanco-2015-do-mercado-imobiliario-da-capital-e-rmsp/11068>. Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Jornal A Tribuna*, 3/8/2019. Valor médio do metro quadrado atinge R\$5,8 mil na Baixada Santista. Disponível em: [atribuna.com.br/cidades/valor-medio-do-metro-quadrado-atinge-r-5-8-mil-na-baixada-santista-162064](http://atribuna.com.br/cidades/valor-medio-do-metro-quadrado-atinge-r-5-8-mil-na-baixada-santista-162064). Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Estudo do Mercado Imobiliário do Interior*. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-santos-2020.pdf>.
- SIDRA-IBGE (2011). Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar 2021.



VIANA, M. A. (2010). *Navegado pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro*. Tese de doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ZARIF, R. M. (2012). Estudo do Mercado Imobiliário de Santos - 2012. Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis do Estado de São Paulo – Secovi-SP. Disponível em: <<https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista-2012.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2021.

\_\_\_\_\_ (2014). Estudo do Mercado Imobiliário. Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis do Estado de São Paulo – Secovi-SP. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista-2014.pdf>. Acesso em: 25 mar 2021.

Texto recebido em 8/set/2021  
Texto aprovado em 16/dez/2021



# Densification and verticalization in the central cities of the Metropolitan Region of Baixada Santista

Adensamento e verticalização nos municípios  
centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista

Lenimar Gonçalves Rios [I]  
Mônica Antonia Viana [II]  
Alexandre Lukas Morrone [III]

## Abstract

The article discusses the verticalization and densification process of central cities in the Metropolitan Region of Baixada Santista, state of São Paulo, and its effects on the socio-spatial structure and on the environment in the period between 1980 and 2010. It also analyzes projections for the 2010-2020 period, based on data from official agencies and the real estate market. The results reveal that this process has changed the natural landscape and currently reinforces socio-spatial segregation, with dispersion of occupation to environmentally vulnerable areas, generating urban mobility problems.

**Keywords:** verticalization; densification; urban morphology; urban transformations; Metropolitan Region of Baixada Santista.

## Resumo

*Este artigo discute o processo de verticalização e adensamento dos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS do estado de São Paulo e seus reflexos na estruturação socioespacial e no meio ambiente no período entre 1980 e 2010. São também apresentadas e analisadas projeções para o período de 2010-2020, a partir de dados de órgãos oficiais e do mercado imobiliário. O resultado revela que esse processo alterou a paisagem natural e atualmente reforça a segregação socioespacial com dispersão da ocupação para áreas vulneráveis ambientalmente, gerando problemas de mobilidade urbana.*

**Palavras-chave:** verticalização; adensamento; morfologia urbana; transformações urbanas; Região Metropolitana da Baixada Santista.



## Introduction

The land use pattern in the central municipalities of Baixada Santista Metropolitan Region – RMBS<sup>1</sup> (Santos, São Vicente, Guarujá and Praia Grande) is morphologically characterized by a combined vertical and extensive occupation. The central municipalities form a conurbation, and in the past two decades this conurbation has grown mainly because of the verticalization of areas close to the seafront and to the main intra-urban and metropolitan transport routes.

Santos is the most vertical city in the region and in the Brazil,<sup>2</sup> with 61.1% of residences in apartments, followed by São Vicente (21.6%), Praia Grande (21.4%) and Guarujá (10.9%) (Sidra-IBGE, 2010). In these municipalities, the vertical occupation has singularities: it occurs along the seafront, and the housing units are predominantly used for tourism purposes (except for Santos and São Vicente), only occasionally being used as temporary residences,<sup>3</sup> staying idle most of the year. Thus, a fluctuating population density is evidenced, and part of the existing residences in vertical residential developments, especially those close to the seafront (beaches), remain idle most of the time. However, for the stage of research presented in this study, only housing units occupied by permanent population will be investigated.

This research is developed within the research group Observatório Socioespacial da Baixada Santista (Socio-spatial Observatory of Baixada Santista) – Observa BS,<sup>4</sup> which is linked to the Institute of Scientific and Technological Research – Ipec, from the Catholic University of Santos – UniSantos, in partnership with

the research group Process of Production of Constructed Space and the Landscape Laboratory in Brazil – Quapá from FAU-USP (São Paulo University School of Architecture and Urbanism).

The general purpose of the research, in this first stage, is to understand the main urban form structures in the central municipalities of RMBS (Santos, São Vicente, Guarujá and Praia Grande), based on the processes of urbanization and morphological transformation of the urban space, with focus on the verticalization forms and typologies and their relationship with population concentration.

As specific objectives, we seek to understand the process of housing production through verticalization, especially in the period 1980-2010, with some prospects for the period 2010-2020. Between 1980 and 2010, there were changes in the demographic profile of this region's municipalities, especially in Praia Grande, known for its predominantly touristic function, but which has been experiencing a population retaining process in recent decades. The relationship between verticalization and population density and real estate production is studied, and topics regarding the socio-spatial and environmental impacts of this process on the set of RMBS central municipalities are raised for reflection.

This work is divided into three parts. In the first section, we address the historical process of the urban space production and transformation starting in the 1950s, when the process of verticalization along the beachfront and changes in the seafront configuration of central municipalities began. In the second section, the evolution of the occupation

is analyzed, with focus on the spatial growth and its relationship with population increases in the period 1980-2010, when the metropolization process was intensified and consolidated, largely due to migratory flows and urban growth, which resulted in the institutionalization of the RMBS in 1996. In the third section, some prospects are presented regarding the demographic growth process and the real estate market production in the

period 2010-2020, to verify which are the ongoing changes in the occupation dynamics of the region.

In the Final Considerations, findings are presented in light of the proposed objectives, as well as recommendations and new questions are formulated for the continuation of the research in its next stages with the Observa BS of UniSantos and FAU-USP partners.

Figure 1 – Metropolitan Region of Baixada Santista - RMBS - São Paulo



Source: Agem – Metropolitan Agency of Baixada Santista (2002).

## Production and transformation of the urban space

The central area of the Baixada Santista Metropolitan Region, comprising the municipalities of Santos, São Vicente, Guarujá, Praia Grande and Cubatão,<sup>5</sup> is located on the coastline of São Paulo state, close to the Brazilian most dynamic economic hub. Such municipalities that form a conurbation and are polarized by Santos represent the most economically dynamic part of São Paulo state coastline, because it houses the Port of Santos and the Petrochemical Complex of Cubatão, in addition to the activities of seaside tourism.

For three centuries, Santos acted as a barrier of defense to the colonial territory, and through its port, as a modest warehouse for the incoming goods demanded by the residents of São Paulo plateau. Until the early 20th century, it maintained the limits of the area occupied during its first decades of existence.

The process giving rise to the first period of dynamism in the region took place in the late 19th century, when the port of Santos became the channel for coffee trade, the main Brazilian export produce at the time. The contemporary Santos was then formed, stimulated by the implementation of the São Paulo Railway in 1867, connecting Santos and the coffee-producing areas on the plateau. This initiative was articulated with the construction of the organized port (instead of precarious warehouses) and with urban infrastructure investments, which allowed the city to expand beyond the colonial limits (Viana, 2010). Santos and Guarujá were pioneers in the tourism activity, facilitated by the rail connection with São Paulo and

the countryside, becoming places of rest and leisure for the coffee producing elite.

A new period of economic dynamism in Brazil and in Baixada Santista region began after the Second World War with the economic diversification, through investments that strengthened the port, industrial and touristic functions. At that point, the industrial park of São Paulo state's capital began to expand to other municipalities in Greater São Paulo and into the countryside, following the old railway axes and the new road axes implemented in the late 1940s, intensifying the urbanization process (ibid.).

The implementation of the industrial hub of Cubatão derived from this process, particularly with the inauguration of the Anchieta highway (1947), which improved the flow between the coast and the plateau, also boosting the development of mass tourism on the region's beaches. The port of Santos increased in size with the construction of the Saboó wharf and with the replacement of old cranes by more modern equipment, which led to an increase of its cargo handling capacity (ibid.).

With the introduction of the urban-industrial model that boosted the urbanization of Brazilian cities, combining the growth of economic activities and the expansion of the urban fabric resulting from the intense migratory process, the political-administrative division of the region's original municipalities were fragmented (ibid.). Districts were emancipated becoming municipalities between the late 1940s and 1960s.<sup>6</sup>

This process of emancipation within Santos and São Vicente territories gave rise to the municipalities of Guarujá, Cubatão, Itanhaém, Praia Grande, Mongaguá and

Peruíbe. Santos urban fabric developed in the urban voids still existing in the island of São Vicente at that time. However, this urban development was not limited to Santos, overflowing to the municipalities of São Vicente and the newly created Guarujá, with the occupation of the Vicente de Carvalho district.

The role Santos began to play in the regional growth dynamics in the 1960s is highly relevant. The eastern part of the municipality (limited by the port, the hills, and the beaches) began to be urbanized in the early 20th century, with the Saturnino de Brito Sanitation Plan. Systems were implemented for water supply, sewerage (collection and treatment), as well as an urban drainage system that allowed the use of a vast area that was previously swampy for urban purposes. With the migratory wave of the mid-twentieth century, driven by the implementation of the industrial hub of Cubatão, by the expansion of port facilities and by civil construction, the empty land located in the urbanized portion was occupied by the residences of more qualified port and industrial workers. The low-income population settled in the non-urbanized portion, building their own houses themselves on land below the sea level, thus subject to flooding, and on landslide-prone areas of hills in Santos, a process that extended to neighboring São Vicente and to Vicente de Carvalho district, in Guarujá (Carricho, 2015). This process promoted the extensive occupation of environmentally vulnerable areas and resulted in the gradual suppression and degradation of parts of the Atlantic Rainforest biome.

Mass tourism, the result of middleclass expansion in the period of Brazilian industrialization, was responsible for the

creation of new municipalities. The seaside tourist<sup>7</sup> activity first took place in Santos, São Vicente and Guarujá, and then, with the implementation of new accesses to the plateau and between the municipalities in the region, it expanded towards the southern and northern coast, originating six of the nine municipalities in the RMBS, including Praia Grande, today part of the conurbation of the region's central area (Rios, 2019).

To give a response to the great demand of mass tourism, the real estate market produced, on a large scale, housing units intended for second residences, with the maximum use of the beachfront strip, to accommodate season apartment buildings, initially verticalizing the beaches of Santos, São Vicente and Guarujá. The phenomenon occurred a little later in Praia Grande, which, from the 1960s onwards, quickly transitioned from a rural to a tertiary-based economy (Rios, 2019).

This phenomenon caused changes in urban legislation, under pressure from the real estate market, which resulted in a reduction of lot setbacks and an increased lot occupation. The high constructive coefficients used created, in the municipalities of the region, what Seabra (1979) called the "wall that surrounds the sea".

Referring to the municipality of Santos, Araújo Filho (1965, p. 40) notes that:

This line of skyscrapers [...] constitutes a new type of urban space occupation, now in the vertical sense [...] these apartment buildings represent not only the most recent type of occupation of Santos beaches, but also the most representative of one of the four functions of the city: the summer holidays.

Figure 2 – Beachfront of Santos and São Vicente, 1940



Figure 3 – Beachfront of Santos and São Vicente, 1950



Source: Novo Milênio (2021a and 2021b).

Figure 4 – Beachfront of São Vicente and Santos, 1970



Source: São Vicente na Memória (2021).

Figure 5 – Beachfront of Guarujá – 1950



Source: IBGE (2021).

Figure 6 – Beachfront of Guarujá – 1960



Source: Hotel Santa Maria Guarujá (2021).

Figure 7 – Guarujá 2000



source: Guarujaweb (2021).



Within three decades, the features of the beachfront underwent intense changes (Figures 2 to 7).

The verticalization process along the beachfront first produced units aimed at the floating population, and then served as residences for high-income residents (Seabra, 1979).

The tourist activity expression can be seen in the number of occasional use residences. In the municipalities of Santos and São Vicente, residences with permanent

residents are numerically higher than those for occasional use (second residence), while in Guarujá and Praia Grande, the presence of the latter is accentuated, with an impact on the installed structures, which remain idle most of the year (Table 1) due to the seasonality of seaside tourism.

Although the 2010 IBGE Demographic Census revealed a high percentage of occasional-use residences in Praia Grande, when compared to other municipalities, its permanent population has grown in recent

Table 1 – Residences of permanent use and occasional use per municipality

Municipalities	Permanent use – %	Occasional use – %
Santos	81,70	11,33
São Vicente	82,62	9,43
Guarujá	61,81	33,69
Praia Grande	41,73	52,44

Source: Demographic Census (IBGE, 2010). Prepared by Institute Polis in 2013.

Table 2 – Permanent population and geometric annual growth rate 1991-2020

Municipalities	Year				TGCA		
	1980	1991	2000	2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Santos	416,681	417,100	417,983	419,400	0,11	0,02	0,04
São Vicente	193,002	268,618	303,551	332,445	3,05	1,37	0,94
Guarujá	151,127	210,207	264,812	290,752	3,05	2,60	0,93
Praia Grande	66,011	123,492	193,582	261,051	5,86	5,12	3,17

Source: Demographic Census (IBGE, 1980, 1991, 2000 and Sidra-IBGE, 2011). TGCA calculated by the authors in 2021.

decades due to the migration of residents from Santos (mainly) and São Vicente (Table 2). The same phenomenon experienced in the 1960s in relation to the neighbors of Santos is repeated, except that now the migration to Praia Grande is led by segments of the middleclass (Jakob, 2004), a movement driven mainly by young couples, in view of the high cost of properties in Santos. In 2010, the number of Praia Grande residents increased to levels close to those of São Vicente and Guarujá (Table 2).

Urban legislation played an important role in the construction of the verticalization model, since, until the 1970s, when the urbanization process was consolidated, municipalities adopted parameters of land use and occupation in the strips close to the beachfront, which provided these spaces with characteristics of environmental excellence (Carriço, 2002), of great interest to the real estate market. These concepts are still the basis for the legal provisions that guide the growth of central municipalities, resulting in greater appreciation and real estate speculation in areas close to the beachfront.

## Spatial growth and demographic growth in the period 2000-2010

The effects of the regional urban fabric expansion, due to the RMBS economic diversification, appear in the figures of the demographic censuses since the 1980s, when

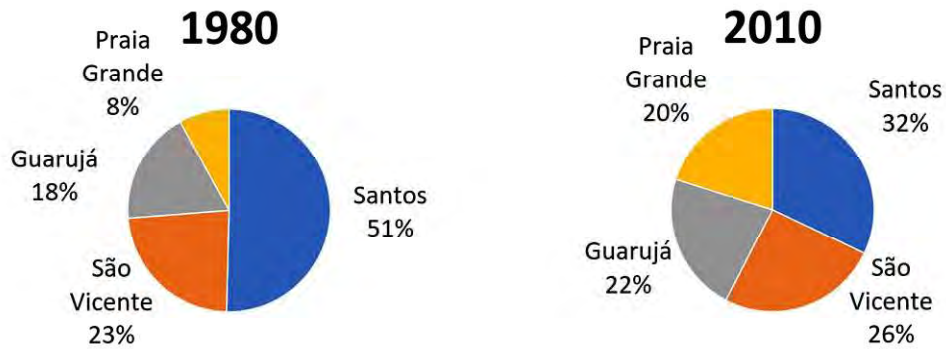
the pace of population growth in Santos is reduced, while there is population growth in the municipalities of São Vicente, Guarujá and mainly Praia Grande, as shown in Table 2.

The inflection of growth in Santos resulted from the dynamics of property prices in the municipality and marks the strengthening of the dispersed regional occupation process that started in the 1960s (see previous section). Lower-income population migrates to neighboring municipalities where real estate is cheaper and where it is still possible to occupy irregular areas that are not of interest for the real estate market. Graph 1 shows the change in population distribution and allows comparing the drop of Santos in the ranking of regional demographic distribution in the period between 1980 and 2010, and the increased participation of other municipalities, especially Praia Grande.

While it shows stability with little population growth, Santos showed an increased production of residences for permanent occupation like in the other three municipalities. Despite Santos being the largest city in terms of population and economic development, it had the smallest demographic growth, both proportionally and in absolute figures, with an increase of only 2,719 new residents and the production of 37,839 new permanent residences between 1980 and 2010.

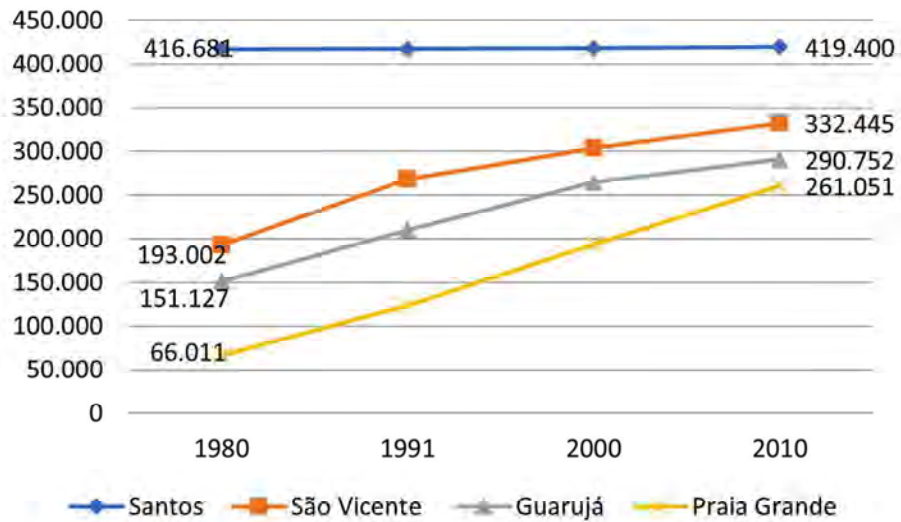
In contrast, Praia Grande was the municipality with the highest demographic growth, from 66,011 residents in 1980 to 261,051 in 2010, multiplying by almost four times the population. The proportion of

Graph 1 – Demographic Distribution of Municipalities in the RMBS Central Area – 1980-2010 (%)



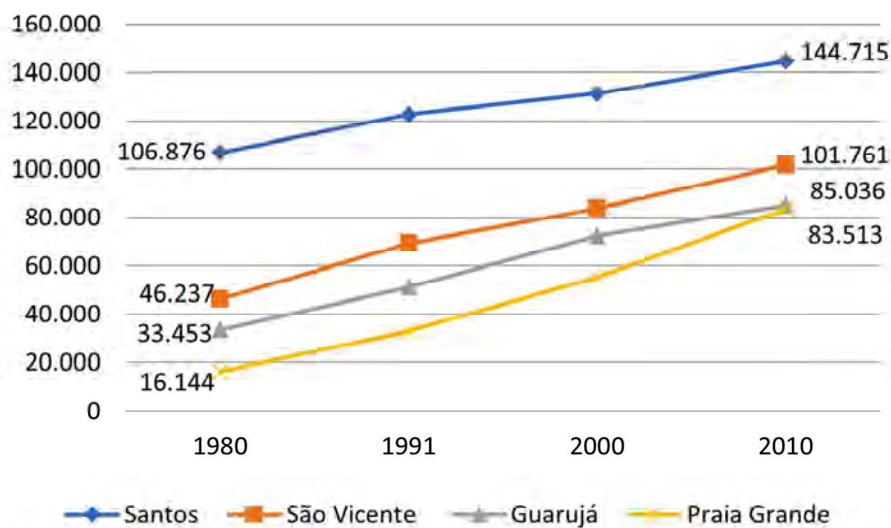
Source: Demographic Census (IBGE, 1980 and 2010). Prepared by the authors in 2021,

Graph 2 - Population per municipality in the RMBS central area 1980-2010



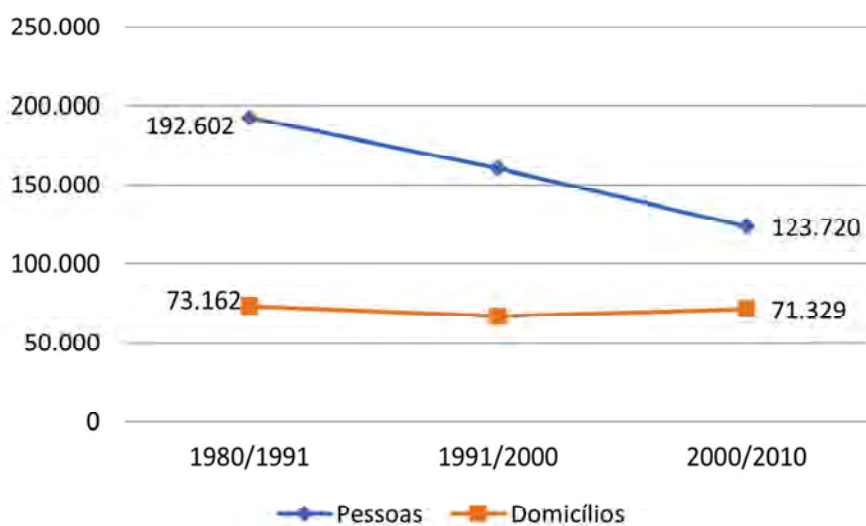
Source: Demographic Census (IBGE, 1980, 1991, 2000 and Sidra-IBGE, 2010). Prepared by the authors in 2021.

Graph 3 – Permanent private residences per municipality in the RMBS central area – 1980-2010



Source: Demographic Census (IBGE, 1980, 1991, 2000 and Sidra-IBGE, 2010). Prepared by the authors in 2021.

Graph 4 – Increase in population and residences in the RMBS central municipalities – 1980-2010



Source: Demographic Census (IBGE, 1980, 1991, 2000 and Sidra-IBGE, 2010). Prepared by the authors in 2021.

permanent residences is even higher, from 16,144 residences in 1980 to 83,513 in 2010, five times higher.

On a regional scale, there is a reduction of population growth in the period 1991-2010, and the growth rates are almost the same regarding residences between 1980 and 2010 (Graph 4).

As for the average number of people per residence, the reduction that occurred in Brazil (from 3.79 persons/residence,<sup>8</sup> in 2000, to 3.37 persons/residence in 2010)<sup>9</sup> is repeated at different scales in the RMBS central municipalities, such as shown in Table 3.

The mismatch between the increase of people and of residences in Santos becomes evident when the numbers are analyzed in more detail. In 2000, the average in Santos was 3.17 persons/residence, with a total population of 416,347 residents and 131,324 residences. In 2010, the average dropped to 2.89 persons/residence with a total of 417,864 residents and 144,715 residences, showing

a negative growth of -8.8% in the average number of people per residence, a growth of only 0.36% in population, while there is a growth of 10.2% of residences.

As for the spatial distribution of the residence growth, Figures 8 and 9 show the situation in 2000 and 2010, evidencing that the growth largely occurred due to the constructive densification of areas already occupied.

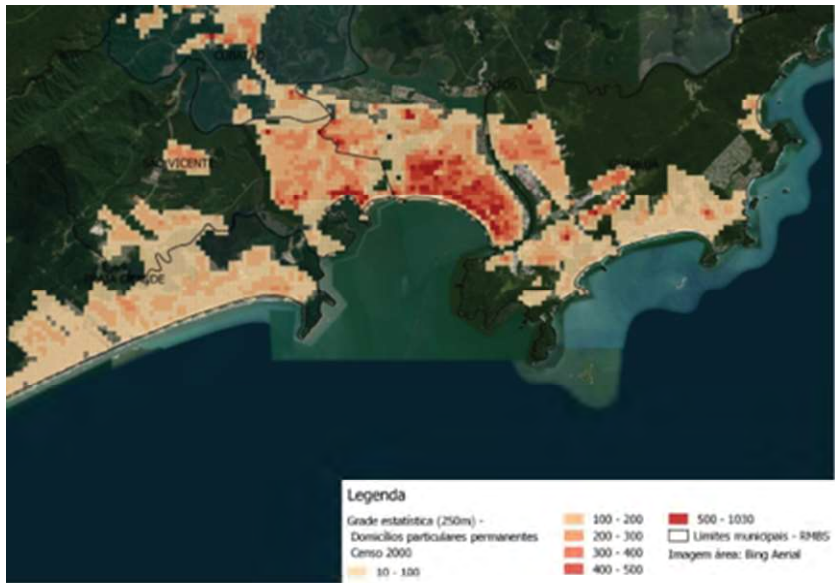
The maps in Figures 10 and 11 show that, in the period 2000-2010, Santos concentrated residences in apartments and that the production of this typology was expanded to Praia Grande, on the beachfront. It is noteworthy the emergence of vertical developments on the outskirts of the municipalities, particularly of São Vicente and Praia Grande, resulting from the production of housing projects by the governmental agencies Cohab Baixada Santista e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de SP (São Paulo State Company of Housing and Urban Development) (CDHU-SP).

Table 3 – Addition of people, residences, and average number of people per permanent residence in the RMBS central municipalities – 2000-2010

Municipalities	People Addition	Residence Addition	Average Persons / Residence – 2000	Average Persons / Residence – 2010
Santos	1,405	13,276	3,17	2,89
São Vicente	28,642	17,953	3,60	3,25
Guarujá	25,714	12,573	3,65	3,42
Praia Grande	67,809	28,212	3,49	3,13

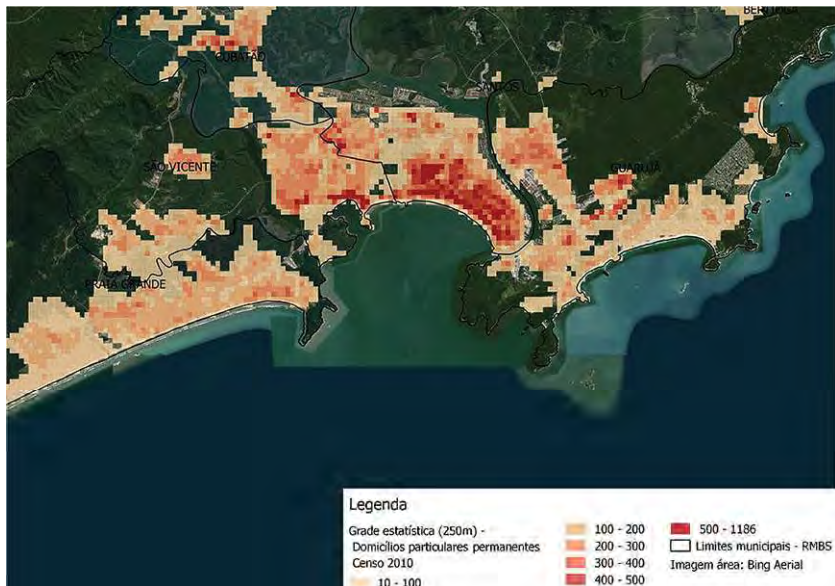
Source: Demographic Census (IBGE, 2000 and 2010). Prepared by Lenimar Gonçalves Rios in 2021.

Figure 8 – Permanent private residence in RMBS central municipalities – 2000



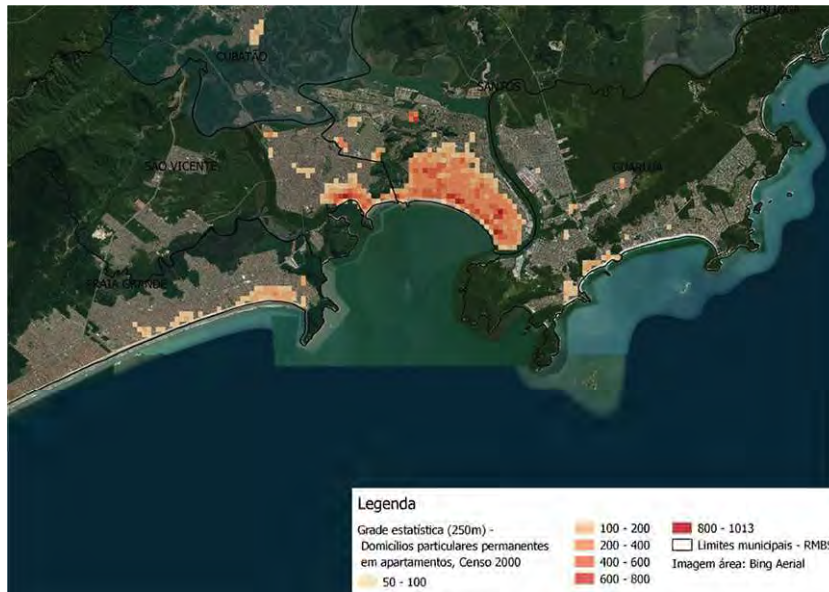
Source: Demographic Census (IBGE, 2000). Prepared by Gustavo Marques dos Santos in 2018.

Figure 9 – Permanent private residence in RMBS central municipalities – 2010



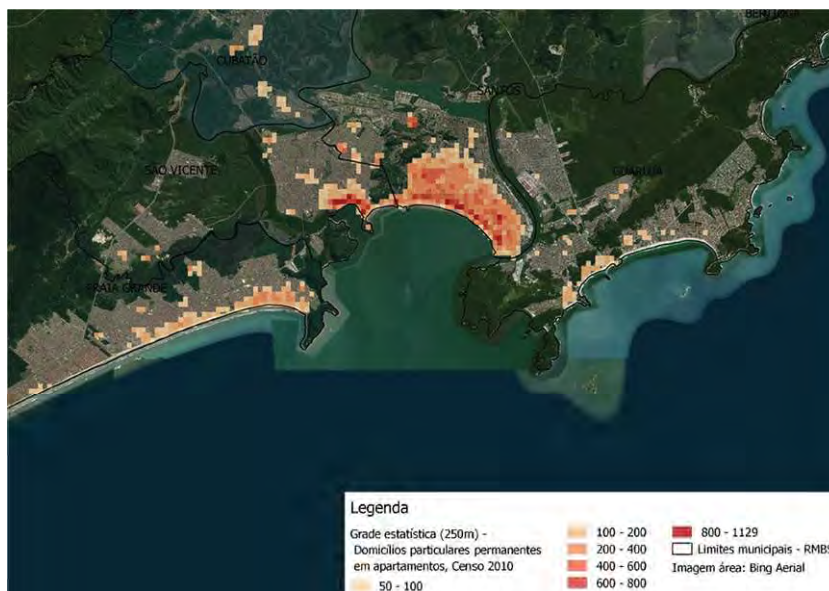
Source: Demographic Census (IBGE, 2010). Prepared by Gustavo Marques dos Santos in 2018.

Figure 10 – Permanent private residences in apartment buildings in RMBS central municipalities



Source: Demographic Census (IBGE, 2000). Prepared by Gustavo Marques dos Santos in 2018.

Figure 11 – Permanent private residences in apartment buildings in RMBS central municipalities



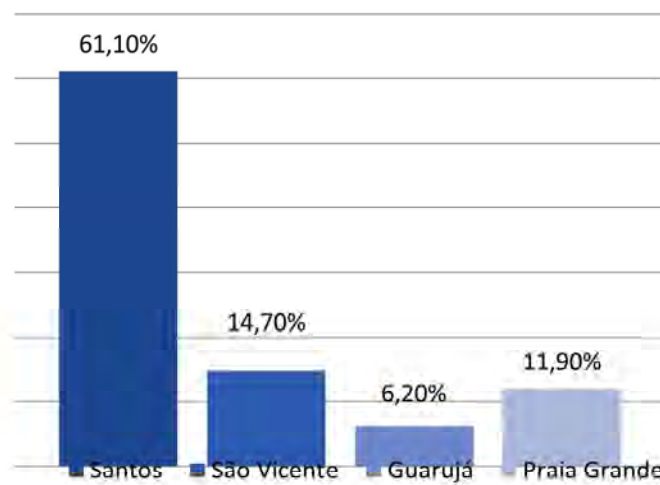
Source: Demographic Census (IBGE, 2010). Prepared by Gustavo Marques dos Santos in 2018.

Regarding the scale of the spatial growth, Graph 5 shows the incidence of residences in apartments in the central municipalities, in 2010. Santos is the most vertical city. It concentrated apartments, accumulating twice the total number of apartments of the other municipalities.

In Graph 6, it can be observed that, in the period 2000-2010, Santos concentrated the production of apartments and Praia Grande (mainly) and São Vicente are in the process of verticalization.

In short, since the 1960s, the high price of real estate in Santos has been an inducer of population migration to neighboring municipalities. In 2019, while the average price per square meter near the beachfront in the municipalities of RMBS central area was R\$5.8 thousand, in Santos it reached R\$7.5 thousand (Secovi-SP, 2019). These prices impact other municipalities and dictate the values in the rest of the territory, influencing the dynamics that induces the continuous verticalization, especially in Praia Grande.

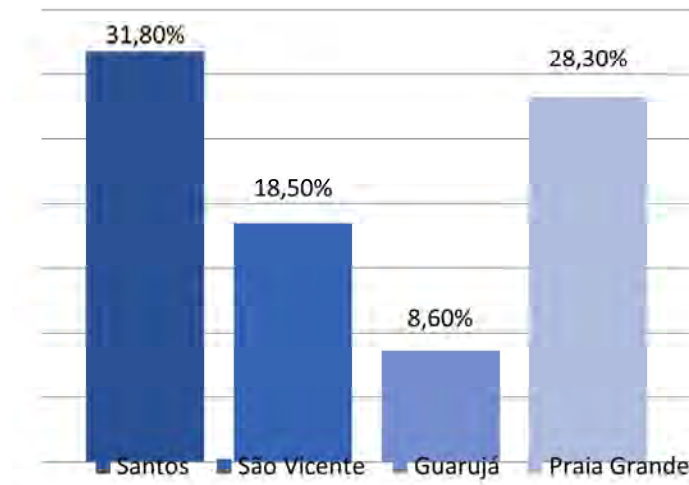
Graph 5 – Apartments in the RMBS central municipalities - 2010



Source: Demographic Census (IBGE, 2011) – Universe – Tables 3341. Prepared by authors in 2021,



Graph 6 – Production of apartments in RMBS central municipalities, 2000-2010



Source: Demographic Census (IBGE, 2000 and 2010) – Universe – Tables 1434 and 3341. Prepared by Lenimar Gonçalves Rios in 2021.

## Spatial and demographic growth projections 2010-2020

Before presenting the data in this section, it is important to point out that the best data source for demography and permanent use residences is the census. However, the 2020 census was not carried because of health issues, the Covid pandemic, and budgetary reasons. As a substitute for this study, the best statistical material found was the “Plano Municipal de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Municipal Water

and Sewerage Systems Plan), 2017-2046” (Município..., 2017), where many of the statistical projections were extracted from Fundação Sistema Estadual de Análise de Data (Seade), requested by Sabesp.

Seade's projections for Sabesp, for the period 2010-2020, point out a slight increase in the geometric annual growth rates for the municipalities of Santos, São Vicente and Guarujá (Table 4), which has been in decline since 1991 (Table 2). For Praia Grande, the projection is of a drop in the population growth pace, which, even so, is estimated to have a much higher rate than the other municipalities.

As for residences, projections indicate that the ratio of new residences and addition of people will not show significant changes in relation to the previous period, except for Santos.

Based on these projections, Santos should experience a reversal in the discrepancy observed in the period 2000-2010. For an increase of 9,315 people, an increase of 9,429 residences is estimated. For Praia Grande, projections indicate a reduction of the number of people and new residences produced in relation to the previous period.

In the first half of the study period, the local real estate market was strongly influenced by the expectation of a new expansion of the port and the exploration of oil and gas in the Santos basin, which even led to the installation of a Petrobras business office in Santos, with the construction of a Petrobras headquarters in the Valongo neighborhood, the traditional city center. "Baixada Santista has its eyes on the future, as the prospects are even better with the exploration of oil and gas in the Santos basin" (Zarif, 2012).

At the national level, the market was experiencing a moment of great incentive to housing production. In 2002, the real estate financing with funds from savings accounts, which was in crisis since 1986 when the National Housing Bank - BNH was extinguished, was resumed. "The growth of funding has been exponential" (Meyer et al., 2013).

In 2007, financing operations were leveraged with an increased number of participant families in view of the reduction of interest rates and installments. "Developers increased their supply to the middleclass and began to operate to new income segments" (ibid.).

Under these circumstances, early in that decade, Santos produced 53.1% of the residences in the region and Praia Grande, 32.7%. In Santos, the highlights are 2 and 3 bedroom units, and even 4 bedroom units, which fall into the high standard category, which production was stimulated by the "good winds" that blew over the local and national economy. In Praia Grande, 2 and 3 bedroom units were produced, besides the largest number of 1 bedroom units in the region (Zarif, 2011).

In the ranking of the 14 Brazilian cities with the most expensive square meter in 2013 and 2014 (Yasbek, 2016, apud Marun and Viana, 2020),<sup>10</sup> Santos ranked eighth in 2013, with the price per m<sup>2</sup> estimated at R\$6,230; São Vicente appears in eleventh place, with the price per m<sup>2</sup> estimated at R\$5,500; and Guarujá, in thirteenth place, with the price per m<sup>2</sup> at R\$5,320. In 2014, only the municipality of Santos appears on the list in fourteenth place, with the price per square meter estimated at R\$4,876. When comparing the data, it becomes clear that in the period of just one year, between 2013 and 2014, the value of the m<sup>2</sup> suffered a large drop due to the political and financial crisis experienced by the country, resulting in a process of economic recession (ibid.).

In the period from 2013 to 2015, according to Secovi-SP (2016), Praia Grande showed the best performance in launches and sales, although 2015 marked the downturn in the real estate business because of the rising inflation and interest rates, factors that influenced the volume of launches and sales (Petrucci, 2015).

However, ever since, Praia Grande took the lead in this production, with 50% of new residences, followed by Santos with

Table 4 – Permanent population and geometric annual growth rate in the RMBS central municipalities – 2010-2020

Municipalities	Population 2010*	Projection 2020**	TGCA***
Santos	419,388	428,703	0,33
São Vicente	332,193	357,929	1,03
Guarujá	290,526	316,405	1,05
Praia Grande	261,391	316,844	2,35

Source: (\*) Demographic Census (IBGE, 2010). (\*\*) Projection for 2020 prepared by the State Data Analysis System Foundation (Seade) for Sabesp (Município..., 2017). (\*\*\*) TGCA 2010-2020, prepared by the authors.

Table 5 – Permanent Private Residences 2010-2020

Municipalities	2010*	2020**
Santos	144,600	154,029
São Vicente	101,697	120,424
Guarujá	84,968	103,296
Praia Grande	83,445	108,356

Source: (\*) Demographic Census (IBGE, 2010). (\*\*) Projection prepared by the State Data Analysis System Foundation (Seade) for Sabesp, available at: Município da Estância Balneária de Praia Grande (2017).

Table 6 – Addition of people and residences 2010-2020

Municipalities	Addition of people	Addition of residences
Santos	9,315	9,429
São Vicente	25,736	18,727
Guarujá	25,879	18,328
Praia Grande	55,453	24,911

Source: Município da Estância Balneária de Praia Grande (2017). Prepared by the authors.

33%, Guarujá with 13% and São Vicente with 4%. The phase when Praia Grande surpasses Santos in launches and sales of housing units begins (Secovi, 2016).

Today, 99.5% of the residences produced by developers in central municipalities are vertical. Horizontal properties comprise 1.78% of the launches (Zarif, 2014).

On the map in Figure 12, we see the vertical projects built in the period 2009-2020 in the RMBS central municipalities. Examining the typological characteristics and the distribution in the municipalities, we observe that, in Santos, the new projects concentrated in the eastern portion of the city and are

expanding towards the degraded residential areas of the old downtown. The predominant typologies are 10 to 20 floor and 20 to 30 floor buildings. In São Vicente, the production of 4 floor buildings stands out, many of them occupying areas with drainage problems, which cause recurring problems in the entire city. In Praia Grande, 10 to 20 floor buildings, close to the beachfront, were predominantly produced.

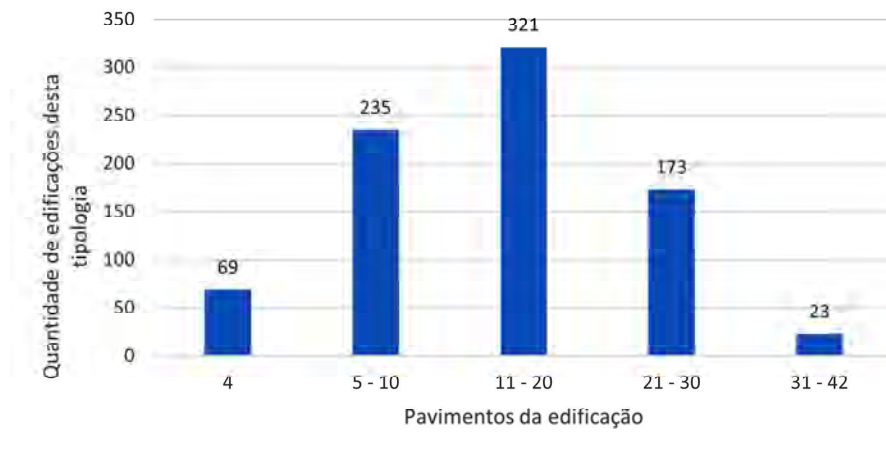
Regarding the scale, based on the data from the map in Figure 11, Graph 7 shows the incidence of the various typologies in the set of central municipalities. There is a predominance of highly dense constructions, particularly of 10 and 20 floor buildings.

Figure 12 – 4 floor or higher buildings built in the municipalities of Praia Grande, São Vicente, Santos, and Guarujá from June 2009 to 2021



Source: Google Earth 2009/2020. Prepared by Alexandre Lukas Morrone in 2021.

Graph 7 – 4 floor or higher buildings built in the municipalities built in the municipalities of Praia Grande, São Vicente, Santos, and Guarujá from June 2009 to 2021



Source: Google Earth 2020. Prepared by Alexandre Lukas Morrone in 2021.

Table 7 – Arrangement of buildings produced in Santos from June 2009 to 2021

Floors	Total buildings	Area A*	Area A%*	Area B**	Area B%**
4	23	7	30,43	16	69,57
5 - 10	74	13	17,57	61	82,43
11 - 20	66	51	77,27	15	22,73
21 - 30	97	76	78,35	21	21,65
31 - 40	16	16	100,00	0	0,00
<b>Total</b>	<b>286</b>	<b>163</b>	<b>56,99</b>	<b>123</b>	<b>43,01</b>

Source: prepared by Alexandre Lukas Morrone. (\*) Area between Av. Gal. Francisco Glycerio, Av. Affonso Penna, and the beachfront (Av. Pres. Wilson, Av. Vicente de Carvalho, Av. Bartolomeu de Gusmão and Av. Alm. Saldanha da Gama). (\*\*) rest of the urban area of the Municipality of Santos.

In the period from 2010 to 2020, not only the rationale of the “wall that surrounds the sea” was maintained, but it also had an intense growth, with most of the new buildings and especially the tallest ones being built up to 1 km from the beachfront. In Guarujá, except for the housing complex north to the Jardim Virgínia and Condomínio Rouxinol, in Jardim dos Pássaros, all new residential buildings were built up to 750 meters from the beachfront.

In Praia Grande, this phenomenon is even more intense. Of the 356 new buildings identified, 339 are between the beachfront and Avenida Presidente Kennedy, which runs parallel to the beachfront at an average distance of 650 meters; only 17 buildings are a little further away.

In Santos and São Vicente, this phenomenon is also observed, but in a less intense and clear way, as new buildings are found throughout the whole urban territory of such municipalities. In São Vicente, the tallest buildings, between 10 to 40 floors, totaling 14, are located up to 1 km from Gonzaguinha beach in the city’s central district. The remaining 141 new buildings are social housing projects (HIS) and small buildings, also residential, produced by the private sector; all with 4 or 5 floors and spread throughout the urban fabric. The local population affectionately calls these buildings “Predinhos” (Little Buildings).

In Santos, most of the buildings were also produced close to the beachfront, up to 1.4 km from it. But the production of these buildings took place in a much more homogeneous way throughout the urban area of Santos, in comparison to the other studied municipalities. If we analyze the area between the beach front and the avenues General Francisco Glicério and Affonso Penna, which is at most 1.57 km

distant, 163 buildings were produced, 56.99% of the total 286 buildings produced in the entire municipality of Santos. Like in São Vicente, in Santos the biggest discrepancy is related to the building typology, the majority of which have 4 to 10 floors, produced to the north of the avenues General Francisco Glicério and Affonso Penna. Most of the buildings with more than 11 floors were produced between these avenues and the seafront, and all buildings with more than 30 floors are less than 600 meters from the beach.

## Final considerations

The studies carried out in this phase of the research show that the verticalization and densification process of the central municipalities of Baixada Santista Metropolitan Region is undergoing changes since the 1980s, with reflections on the socio-spatial structuring and the environment. The observed changes do not occur in the development and expansion model, which continues to produce verticalization and regional dispersion, but in the direction of verticalization.

Although in recent decades, Santos has dropped in the region’s population ranking, due to the decreased annual population growth rate, the municipality remains as a regional hub, concentrating the best infrastructure, urban equipment and the main economic activities that create jobs. However, Santos continues to expel the younger and lower-income population to other municipalities, especially São Vicente and Praia Grande, which increases the commuting between Santos and such other municipalities.

On the other hand, Praia Grande has a growth of its permanent population, because of the inflow of residents overflowing from Santos, causing the municipality to transition from predominantly touristic to residential, on the way to becoming a “dormitory city”, just like São Vicente.

In Santos, the production of the real estate market is verticalizing the last residential expansion frontier of the island’s eastern portion (also called prime portion) and is advancing around the axis of the VLT (Light Rail Vehicle – medium capacity rapid transport) line that connects Santos and São Vicente. However, it does not advance to the west of Santos territory, known as the northwest zone, where, in addition to be geographically continuous, real estate is cheaper, largely due to the poor quality of the installed infrastructure, and because part of the land is below the sea level, therefore subject to flooding. Public authorities’ activities to correct these problems have been slow and discontinuous – there are projects dated as back as the 1990s that only recently began to be taken off the drawing board. The real estate market is not showing interest in investing in this area, in which verticalized properties have been the result of housing projects undertaken by Cohab and CDHU. The northwest zone is the region of Santos concentrating most of the housing projects,

since the 1970s, and approximately 120 thousand residents, representing almost 30% of the entire municipal population.

As a result, the new residential expansion frontier in Santos ignores the geographic continuity. Guided by the interests of the real estate market, the residential expansion “takes a leap” over the areas close to the jobs, goes beyond the barrier of the channel that separates the island of São Vicente and the mainland, and reaches Praia Grande, which now has the voids next to the beachfront occupied by vertical residential developments. The areas where densification occurs are those originally intended for the so-called second residences, which, since the beginning of the urbanization process, have been occupied following a combination of legal parameters and public investments that transform them into spaces of excellence.

Thus, the verticalization of the region’s occupation has reinforced the single-functionality and car dependence features, leading to a greater commuting time, and worsening mobility and car pollution problems in Santos. These problems also affect São Vicente, a transit area between Praia Grande and Santos.

From a socio-spatial point of view, it is possible to observe signs of gentrification both in Santos and in Praia Grande, which points to the need for new investigations to verify possible territorial effects of this phenomenon.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-5069-7174>**

Universidade Católica de Santos, curso de Arquitetura e Urbanismo. Santos, SP/Brasil.  
lenimar.rios@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5297-5091>**

Universidade Católica de Santos, cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Ambiental. Santos, SP/Brasil.  
moviana@uol.com.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-1547-6338>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Grupo de Pesquisa Processo de Produção do Espaço Construído. São Paulo, SP/Brasil.  
alm089@hotmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by the author Alexandre Lukas Morrone, and reviewed by Ione Marisa Koseki Cornejo, [ikoseki@uol.com.br](mailto:ikoseki@uol.com.br).

## Notes

- (1) RMBS, comprised by nine municipalities (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente, and Santos), was formally instituted by the supplementary law n. 815, on July 30, 1996. It is the first metropolitan region to be created having a municipality, Santos, as the hub and not the state capital.
- (2) According to survey performed by ZAP Imóveis, which has detailed the data of the last Census performed by IBGE and created the ranking. Available at: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/santos-e-a-cidade-mais-verticalizada-do-brasil-aponta-pesquisa/117399/>. Accessed in: Mar 2019.
- (3) They constitute Houses of Occasional Use as defined by the IBGE.
- (4) The research group Observatório Socioespacial da Baixada Santista of the Catholic University of Santos – Observa BS was created in 2015 and studies urban issues, focusing on the Metropolitan Region of Baixada Santista – RMBS and its nine municipalities.
- (5) The municipality of Cubatão will not be addressed in this research, as it does not present a relevant number of vertical buildings. It is an industrial municipality, which has different dynamics from the other municipalities in the region, which, due to their beaches, are recognized as Seaside Resorts by the state government of São Paulo.
- (6) During this period, the following municipalities were emancipated from Santos: Guarujá (1947) and Cubatão (1948); from São Vicente: Itanhaém (1958) and Praia Grande (1967); from Itanhaém: Mongaguá and Peruíbe (1959). Bertioga, district of Santos, was the last to be emancipated (1992).



- (7) Regarding seaside tourism, it is worth noting that eight of the nine municipalities that make up the RMBS are seaside resorts.
- (8) Source: [sidra.ibge.gov.br/tabela/156#resultado](https://sidra.ibge.gov.br/tabela/156#resultado). Accessed in: Mar 2021.
- (9) Source: [sidra.ibge.gov.br/tabela/3451\\*resultado](https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3451*resultado). Accessed in: Mar 2021.
- (10) Ranking prepared by Marum, in 2017, based on studies by Yasbek (2016b, Table 2, p. 635). Available at: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4813/pdf>. Accessed on: March 19, 2021.

## References

- AECweb (2012). Secovi-SP apresenta estudo do mercado imobiliário da Baixada Santista. AECweb. Disponível em: <<https://www.aecweb.com.br/revista/noticias/secovisp-apresenta-estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista/5471>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista (2002). Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI.
- ARAUJO FILHO, J. R. de (1965). “As áreas funcionais de Santos”. In: AZEVEDO, A. (org.). *Baixada Santista – aspectos geográficos*, v. III, Capítulo 12. São Paulo, Edusp.
- BRANDÃO, E. (2019). Construção civil avança em Praia Grande; crescimento foi de 26,3%. Santos. *A Tribuna Digital*, 2 jun. Disponível em: <<https://www.tribuna.com.br/cidades/praiagrande/construcao-civil-avanca-em-praia-grande-crescimento-foi-de-263>>. Acesso em: mar 2021.
- CARRIÇO, J. M. (2002). *Legislação urbanística e segregação socioespacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2015). O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito para Santos: construção e crise da cidade moderna. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP, n. 22.
- GUARUJAWEB (2021). *Orla de Guarujá, 2000*. Disponível em: <<http://www.guarujaweb.com.br/praias-das-pitangueiras/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- HOTEL SANTA MARIA GUARUJÁ (2021). *Orla de Guarujá, 1950*. Disponível em: <<https://www.hotelsantamariaguaruja.com.br/fotos-antigas>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- IBGE (1980). *Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-caralogo?view=detalhe&id=773>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (1991). Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar 2021.

- IBGE (2000). Censo demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Censo demográfico 2000*. Tabela 1434 – Domicílios particulares permanentes e Moradores em Domicílios particulares permanentes por situação e tipo do domicílio. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1434>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Censo demográfico 2010*. Tabela 3341 – Domicílios particulares permanentes, total e com rendimento domiciliar, e valor do rendimento nominal médio e mediano mensal dos domicílios particulares permanentes, total e com rendimento domiciliar, segundo a situação do domicílio, o tipo de domicílio e o destino do lixo. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3341>>. Acesso em: mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Orla de Guarujá, 1950*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guaruja/historico>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- JAKOB, A. A. E. (2004). A dinâmica intraurbana do município de Santos vista sob o prisma dos censos demográficos de 1991 e 2000. *Revista Brasileira de Estudos de População*. Campinas, v. 21, n. 1, pp. 117-136.
- MARUN, V. de O.; VIANA, M. A. (2020). Impactos urbanos da cadeia produtiva de Petróleo e Gás: estudo de caso em Santos, SP. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 617-644.
- MEYER, J.; CAMPOS, A. C.; QUEIROGA, E.; GALENDER, F.; DEGREAS, H.; MACEDO, S.; AKAMINE, R.; CUSTODIO, V. (2013). Incorporações verticais em São Paulo. *Portuguese Network of Urban Morphology*. Coimbra/Portugal, Actas do PNUM.
- MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE (2017). Plano Municipal de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, 2017-2046 (PMAE). Disponível em: <<https://www.praiagrande.sp.gov.br/arquivos/leisdecretos/5491.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2021.
- NAKANO, A. K. (2016). Compassos e descompassos entre a verticalização e as densidades urbanas na produção imobiliária da cidade de São Paulo. In: IV ENANPARQ. *Anais...* Porto Alegre, 26 a 29 de julho.
- NOVO MILÊNIO (2021a). *Orlas de Santos e São Vicente, 1940*. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021b). *Orlas de Santos e São Vicente, 1950*. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- PETRUCCI, C. (2015). *Anuário do Mercado Imobiliário*. SP, Secovi.
- RIOS, L. G. (2019). *Turismo de segunda residência – impasses para o desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável: o caso de Bertioga*. Dissertação de mestrado. Santos, Universidade Católica de Santos.
- SÃO VICENTE NA MEMÓRIA (2021). *Orlas de Santos e São Vicente, 1970*. Disponível em: <<http://saovicentenamemoria.blogspot.com/2013/07/cartao-postal.html>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- SEABRA, O. C. de L. (1979). *A muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- SECOVI-SP (2016). Dia 9/3 Secovi-SP apresenta balanço do mercado imobiliário 2015. Imprensa Secovi-SP. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/balanco-2015-do-mercado-imobiliario-da-capital-e-rmsp/11068>. Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_ (2019). *Jornal A Tribuna*, 3/8/2019. Valor médio do metro quadrado atinge R\$5,8 mil na Baixada Santista. Disponível em: [atribuna.com.br/cidades/valor-medio-do-metro-quadrado-atinge-r-5-8-mil-na-baixada-santista-162064](http://atribuna.com.br/cidades/valor-medio-do-metro-quadrado-atinge-r-5-8-mil-na-baixada-santista-162064). Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_ (2020). *Estudo do Mercado Imobiliário do Interior*. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-santos-2020.pdf>.
- SIDRA-IBGE (2011). Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo – Tabela 156. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: mar 2021.
- VIANA, M. A. (2010). *Navegado pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro*. Tese de doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- ZARIF, R. M. (2012). Estudo do Mercado Imobiliário de Santos - 2012. Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis do Estado de São Paulo – Secovi-SP. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista-2012.pdf>. Acesso em: 25 mar 2021.
- \_\_\_\_ (2014). Estudo do Mercado Imobiliário. Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis do Estado de São Paulo – Secovi-SP. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/estudos-do-interior/baixada-santista/estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista-2014.pdf>. Acesso em: 25 mar 2021.

Received: September 8, 2021  
Approved: December 16, 2021



# Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara–SP

Neoliberalism and the emptying of the State in public transportation in Araraquara, state of São Paulo, Brazil

Tatiane Borchers [I]  
Victor Garcia Figueirôa-Ferreira [II]

## Resumo

O presente artigo procura investigar, a partir de levantamentos realizados no município de Araraquara – SP, a relação entre sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, assim como também analisar o papel do Estado e da política neoliberal nesse contexto. Para isto, foi realizado um extenso levantamento bibliográfico sobre Araraquara, buscando caracterizar e delinear a evolução histórica dos sistemas de transporte público. Essas análises foram realizadas com o apoio de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Pode-se afirmar que existe uma profunda conexão entre os sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, bem como o papel do poder público como um instrumento de um processo neoliberal de especulação imobiliária que impacta o ambiente urbano de forma negativa.

**Palavras-chave:** espraiamento urbano; neoliberalismo; privatização; transporte público; urbanismo neoliberal.

## Abstract

*The present article seeks to investigate, based on studies carried out in the city of Araraquara, state of São Paulo, Brazil, the relationship between public transportation systems and urban development, analyzing the role of the State and of neoliberal policies in this context. To this end, a bibliographic review about Araraquara was performed, aiming to characterize and delineate the historical evolution of its public transportation systems. The analyses were supported by Geographic Information System (GIS) tools. It can be stated that there is a deep connection between public transportation systems and urban development, and that the government plays the role of an instrument in a neoliberal process of real estate speculation that affects the urban environment negatively.*

**Keywords:** urban sprawl; neoliberalism; privatization; public transportation; neoliberal urbanism.



## Introdução

A partir da década de 1970, houve um intenso processo de reorganização territorial no Brasil, no qual as cidades médias passaram a ter mais dinamismo. O processo conhecido como desconcentração concentrada, além de uma rápida urbanização, provocou um aprofundamento da lógica mercadológica na gestão e planejamento do espaço urbano (Santos, 2018). Essa lógica é lastreada pela produção e pela exploração desse espaço para a produção de capital. Em essência, a produção da cidade opera com fins especulativos e em grande escala, visto que o “ganho principal consiste na alta da renda fundiária, na escolha e aproveitamento corretos do terreno para a construção” (Marx, 2014, p. 325). O Estado e seu aparato legislativo têm um papel fundamental nesse contexto, pois lhes cabem o controle – em nível local – dos investimentos públicos, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (Maricato, 2015).

Não é por acaso que um dos aspectos centrais do neoliberalismo é o esvaziamento do Estado, que ocorre através de instrumentos ideológicos e político-econômicos e resulta na diminuição da capacidade governativa. Justificando-se por uma suposta incapacidade dos governos de atender às necessidades e aos desejos dos governados, sendo então proposta a redução da função governamental do Estado. O termo governança, usado nesse contexto, surge como uma forma de cristalizar a redução das capacidades e incumbências do Estado para a de um simples dirigente ou regulador (Grossi e Pianezzi, 2017; Kooiman, 2008; Marinetto, 2003; Rhodes, 1997 e 2007).

Para melhor entender o esvaziamento do Estado, o processo histórico envolvido, bem como suas ramificações de profundo impacto no ambiente urbano, este estudo faz uma reconstrução histórica do transporte público em Araraquara – SP. Essa cidade foi escolhida, pois o poder público, por meio da Companhia Troleibus Araraquara (CTA), detinha o monopólio da mobilidade através do sistema de trólebus (ônibus elétrico), que era considerado referência em nível nacional e tinha grande aprovação entre a população. Nesse caso específico, o sistema não poderia ser operado pela iniciativa privada, tanto pela falta de controle sobre a infraestrutura necessária, quanto pela inexistência de veículos semelhantes em suas frotas. Um processo neoliberal de gestão urbana desmantelou a operação pública, com o sucateamento da empresa de trólebus e a troca de matriz energética para veículos a diesel, permitindo que a iniciativa privada pudesse se inserir na dinâmica de mobilidade urbana. Há, nesse processo, um emaranhamento único da evolução dos sistemas de transporte, da troca da matriz energética e do ciclo de especulação imobiliária na cidade, que culmina na privatização dos serviços de transporte público após 57 anos de criação da CTA.

A metodologia deste artigo é composta por uma pesquisa exploratória sobre a evolução dos sistemas de transporte público de Araraquara – SP, com o objetivo de identificar estratégias neoliberais em tal processo. Mapas da cidade, que permitem a visualização do processo histórico do desenvolvimento do território, foram utilizados na apresentação dos dados (QGIS..., 2021). O levantamento de dados ocorreu em 5 etapas que compõem a estrutura do artigo: 1) levantamento bibliográfico

sobre o urbanismo neoliberal com foco no setor de transportes; 2) caracterização de Araraquara como objeto de estudo, principalmente no tocante à evolução urbana do município; 3) histórico da evolução do sistema de transporte público da cidade; 4) análise das relações entre os processos de desenvolvimento urbano e as mudanças em transportes; e 5) análise do esvaziamento do Estado como política neoliberal para viabilizar a privatização do sistema de transporte público. Ao final, algumas considerações são feitas quanto aos pontos apresentados e em específico à situação de crise decorrente e acentuada pela pandemia de Sars-CoV-2.

## Urbanismo neoliberal e as consequências para o setor de transportes

Sem esgotar as complexas discussões sobre o tema, a expressão capitalista do neoliberalismo pode ser compreendida como uma doutrina econômico-política e filósofo-cultural que instrumentaliza de forma coercitiva e coesiva forças de acumulação por espoliação através do aparelhamento do Estado, do controle dos meios de produção – de bens, serviços, do espaço e do próprio ser humano – e do domínio ou subjugo de todos aqueles cuja existência serve apenas para a produção de mais-valia (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973). Já o urbanismo neoliberal é a específica aplicação dessa doutrina de destruição criativa no planejamento e gestão do espaço urbano, de seus habitantes e aspectos econômicos, para reconfigurar a organização territorial e assim suscitar novas formas de produção desigual do espaço

urbano e acumulação de capital (Farmer, 2011; Matela, 2014; Santos, 2018; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

Os processos de urbanização neoliberais contemporâneos defendem um conjunto de políticas destinadas a fortalecer a disciplina de mercado e a competição, bem como o desmonte e o esvaziamento do Estado, tornando-o um agente regulador (Farmer, 2011; Theodore, Peck e Brenner, 2009). “A intenção é ‘liberar’ tanto os serviços públicos das chamadas ‘ineficiências do Estado’ quanto o capital ‘desperdiçado’ pela tributação que poderia ser mais lucrativa se empregada por atores privados” (Farmer, 2011, p. 1155). Assim, o Estado regulador apropriado e assenhorado pelo neoliberalismo promove a disciplina de mercado sobre a sociedade e ele mesmo, através de diversos mecanismos político-econômicos, como a redução de impostos a empresas e capitalistas, desmantelamento de serviços públicos e sujeição destes à vontade mercadológica por meio de concessões, permissões, parcerias público-privadas ou privatização total (Farmer, 2011; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

A ideologia neoliberal foi utilizada como justificativa para dar sustentação a diversos projetos: 1) a desregulamentação do controle do Estado na indústria; 2) a ofensiva contra o trabalho organizado; 3) a redução de impostos corporativos; 4) a contração e/ou a privatização dos recursos e serviços públicos; 5) o desmantelamento dos programas de bem-estar social; 6) a expansão da mobilidade do capital internacional; e 7) a intensificação da concorrência entre localidades (ibid.). Especificamente no Brasil, elites empresariais incorporaram seus interesses em políticas de desenvolvimento local, com a privatização do setor público e da infraestrutura coletiva, eliminando-se

os monopólios estatais para a prestação de serviços públicos como educação, saúde, segurança, transporte, etc. (Souza, 2018).

Um claro exemplo de propaganda ideológica neoliberal é apresentado por Aragão (1998). O autor advoga a favor de uma proposta chamada “licitação competitiva”, apontando que entre os argumentos que justificam essa reforma institucional estariam a rigidez da maquinaria pública, assim como a crise fiscal generalizada. Ele afirma que:

Mundialmente, os monopólios institucionais no transporte público, via de regra operados por empresas públicas, estão em refluxo, a serem mantidos como última alternativa. A introdução da competição vem sendo considerada como um imperativo na busca de maior eficiência e eficácia dos serviços. Por outro lado, a desregulamentação pura e simples dos serviços parece não ter vingado, pelo menos no transporte público urbano, pelo que a introdução da iniciativa privada pelo caminho da contratação competitiva está sendo escolhida como a solução intermediária ideal. (Ibid., p. 115)

Publicado em um período político marcado por privatizações e ascensão do neoliberalismo no Brasil, a publicação mostra um desprezo pelo que é público e que apenas a inserção da iniciativa privada poderia garantir eficiência e aumento do uso do transporte público (ibid.). Em um mercado em que a livre concorrência apresenta ineficiências, a desregulamentação pura é preterida em função de um papel regulador do Estado, justificando que a própria estrutura de mercado impõe tal condição (Ipea, 2016 e 2021). A ideia neoliberal, ainda em voga, não admite que o Estado possa prover tais serviços, restringindo-o a um único papel possível: o de regulador-avaliador

(Carcanholo, 2017). Em publicação recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2021), defende-se que seja dada “liberdade à criatividade do empresário”, nesse caso ao concessionário de serviços de transporte público, para desenvolver serviços desejados pela sociedade. Aponta-se que, por exemplo, se o prestador de serviços puder ter outras fontes de ganho e estas forem consideráveis, ele pode eventualmente diminuir a tarifa, tendo em vista as receitas paralelas. Chega a ser de uma ingenuidade tocante a crença na benevolência do empresário, uma vez que seu objetivo na operação de sistemas de transporte público é o lucro, não necessariamente o bem-estar social. Não há garantia alguma de que as tarifas sejam reduzidas a partir de receitas paralelas, pelo contrário, abre-se uma nova margem de lucro ao empresário. É necessário cuidado, inclusive, com propostas de subsídios, uma vez que também podem ser absorvidos como aumento da margem de lucro das empresas do setor (Gomide e Galindo, 2013).

Para que a hegemonia neoliberal se confirme, é necessário passar a imagem de que as estatais têm piores condições de ofertar um serviço e, por isso, a falência aparece como resultado inevitável e a privatização como solução necessária a um suposto progresso e modernização do Estado. A premissa para esse movimento é o desinvestimento nos serviços e empresas públicos, de modo que estas tenham de fato dificuldades em atender as necessidades e os desejos da população, gerando uma atmosfera política na qual a mercantilização do Estado aparece como única saída. Percebe-se, portanto, um processo de coerção hegemônico e unidimensional através de instrumentos de controle objetivos e subjetivos, no qual a saída neoliberal é apresentada e defendida



como a única que possui qualquer razão ou lógica (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973; Matela, 2014; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

O avanço nas últimas décadas dos paradigmas que orientam o neoliberalismo fortaleceu a ação empresarial e empreendedora nas cidades brasileiras via governos locais, estaduais e federal. A presença do Estado é fundamental para o bom funcionamento desses formatos de governança, atuando como elo de equilíbrio na regulação dos recursos e no provimento das infraestruturas que estimulem a presença do grande capital na produção do espaço urbano (Leal, 2017; Rhodes, 1997 e 2007). Nesse sentido, as políticas empresariais de transporte público remodelam os contornos da exclusão social e encrudescem a dependência centro-periferia. À medida que incorporadores imobiliários mobilizam seu poder político e financeiro para vencer os grupos de baixa renda pelos direitos à cidade (central), eles empurram os moradores da classe trabalhadora e das minorias para as margens da cidade, onde moradias populares podem ser encontradas, mas o serviço de transporte público é insuficiente e a manutenção histórica de uma natureza pendular os mantêm segregados (Farmer, 2011).

## Araraquara como objeto de estudo

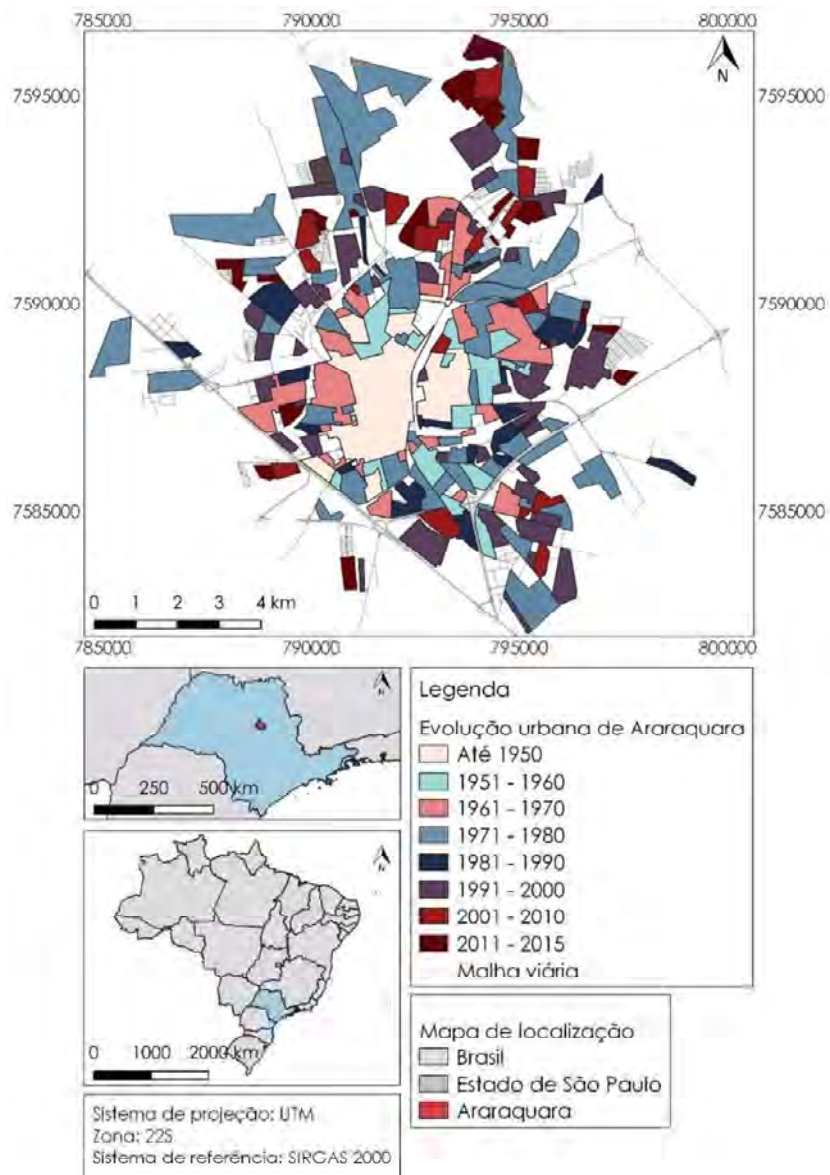
Araraquara está localizada na região central do estado de São Paulo, Brasil, a cerca de 270 km da capital; tem uma população estimada de 238.339 habitantes e é considerada uma cidade de médio porte (IBGE, 2021). O núcleo urbano do município teve seu território

profundamente marcado por grandes propriedades rurais e pela construção da ferrovia no final do século XIX. Nas últimas décadas do século XX, com a aprovação de loteamentos longe do centro urbano consolidado, houve um espraiamento considerável do perímetro urbano, levando as classes mais pobres a viver em locais remotos e com déficit de infraestrutura (Balestrini, 2016; Donato, 2014; Pierini, 2020).

Até os anos de 1950, a implementação de novos loteamentos ocorria de forma relativamente contígua em relação à área urbana existente. A mudança da evolução urbana – e consequente espraiamento da cidade – ocorre a partir dos anos 1970, com a implantação de vários loteamentos além da malha viária existente, em um processo de urbanização que passa a registrar descontinuidades e extensos vazios. Inclusive, vários desses loteamentos configuram até hoje os limites do perímetro urbano. A estratégia dos proprietários de terras era gerar áreas urbanizadas para servirem como reservas de capital, isto é, a expansão não era guiada pela demanda de lotes, mas pela lógica de acumulação de terrenos urbanos como um investimento seguro e de alto retorno a médio ou longo prazo (Cintrão, 2004).

Foi nesse contexto que o Plano Diretor (lei n. 1.794/1971) foi implementado, delegando, aos loteadores fundiários, a obrigação de implementar infraestrutura na construção de novos loteamentos (lei n. 2.467/1979), em uma tentativa de conter os gastos públicos gerados pelo espraiamento. Ao contrário da realidade de várias cidades brasileiras, cujas expansão e dispersão urbana aconteceram principalmente de forma informal, em Araraquara, os loteamentos eram regularizados e seguíam

Figura 1 – Evolução urbana de Araraquara – SP



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Cintrão (2004), Donato (2014) e Pierini (2020).

as exigências da prefeitura local. Essa formalidade, no entanto, não garantia o acesso à moradia por parte da população de baixa renda nem que as desigualdades resultantes da expansão urbana fossem adereçadas (ibid.).

Na década 1980, inicia-se a ocupação dos vazios intermediários. Para atendimento das áreas mais periféricas, foi necessário prover infraestrutura nas áreas intermediárias, aumentando o valor da terra nesses locais. Há igualmente, no período de 1985 a 2000, um aumento nas construções verticais – principalmente residenciais – na região central e peri-central, representando também uma valorização das terras centrais devido às facilidades de transporte e à proximidade a equipamentos urbanos (ibid.). Há, portanto, a concretização do ciclo de valorização e especulação imobiliária iniciado na década de 1970.

Pós-Estatuto da Cidade, há a elaboração de um novo Plano Diretor (Araraquara, 2005) que provocou uma diminuição no ritmo de abertura de novas áreas urbanas dentro do perímetro urbano (Pierini, 2020). Entretanto, com alterações legislativas no Plano Diretor (PD) e com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, houve um novo processo de ocupação periférico, bem como em áreas ambientalmente frágeis, com destaque para a região norte da cidade (Balestrini, 2016). Cabe apontar que esses momentos distintos na ampliação urbana do município estão relacionados com a operação do transporte público na cidade, conforme será apresentado no próximo tópico. A Figura 1 apresenta a evolução urbana, bem como a localização do município.

## Evolução do sistema de transporte público de Araraquara – SP

A rápida urbanização brasileira – iniciada a partir da década de 1940 – apresentou taxas de crescimento de deslocamentos duas vezes maiores do que o próprio crescimento urbano (Gomide e Galindo, 2013). Os sistemas de ônibus consolidaram-se nas cidades brasileiras ao longo das décadas de 1960 e 1970, com o setor de transportes marcado pela informalidade da operação, e o planejamento e a definição de rotas eram realizados pelos próprios operadores. Essa consolidação ocorreu através de intervenções estatais preliminares, que limitaram o número de empresas atuantes, restringiram a concorrência no setor e garantiram a prioridade dos ônibus em relação a bondes, trens e lotações (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; Matela, 2014). Quando havia instrumentos jurídicos de regulamentação, estes eram precários e sem contratos definidos (Matela, 2014). Na década de 1970, a crise do petróleo e as revoltas populares pressionaram o governo militar a, de modo autoritário, implantar fundos de desenvolvimento urbano e de transportes e a criar a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), responsável pelo planejamento, financiamento e desenvolvimento tecnológico do setor. Houve também, nessa década, estratégias ativas de concentração empresarial, através de políticas de profissionalização da gestão empresarial de operadores privados via concessão de subsídios e financiamentos para o setor (Gomide e Galindo, 2013).

Já, no processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a organização e a prestação do transporte público passam a ser de competência exclusiva dos municípios (art. 30, inciso V), exceto pela competência de instituir as diretrizes nacionais para o setor, que permaneceu com a União. A carta magna define também que todos os serviços públicos devem ser prestados por órgãos públicos ou delegados ao setor privado mediante licitação (ibid.; Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020). Em seguida, a década de 1990 foi marcada por transformações na estrutura do capitalismo brasileiro, principalmente pela liberalização da economia, sendo observado o desmonte das estruturas federais de planejamento e financiamento dos transportes (Gomide e Galindo, 2013; Matela, 2014). Ocorreu, nesse momento, a privatização de algumas empresas públicas do setor, como é o caso de Santo André e da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) em São Paulo (Gomide e Galindo, 2013). A seguir, apresenta-se o desenvolvimento do sistema de transporte público de Araraquara, também pautado pelos marcos temporais mencionados.

O município de Araraquara, de maneira pioneira no estado de São Paulo, instituiu um sistema de transporte público por ônibus elétricos conhecidos como trólebus. Entre as diversas vantagens apresentadas por esse sistema estão a possibilidade de priorização do transporte público, a integração física, tarifária e operacional eficaz, a frequência e regularidade adequadas, o equilíbrio econômico, a economia de energia e a diminuição do consumo de petróleo, contribuindo, dessa forma, para melhorar as condições ambientais, assim como para proporcionar conforto aos usuários (Ferreira, 1995). Além de Araraquara, o sistema

também foi instalado em Belo Horizonte – MG, Campos – RJ, Fortaleza – CE, Niterói – RJ, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Rio Claro – SP, Rio de Janeiro – RJ, Salvador – BA, Santos – SP e São Paulo – SP (e na região metropolitana) (Cintrão et al., 2017; Ferreira, 1995). Atualmente, ainda estão em operação os sistemas de Santos – SP e São Paulo – SP e da região metropolitana de São Paulo.

Fundada em 1959, a Companhia Troleibus Araraquara (CTA) iniciou as operações com sete veículos, uma rede bifilar (instalação elétrica aérea com dois cabos de fios paralelos) de 18 quilômetros, oficina de manutenção e uma subestação retificadora de corrente elétrica. As duas primeiras linhas foram Vila Xavier-Carmo e Estação-Fonte (CTA, 2021b; Ferreira, 1995). Ao longo das décadas, a rede de transporte público por trólebus foi sendo ampliada, de maneira a contar com os seguintes marcos operacionais: 1) década de 1960: a rede foi ampliada para cerca de 29 quilômetros e 14 veículos; 2) década de 1970: período de grande expansão, inclusive com fabricação própria de veículos, chegando a cerca de 61 quilômetros e 28 veículos; 3) década de 1980: através de investimentos do Programa de Revitalização dos Sistemas de Trólebus no Brasil da EBTU, foi possível ampliar o sistema, que atingiu 79,1 quilômetros de rede bifilar instalada. Oito linhas novas entraram em operação e a frota alcançou um total de 39 carros, mas, por diversas questões, o crescimento do sistema não correspondeu à demanda. Uma das principais dificuldades foi atender a população dos bairros novos que surgiam na cidade, nos quais as ruas não eram asfaltadas e a instalação dos trólebus teria custo elevado. A partir disso, veículos a diesel e empresas privadas de transporte passaram a operar na cidade; 4) década

de 1990: em 1992 a frota atinge o ápice de 46 veículos, mas, a partir desse momento, a própria CTA passou a investir em veículos a diesel (CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

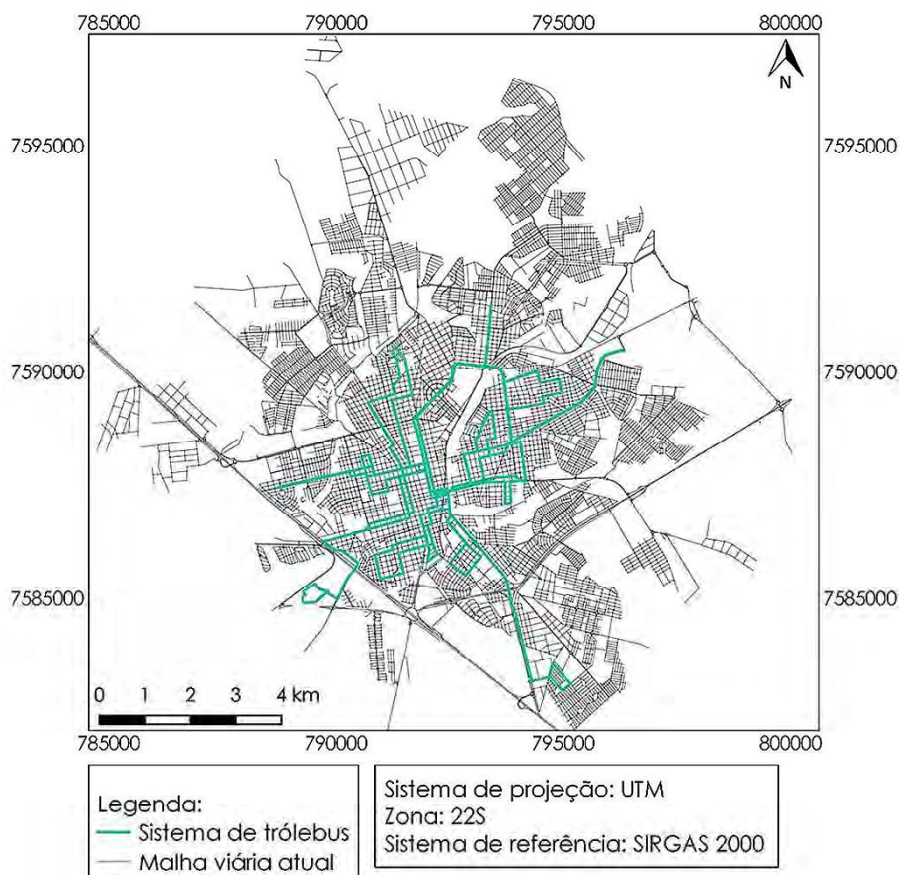
Até 1994, mesmo com o alto custo da energia elétrica, os trólebus ainda correspondiam a 43% da frota, e as principais razões da sua manutenção eram a não poluição do ar e o conforto proporcionado aos passageiros, uma vez que esses veículos não produziam ruídos e vibração (Cintrão, 2004; Cintrão et al., 2017). Os trólebus estiveram em operação na cidade até 1999, sendo o alto custo dos veículos, da energia elétrica em si, somados aos investidos em linhas e subestações de energia elétrica, apontados como motivos para a inviabilidade econômica desse sistema. Na realidade, devido ao espraiamento urbano, a flexibilização de rotas proporcionada pelos veículos a diesel tornou-se mais atrativa (Cintrão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

Um funcionário da CTA (Fray, encarregado de manutenção), em relato apresentado por Cintrão et al. (2017), afirma que os motoristas da empresa eram bem-remunerados, os funcionários tinham *status* de artista e que todos queriam trabalhar na CTA. Fray declara que “na época todos andavam de trólebus, por exemplo, médicos, dentistas, advogados, engenheiros, etc.” (ibid., p. 28). A desativação dos trólebus, que beneficiou as empresas de ônibus a diesel, causou revolta na população que era acostumada com o sistema. Percebe-se, portanto, que os trólebus não eram apenas o sistema de transporte da cidade, mas que o caráter inovador e a qualidade dos ônibus elétricos eram percebidos como elemento cultural da cidade e configuravam parte de seu patrimônio. Com a desativação, os trólebus, além

da infraestrutura que lhe dava sustentação, foram sucateados, desmanchados e leiloados. Atualmente, resta apenas o trólebus de número 1 que foi restaurado e instalado no museu histórico da CTA (ibid.). A rede de trólebus pode ser visualizada na Figura 2.

Um apontamento sobre o modelo de financiamento do sistema deve ser feito. A empresa foi criada como uma sociedade anônima, e a composição de capital foi realizada através de uma cobrança adicional no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ou seja, o financiamento foi realizado através da população, mesmo a que residia em loteamentos que não eram atendidos pelo sistema. Dessa maneira, os maiores acionistas eram os que possuíam mais propriedades. As ações não possuíam valor de mercado, pois todo o lucro deveria ser revertido como investimento na própria empresa, bem como não traziam benefícios diretos a seus detentores. Esse fator gerou um desinteresse pelas ações por parte de seus legítimos donos, levando à não reclamação das ações ou mesmo à venda destas por valores irrisórios, resultando na acumulação de ações por parte de algumas pessoas que gerenciavam a empresa. O aumento do poder de decisão fez com que, em 2004, muitos dos conselheiros da CTA fossem justamente proprietários de terras e especuladores imobiliários, que puderam continuar orientando os destinos dos investimentos no transporte coletivo da cidade (Cintrão, 2004; Cintrão et al., 2017; Ferreira, 1995). Um grande percentual de ações (80%) ficou com propriedade desconhecida, sendo assumido pela Prefeitura em 2006 – quando a empresa passou a ser de economia mista – e os 20% restantes eram dos demais acionistas (Araquara, 2016c; Cintrão et al., 2017).

Figura 2 – Rede de trólebus em operação em Araraquara – SP – 1990

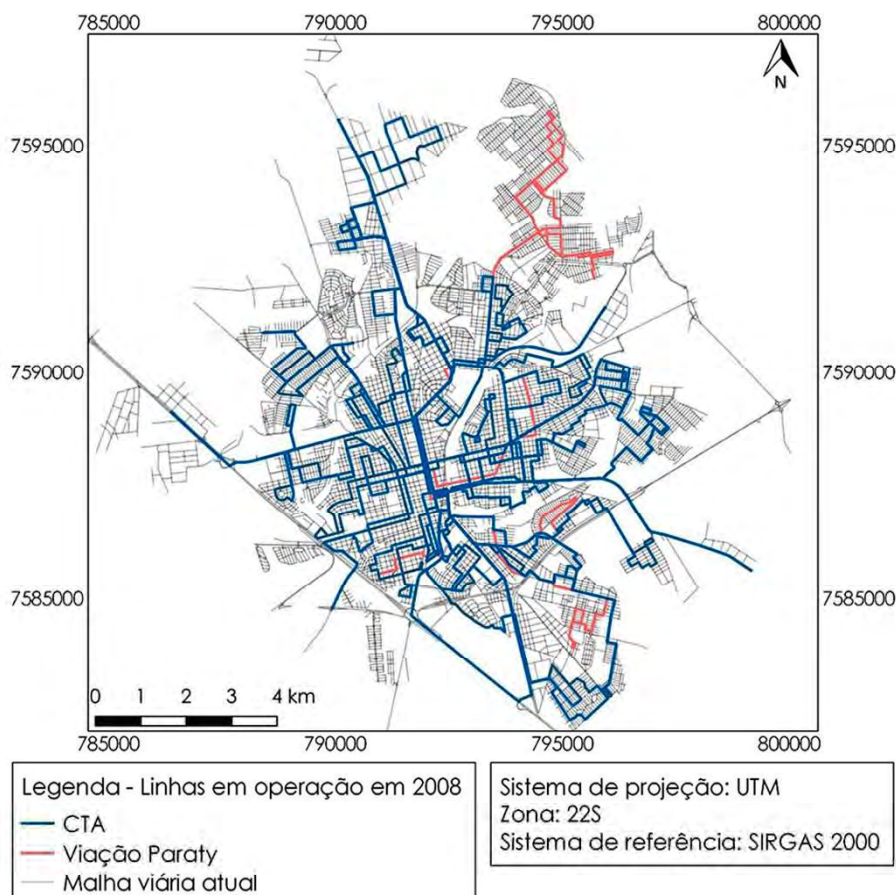


Fonte: os autores, adaptado de Ferreira (1995) e Pierini (2020).

Em 2008, o serviço de transporte público por ônibus de Araraquara era constituído por uma rede de 31 linhas, sendo 26 operadas pela CTA e 5 linhas operadas pela Viação Paraty, que já atuava no transporte público da cidade antes do processo permissionário de 2008 (Araraquara, 2008a), a partir do qual passaram a operar 7 linhas (Araraquara, 2008b). As linhas que estavam em operação em 2008

podem ser observadas na Figura 3. Cabe salientar que algumas linhas de ônibus em operação atualmente se baseiam nas antigas rotas dos trólebus, como a Campus / Vila Xavier, Fonte / Altos da Vila Xavier / Jardim das Estações, Melhado / Imperador, Rodoviária / Santa Cruz, Santana / Pinheirinho, São José / Santa Angelina e Universal / Cecap (Cintrão et al., 2017; Pierini, 2020).

Figura 3 – Rede de ônibus em operação em Araraquara – SP – 2008



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Araraquara (2008a).

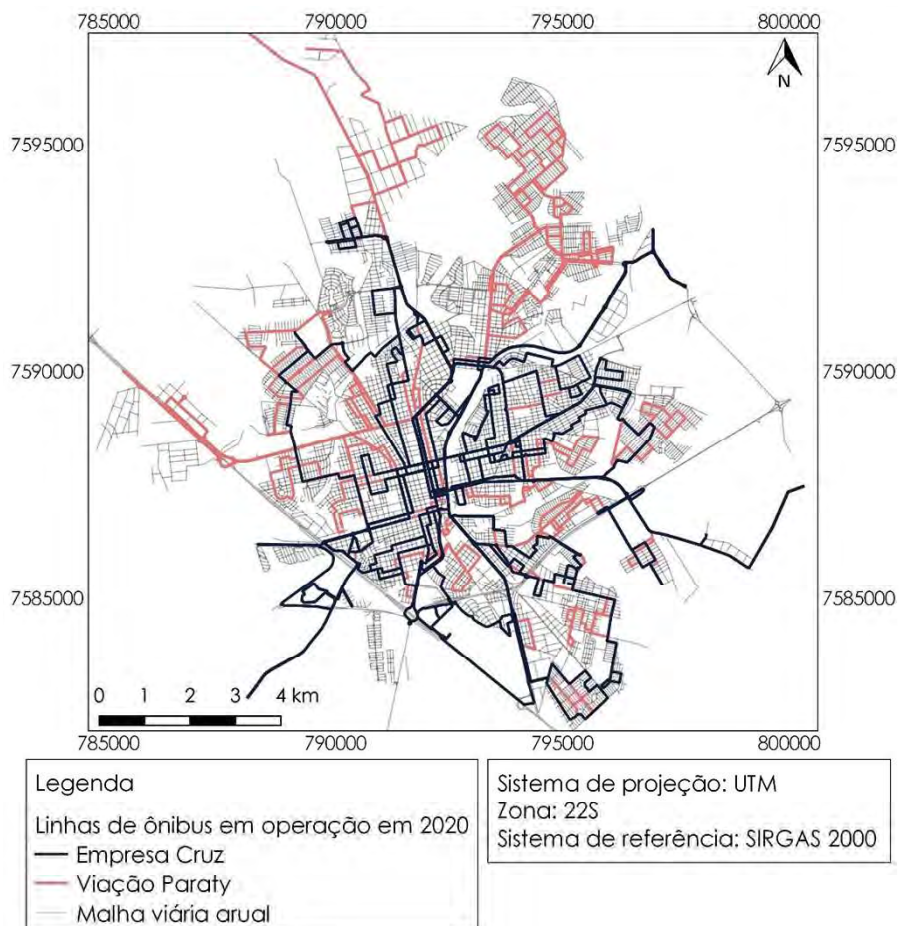
A Companhia Troleibus Araraquara continuou como operadora e planejadora do sistema de transporte público coletivo até 2016, quando o sistema foi privatizado e concedido, por um período de 20 anos, para o Consórcio Araraquara de Transportes. Este, por sua vez, é composto por duas empresas, Empresa Cruz, responsável por 18 linhas, e Viação Paraty, responsável por 20 linhas (9 das quais são

referentes ao contrato de concessão firmado em 2008). A Figura 4 mostra as linhas de ônibus em operação em 2020.<sup>1</sup> Nela é possível observar que a Viação Paraty abarcou uma nova fatia na operação de linhas na cidade. O Estado – nesse caso representado pelo município de Araraquara – passou por um processo de esvaziamento, no qual deixou de ser um provedor e operador do sistema de transporte

público urbano e assumiu um papel de regulador de serviços com a criação da (nova) Controladoria do Transporte de Araraquara,<sup>2</sup> através da lei ordinária n. 8.680/2016 (Araraquara, 2016d). A controladoria é vinculada à Secretaria de Trânsito e Transportes e é responsável pela gestão, planejamento, supervisão, controle e fiscalização do transporte público da cidade e da sua concessão (ibid.; CTA, 2021a).

A maioria das linhas realiza atendimentos em alguns horários do dia. Atendimentos são variações de itinerário que passam em ruas diferentes ou dão uma volta maior para abranger outro bairro, geralmente relacionados a movimentos pendulares nos picos da manhã e da tarde. Cabe destacar que a operação através de atendimentos pode causar confusão para os usuários, uma vez que estes podem não estar

Figura 4 – Sistema de transporte público por ônibus em operação em Araraquara – SP – 2020



Fonte: os autores, adaptado de CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020).



cientes das mudanças de tabela horária ou de itinerário, e também limita o acesso que determinadas regiões da cidade têm ao transporte público, criando um déficit de mobilidade.

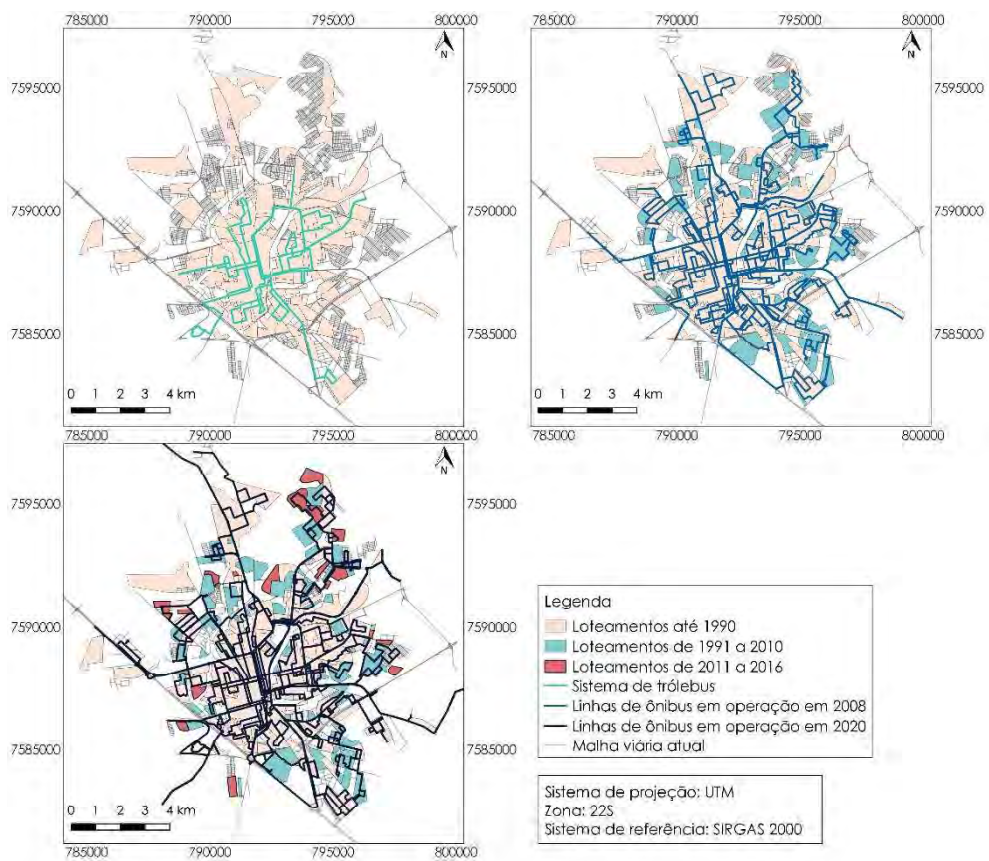
## A interseção dos sistemas de transportes com o desenvolvimento urbano

A evolução urbana e do sistema de transporte público de Araraquara mostrou que o espraiamento urbano, ocasionado principalmente pela aprovação de loteamentos para além da malha viária existente na década de 1970, impulsionou a mudança da matriz energética do sistema de transportes, com a troca dos veículos elétricos por veículos a diesel (Cintrão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995; Pierini, 2020). Se, para a operação dos trólebus, era necessário um planejamento da expansão da rede devido aos altos custos atrelados, com os veículos a diesel esse planejamento não precisa ser tão rígido. Essa necessidade de planejamento dos trólebus associado ao alto custo de implantação tendem a conter a urbanização para dentro dos limites urbanos, enquanto os veículos a diesel, cuja rota pode ser alterada sem grandes complicações ou custos de implantação de infraestrutura, permitem a existência de um modelo mais disperso e menos compacto de cidade (Pierini, 2020). Em síntese, ambos se retroalimentam: o espraiamento urbano forja mudanças no sistema de transporte, que, por sua vez, consolida o processo de especulação imobiliária e a valorização da terra, que é o objetivo inicial do espraiamento. A justificativa apresentada pela Viação Paraty para a solicitação de aditamento ao contrato

de 2008 corrobora essa análise, uma vez que aponta justamente o surgimento de loteamentos na zona norte da cidade como responsáveis por ajustes nos itinerários, tabela horária e aumento da frota da empresa. O aditamento é concedido pelo poder público, aumentando de 7 para 9 as linhas operadas pela empresa na época (Araraquara, 2016a). Na Figura 5, é possível observar a sobreposição da configuração urbana e do sistema de transporte em operação. São apresentados 3 períodos: os loteamentos aprovados até 1990 juntamente com o sistema de trólebus; os loteamentos aprovados até 2010 com as linhas de ônibus em operação em 2008; e os loteamentos aprovados de 2011 a 2016 com as linhas de ônibus em operação em 2020.

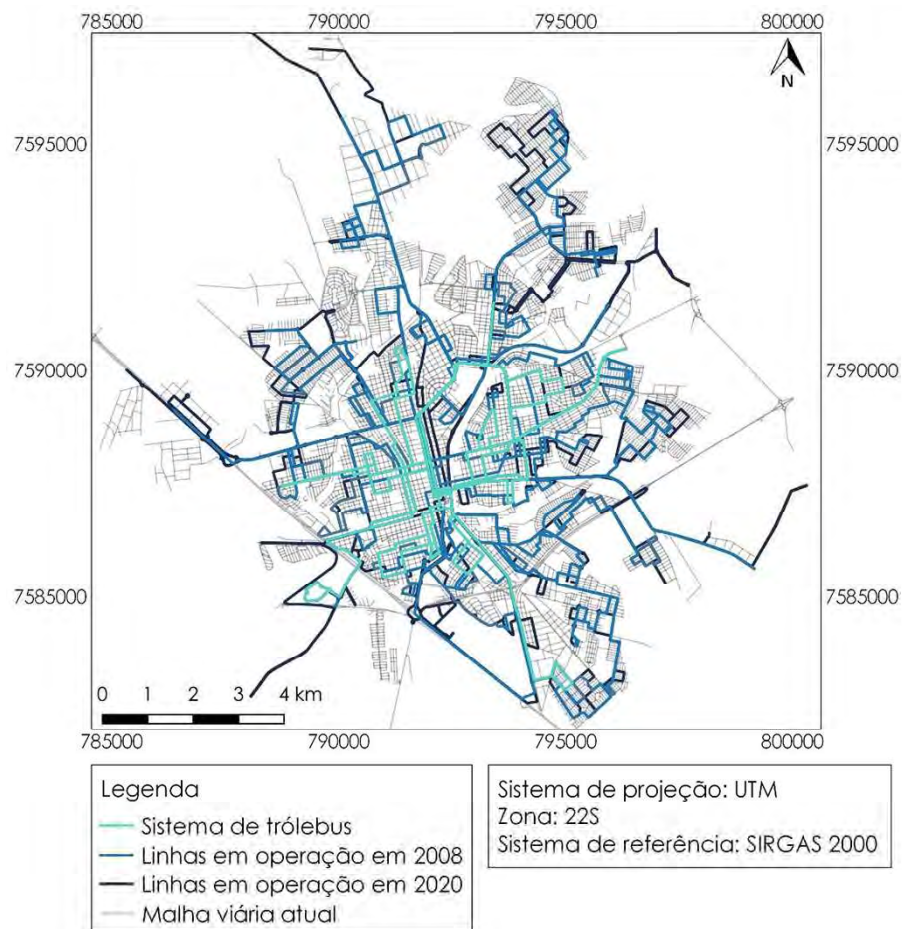
Na Figura 6, é apresentado um mapa com a sobreposição de todos os sistemas, mostrando a evolução do sistema de transporte público desde a década de 1960 até 2020. Nota-se claramente que a rede sofreu uma grande expansão ao longo dos anos, acompanhando a implantação de loteamentos nas zonas mais afastadas do centro da cidade. A implantação de infraestrutura – nesse caso relacionada à mobilidade e ao transporte público – é um trunfo da especulação. No caso de Araraquara, as rotas dos trólebus – selecionadas pela prefeitura – sinalizavam as áreas de interesse imobiliário, o que explica que, mesmo com a substituição deles, as rotas existentes foram mantidas (Cintrão, 2004), e a “flexibilização” das rotas através dos veículos a diesel representou apenas expansão dos trajetos. Assim, o poder público local assume um papel de instrumento da iniciativa privada, sendo (1) responsável por conduzir as ações dos demais agentes urbanos; e (2) usado para consolidar projetos e valorizar loteamentos e áreas específicas da cidade.

Figura 5 – Sobreposição dos sistemas de transporte e da evolução urbana de Araraquara – SP



Fonte: os autores, adaptado de Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Cintrão (2004), Donato (2014), Ferreira (1995) e Pierini (2020).

Figura 6 – Evolução do sistema de transporte público de Araraquara – SP, de 1960 a 2020



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Ferreira (1995) e Pierini (2020).

Mesmo que o loteador seja responsável pela implantação de infraestrutura, quem arca com as despesas de operação de transporte público é a prefeitura ou, mais especificamente no caso de Araraquara, as empresas concessionárias. Esses custos são repassados aos passageiros através da tarifa, o que, na prática, significa que todos os usuários do transporte público da cidade pagam os custos do espraiamento. Através desse modelo de urbanização, os donos de terras não só lucram com a especulação e a valorização imobiliária, como não pagam pelos “prejuízos”, delegando-os para a população geral.

Isso não significa que investimentos em transporte público não devam ser realizados. O espraiamento da cidade faz aparecer, nas bordas urbanas, uma demanda por mobilidade que muitas vezes é dependente do transporte público. Fornecer esse serviço nas periferias, bem como garantir acesso a oportunidades e serviços públicos, é uma obrigação do Estado. É necessário que haja uma integração com políticas de uso do solo, para que o transporte público assim como modos ativos sejam o foco da mobilidade urbana, direcionando o desenvolvimento urbano para uma forma menos espraiada, com dinamismo de atividades nas próprias periferias, fazendo frente a manutenção histórica de movimentos pendulares e contribuindo para a diminuição da segregação socioespacial com ampla acessibilidade à cidade (Cervero e Dai, 2014; Santos, Behrendt e Teytelboym, 2010).

Políticas de transporte sustentável devem partir do pressuposto de que os sistemas de transporte público desempenham um papel central na construção de um modelo de mobilidade ambiental, social e economicamente sustentável, devendo ser consideradas as

necessidades dos diferentes grupos sociais. Tal papel é acentuado no atual contexto de emergência climática, e os benefícios desses sistemas podem ser observados em impactos positivos na saúde e no meio ambiente, redução de acidentes, aumento dos índices de mobilidade da população, além de configurarem um fator importante na geração de renda e nos orçamentos familiares (Cervero e Dai, 2014; Haddad et al., 2015; Santos, Behrendt e Teytelboym, 2010). Ainda, um sistema de transporte público de qualidade pode reduzir o uso dos modos motorizados individuais, que, além de ruídos, poluição do ar, congestionamentos e acidentes, perpetuam as desigualdades sociais (Davison e Knowles, 2006). Por fim, salienta-se que, justamente pelo fato de o transporte público ser um sistema gerador de benefícios (externalidades positivas), e esses benefícios não serem apropriados apenas pelos usuários do sistema em si, justificam-se subsídios e políticas de investimento público nos transportes coletivos, isto é, benefícios econômicos e ambientais, como a redução de acidentes e da poluição do ar, são apropriados por toda a população, e, portanto, os investimentos públicos devem ser voltados para melhorar esses sistemas e a qualidade de vida da população em geral (Ipea, 2016).

Moura (2014) aponta que os agentes dominantes desse modelo de cidade fazem com que a distribuição do espaço passe a ser um evento ligado à lógica do capital, em que o espaço e as infraestruturas urbanas deixam de ser providos segundo uma lógica de servir ao bem público e passam a ser um produto de investimentos do capital. Ao estabelecer – ou não – prioridades e opções de intervenção, o poder público acaba produzindo vantagens locacionais e valorização de imóveis, mantendo

ou aprofundando as precariedades que reforçam a dinâmica de desigualdade (Bittencourt e Faria, 2021). É justamente esse modelo de urbanização neoliberal que se critica aqui. Este que induz as pessoas mais pobres a morar nos locais mais afastados e, ao mesmo tempo, a pagar os custos da especulação imobiliária. Investimentos em transporte público são fundamentais, mas eles devem estar orientados para o melhor atendimento possível da população, e não com o intuito de valorizar determinados corredores da terra. Ainda, moradia não deve ser apenas a ocupação de um espaço, e sim algo que assegure uma condição de vivência, com infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos, contrariando o padrão de segregação imposto (Moura, 2014), que se assemelha a um cárcere de celas e muros invisíveis, cujo controle se dá pelo acesso ou falta dele ao restante da cidade e a equipamentos e serviços urbanos.

## A concessão da operação do transporte público em Araraquara – SP

Conforme apresentado anteriormente, o processo de esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara passou por diversas etapas. A primeira delas foi a permissão, a partir da década de 1980, da atuação de empresas privadas – Viação Paraty – com veículos a diesel, impulsionada pela justificativa do espraçamento urbano, em concomitância com a operação dos trólebus. Depois, foi a troca de matriz energética da própria CTA, que já foi uma empresa de referência nacional e cujo processo de sucateamento se arrastou por

anos; seguida por maiores permissões à empresa Paraty para atuação na cidade. Empresa cujas relações contratuais com a CTA já foram alvo de investigação da promotoria de Araraquara. Uma das possíveis irregularidades investigadas foi o controle de vendas de passagem repassado à Paraty, transação que até 2012 era realizada exclusivamente pela Companhia Troleibus Araraquara, que repassava os valores correspondentes ao volume de passageiros transportados para a Paraty. Ainda, havia a suspeita de que as linhas mais lucrativas ficaram sob responsabilidade da empresa privada (*Folha de S.Paulo*, 2013).

O balanço de despesas e receitas da CTA mostra lucros que variam de cerca de R\$950 mil, em 2006, a cerca de R\$1,66 milhão em 2010. A partir de 2011, entretanto, a empresa começou a amargar prejuízos, chegando a quase R\$18 milhões em 2016 (CTA, 2021b). Em uma sessão ordinária da Câmara Municipal, o Movimento Transporte Justo questionou a queda brusca dos lucros e apontou que os principais problemas da CTA eram a coexistência da Paraty, empresa que detém o monopólio da zona norte da cidade e à qual foi permitido explorar algumas das linhas mais rentáveis da CTA; decisões políticas que privilegiavam a empresa privada, como o fretamento do transporte escolar, responsável por uma verba mensal de cerca de R\$1 milhão e que poderia ser realizado pela CTA; e o aditivo no contrato com a Paraty que transfere para a permissionária privada o monopólio que a CTA tinha de vender passes de transporte. Segundo o movimento, para a recuperação da CTA seria necessário rever os contratos de distribuição das linhas entre CTA e Paraty, repassar o fretamento de transporte escolar à CTA e criar um Fundo Municipal de Transportes

para subsidiar a CTA, garantindo que a empresa pública saísse da crise financeira e pudesse cumprir o objetivo de garantir, aos cidadãos, o direito à cidade (Câmara Municipal de Araraquara, 2014).

Nota-se, portanto, que a extinção da CTA e a subsequente privatização do sistema de transporte público não se deram em meio à falta de alternativas. Tampouco foi um processo sem repercussão social. Diversas manifestações de funcionários, estudantes e movimentos sociais ocorreram contra a extinção da empresa e a privatização do sistema (G1 São Carlos e Araraquara, 2013 e 2014). Entretanto, apesar da resistência, em 2016, foi celebrada a concessão por um prazo de 20 anos – prorrogável por igual período, desde que em comum acordo com a concessionária – da prestação e exploração dos serviços de transporte público coletivo urbano (Araraquara, 2016b).

Em seguida à assinatura do contrato de concessão, concretiza-se a extinção da Companhia Troleibus Araraquara pela lei municipal n. 8.667, de 2 de março de 2016. Os bens móveis e imóveis, após a liquidação da empresa, passam a ser da prefeitura de Araraquara, bem como esta passa a assumir quaisquer contratos vigentes da CTA, inclusive os de concessão do transporte público (a concessão é regulada através da Controladoria do Transporte de Araraquara – CTA). Está previsto que, finda a liquidação, o município pagará aos acionistas o capital que cada um tiver direito pelas ações que possuir, entregando para esse pagamento títulos de dívida pública municipal acrescidos de juros de 12% (doze por cento) ao ano. Caso seja apurado patrimônio negativo, o município arcará com o prejuízo (Araraquara, 2016c). Cabe lembrar que os maiores percentuais de ações permaneceram com propriedade

desconhecida e foram incorporados pela prefeitura em 2006 e o restante estava sob o controle de grandes proprietários de terras e de conselheiros que as acumularam comprando a preços irrisórios. Em 2017, a empresa acumulava dívida de R\$38,9 milhões (Câmara Municipal de Araraquara, 2017) e atualmente ainda se encontra em liquidação (CTA, 2021b).

Os dados de passageiros transportados (Figura 7) mostram a tendência de queda, o que é considerado um padrão nas cidades brasileiras. Com a privatização dos serviços, há um aumento no número de passageiros em 2017, entretanto, já em 2018, os números caem vertiginosamente, possivelmente pelo início da operação de aplicativos de viagem por demanda na cidade. Em 2019, o volume de passageiros transportados foi o menor desde 2006, exceto pelo ano de 2020 que, em virtude da pandemia de Covid-19, teve uma redução ainda maior. Os dados de 2016 não estão disponíveis de maneira completa, possivelmente por ser o ano de transição da operação dos serviços.

Finalmente, alguns pontos devem ser ressaltados quanto ao contrato de concessão em si. Primeiramente, está previsto que a prestação dos serviços deverá ser efetuada por conta e risco da concessionária, mediante remuneração que engloba todos os investimentos, insumos e despesas necessárias ao cumprimento das obrigações operacionais previstas, tais como: materiais, mão de obra, serviços, taxas, impostos, encargos trabalhistas e sociais, energia elétrica, abastecimento de água, consumo de combustível, consumo de outros materiais e serviços e despesas administrativas. Essa remuneração é denominada justa, se ela atender, entre outros, aos seguintes custos: 1) despesas de operação; 2) custos

Figura 7 – Passageiros transportados no sistema de transporte público por ônibus em Araraquara – SP anualmente no período de 2006 a 2020



Fonte: adaptado de CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara (2020a, 2021c).

de depreciação sobre todos os bens envolvidos na prestação dos serviços; 3) remuneração de todo o capital empregado para a execução dos serviços, direta ou indiretamente, como, por exemplo: garagens e suas benfeitorias, frota, máquinas, instalações, ferramentas, equipamentos e almoxarifado.

Por fim, aponta-se que todos os bens necessários à prestação dos serviços, bem como aqueles incorporados durante a execução contratual, não se vinculam à concessão. Logo, não haverá bens reversíveis oriundos da concessão. O contrato também explicita que nem a concedente<sup>3</sup> e nem a prefeitura de Araraquara têm a intenção de conceder subsídios.

A remuneração, portanto, ocorre apenas a partir da arrecadação de tarifa pública (Araraquara, 2016b).

A imposição ideológica pode fazer com que essa forma de prestação de serviço pareça lógica, mas, na raiz disso, tem-se a população de uma cidade pagando por todo o capital investido via tarifa, sem no final ser dona dos bens adquiridos às suas custas. No caso dos cidadãos de Araraquara, é a segunda vez que isso ocorre: a população financiou o sistema de trólebus, que foi sucateado para que um novo e mais agressivo processo de espoliação pudesse acontecer, dessa vez via privatização e concessão dos serviços de transporte.

## A volta ao Estado em momentos de crise

A falha do modelo liberal e neoliberal ocorre principalmente nos momentos de crise. É nessa situação que as empresas – inclusas as de transporte público –, cujo discurso comum é de competitividade e livre-mercado, se voltam para o Estado em busca de socorro (Carcanholo, 2017). Em 2020, o mundo foi assolado pela pandemia causada pelo Sars-CoV-2 e, entre as principais medidas de controle sanitário, estava o distanciamento social, medida esta que vai de encontro ao conceito de transporte público. A continuidade do estado de calamidade sanitária provocou uma queda sem precedentes na demanda por esse modo de deslocamento. Borchers, Ferreira e Ribeiro (2021), em um estudo nas capitais brasileiras, mostram que, além da descontinuidade de uso de ônibus e metrô durante a pandemia, há a possibilidade de esse comportamento se estender para o pós-pandemia, sem que a demanda volte aos níveis anteriores à Covid-19.

O modelo neoliberal de operação de transporte público operado no Brasil apresentou duas grandes linhas de colapso: operacional e financeira. Diferentemente da recomendação mundial, ao invés do aumento de frotas e diminuição da quantidade de passageiros transportados, no Brasil ocorreu justamente o contrário. As recomendações não foram seguidas e houve aglomerações tanto nos terminais e pontos de parada como nos veículos. Foi escolhido ativamente aglomerar pessoas em meio a uma pandemia sem precedentes para reduzir as perdas de faturamento (ibid.). Ainda, de janeiro/2020 a março/2021, foram perdidos 76.757 postos de trabalho em todo

o segmento de transporte público urbano de passageiros, além do atraso de salários e benefícios, suspensão de contratos trabalhistas e redução de jornada de trabalho (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; NTU, 2021b).

Além disso, diversas empresas e consórcios interromperam a prestação de serviços, por: 1) suspensão das atividades devido à incapacidade de cumprir com o pagamento de salários ou com a compra de combustível, por exemplo; 2) encerramento definitivo das atividades; 3) intervenção na operação, assumindo o poder público as responsabilidades de administração e operação da empresa; ou 4) suspensão de contrato (NTU, 2021b). Por fim, apresentam-se dois casos em que houve intervenção do poder público para a manutenção dos serviços de transporte público. No Rio de Janeiro, o Detro-RJ (departamento que regula os transportes no estado) interveio nos serviços da empresa de ônibus Alto Minho Ltda., que operava linhas intermunicipais a partir de Nova Iguaçu – RJ. Em Salvador – BA, a Concessionária Salvador Norte (CSN) entrou com ação contra a prefeitura de Salvador e solicitou intervenção na operação, alegando que o município não vinha cumprindo as obrigações de reequilíbrio econômico e financeiro do contrato. O município assumiu a operação até setembro de 2021, quando as linhas da CSN foram repassadas às outras concessionárias que atuam no município (NTU, 2021b; Salvador, 2021).

Diante do cenário de prejuízo acumulado de cerca de R\$14,2 bilhões nos sistemas de ônibus, a solução encontrada pelas empresas foi recorrer ao poder público para a redução dos prejuízos. Até então desmerecidos, os subsídios passaram a ser aceitos por diversas operadoras. Desonerações tributárias também foram bem-vindas (NTU, 2021a). Entre as



propostas pleiteadas pelas empresas, estão o auxílio e socorro emergencial e também “um novo modelo de financiamento dos sistemas de transporte público, para assegurar a qualidade que a sociedade exige” (NTU, 2021d). O socorro emergencial pleiteado era de R\$5 bilhões por ano para subsidiar as gratuidades do sistema. Felício Ramuth, vice-presidente de Mobilidade Urbana da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), afirmou que “a ajuda não é para as empresas, mas para as pessoas que mais precisam (os passageiros). É de grande importância social” (ibid.). Curiosamente, as pessoas serão “beneficiadas” via empresas, as mesmas que reduziram a operação e provocaram aglomeração durante uma pandemia. Foi pautada, ainda, a reestruturação do serviço, não só do ponto de vista financeiro, como da regulação de contratos e criação de um novo marco regulatório. Houve, também, o projeto de lei n. 3.364/2020, que previa ajuda de R\$4 bilhões para esse segmento, mas que foi vetado (NTU, 2021c, 2021d).

Além das tentativas de financiamento federal, os operadores também buscaram as prefeituras, a fim de tentar minimizar os prejuízos enfrentados. Entre as principais medidas oferecidas, encontram-se o repasse de subsídios aos operadores, desonerações fiscais e compras antecipadas de créditos. Em relação aos subsídios, destacam-se as cidades de São Paulo – SP, Curitiba – PR e Brasília – DF, mas a medida foi adotada em cerca de 26 municípios. As desonerações tributárias foram aplicadas em Joinville – SC, Pelotas – RS e Natal – RN. Além disso, o governo do estado do Rio Grande do Norte reduziu em 50% a alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre diesel e biodiesel para empresas de ônibus. A compra antecipada de passagens

foi realizada por 9 municípios, dos quais se destacam Belo Horizonte – MG, Curitiba – PR e Salvador – BA (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; NTU, 2021a).

Em Araraquara, houve redução de frota e das linhas em operação de 38, em 2019, para 30 nos anos de 2020 e 2021. Segundo apontado, a alteração foi possível com o realinhamento logístico das linhas (Câmara Municipal de Araraquara, 2021). Os usuários do transporte público, entretanto, reclamaram da aglomeração de pessoas no Terminal Central de Integração (TCI) e do atraso de ônibus em algumas linhas (*G1* São Carlos e Araraquara, 2021).

A crise do transporte público, agravada pela pandemia de Covid-19, está diante de um impasse: ao mesmo tempo que se percebe a importância do transporte público, escancara-se uma falha estrutural do modelo neoliberal. Não há como manter os sistemas em operação nesse modelo durante uma crise. Otávio Cunha, presidente da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, afirma que “o serviço está à beira do colapso em todo o país” e, ainda, que “nossa expectativa é que o Governo Federal tenha um papel proativo nesse processo e assumo, de fato, o papel de guardião da política nacional de mobilidade urbana” (NTU, 2021c, 2021d). Afinal, se o Estado é o regulador-avalista da iniciativa privada no modelo de desenvolvimento neoliberal, nada mais lógico que recorrer a ele em momentos de crise (Carcanholo, 2017), ou seja, apropriação do lucro, socialização dos prejuízos. Enquanto houver lucro, livre-mercado; quando houver prejuízo, intervenção estatal e divisão dos prejuízos com a sociedade.

Em nenhum momento o modelo operacional privatizado é questionado. Quando se fala em reestruturação, é apenas no modo de

financiamento, para que, diante de uma nova crise, os faturamentos estejam garantidos. O modelo não oferece seguridade alguma: nem para a população, nem para garantia dos empregos no setor. Se haverá financiamento público para o transporte público e há a necessidade de uma reestruturação como afirmam os empresários, deve-se ir além do que a ideologia neoliberal quer nos fazer acreditar. É preciso pautar novas alternativas. Nesse contexto, alguns questionamentos devem ser levantados. É possível reconstruir os sistemas públicos? É possível que, em um cenário de impossibilidade dessa alternativa, tenhamos modelos menos predatórios de financiamento de transporte público?

Uma forma possível de o poder público municipal assumir o controle sobre os prestadores privados é o modelo de “municipalização” instituído em São Paulo, no qual a receita auferida pelas tarifas era arrecadada pelo poder público e as empresas remuneradas com base no serviço prestado, medido pelo número de quilômetros ofertados (e não pelas tarifas arrecadadas dos usuários).<sup>4</sup> No caso de São Paulo, uma vez cumprida a quilometragem programada, as empresas recebiam 80% do valor acordado com o município, estando o pagamento dos 20% restantes atrelado ao número de passageiros transportados previstos, estratégia esta para evitar que os operadores realizassem as viagens com veículos vazios (Gregori et al., 2020; Gomide e Galindo, 2013). No atual patamar tecnológico, a fiscalização do cumprimento das viagens realizadas, da tabela horária e do número de passageiros transportados poderia ser realizada através de sistemas de GPS e de bilhetagem eletrônica (Gregori et al., 2020). Em cidades como Munique, na Alemanha, a existência de uma única empresa

municipal de serviços públicos permite que lucros de sistemas de eletricidade, gás e água sejam transferidos para o transporte público (Ipea, 2016). É possível ir além, como mostram as cidades de Talim, na Estônia, Maricá – RJ e Caucaia – CE, e instituir políticas de passe livre, para que sejam assegurados os direitos ao transporte a todos os cidadãos do município (Caucaia, 2021; Santini, 2019).

## Considerações finais

Este estudo buscou fazer uma análise da evolução dos sistemas de transporte público do município de Araraquara – SP, apontando as relações entre o desenvolvimento urbano e as mudanças no sistema de transporte público da cidade, além do papel do poder público local no processo de especulação e valorização imobiliária no contexto de uma lógica neoliberal de desenvolvimento urbano.

Durante muitos anos, os trólebus contiveram a expansão da cidade, entretanto, o desenvolvimento urbano espraiado passou a orientar a operação do sistema de transporte público por ônibus, resultando na incorporação de veículos a diesel. Tem-se, então, um modelo urbano que “inviabiliza” a manutenção dos serviços públicos de transporte, dada a necessidade constante de expansão para atendimento das áreas mais periféricas. É esse argumento, pertencente às falácias da lógica neoliberal, que leva à extinção da Companhia Troleibus Araraquara em 2016 – após um longo período de sucateamento – e à concessão do sistema de transporte público. A prometida melhoria aparece apenas no primeiro ano após a licitação, quando o número de passageiros

transportados teve um grande aumento. Entretanto, já em 2018 esse número cai, possivelmente devido à inserção de aplicativos de viagem por demanda na cidade. A pandemia de Covid-19 aparece para enterrar essa promessa, uma vez que não foram atendidos os requisitos de segurança necessários para a prevenção de contaminação, com aglomerações nas estações e nos veículos. Ainda, houve diminuição do número de linhas em operação, bem como atrasos na tabela horária.

“Nunca é demais repetir que não é por falta de planos nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório” (Maricato, 2000, p. 147). No caso de Araraquara, observa-se que o poder público local, mesmo dentro da legalidade, serviu de instrumento para que a especulação

imobiliária e a valorização da terra acontecessem. Ainda, através da privatização do transporte público, permitiu o aprofundamento de processos neoliberais de exploração do espaço urbano e dos cidadãos. As respostas para a complexidade dos problemas urbanos não são fáceis, dado que inúmeros atores buscam exercer suas forças e que os problemas gerados são por si só complexos. A solução para as cidades deve passar pela participação popular efetiva, com um planejamento urbano comprometido com a inclusão social, na construção de uma reforma fundiária na qual haja de fato controle público sobre a propriedade da terra (Maricato, 2000 e 2015). A cidade precisa ser construída pelo povo para o povo, bem como o transporte público deve servir ao povo e não dele se valer para gerar capital.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0186-6661>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
tati.borchers@protonmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7834-7675>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
figueiroa@protonmail.com

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

## Notas

- (1) O levantamento dos itinerários de ônibus ocorreu em janeiro de 2020 e, portanto, apresenta a configuração do sistema de transporte no período pré-pandemia de Covid-19.
- (2) Chama-se a atenção aqui para o fato de que o órgão criado em 2016 para fiscalizar os serviços de transporte público – CTA (Controladoria do Transporte de Araraquara) – mantém a mesma sigla que CTA (Companhia Tróleibus Araraquara), que atualmente está em processo de liquidação.
- (3) A Companhia Troleibus Araraquara – CTA é a concedente do contrato. Com a extinção da empresa, os contratos vigentes foram assumidos pela Prefeitura de Araraquara através da Controladoria do Transporte de Araraquara – CTA.
- (4) O sistema de pagamento por quilômetros ofertados foi instituído em 1992, sob a gestão de Luiza Erundina. Após a troca de gestão, em 1993, foi iniciado o processo de privatização da CMTC, e a lógica de remuneração das empresas de ônibus foi sendo alterada ao longo dos anos até voltar à remuneração por passageiro transportado em 2003.

## Referências

- ARAGÃO, J. J. G. (1998). Competição e propriedade em transporte público. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*, ano 20, 3º semestre.
- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (1971). Lei municipal n. 1.794, de 26 de julho de 1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/1794>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (1979). Lei ordinária n. 2.467, de 11 de junho de 1979. Dispõe sobre loteamentos, desmembramentos e arruamentos, alterando o Título V, da lei municipal n. 1794, de 26/7/1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/2467>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2005). Lei complementar n. 350, de 27 de dezembro de 2005. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2008a). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato STM n. 1497/2007. Plano diretor de transportes e mobilidade urbana de Araraquara; Produto P-3: Caracterização da situação atual e diagnóstico. Sistran Engenharia.
- \_\_\_\_\_. (2008b). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato n. 014/2008. Contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus para um lote de 7 (sete) linhas rurais e urbanas, com 25 (vinte e cinco) ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.

- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (2016a). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Aditivo Contrato n. 014/2008. Instrumento de aditamento ao contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016b). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato n. 111/2016. Outorga de concessão onerosa do segundo lote de serviço de transporte coletivo de passageiros do município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/licitacoes2.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016c). Lei ordinária n. 8.667, de 2 de março de 2016. Autoriza a extinção da CTA – Companhia Troleibus Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8667>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016d). Lei ordinária n. 8.680, de 23 de março de 2016. Autoriza a criação da CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8680>. Acesso em: 9 jul 2021.
- BALESTRINI, M. (2016). *O programa minha casa minha vida e o marco regulatório urbanístico do município: o caso de Araraquara*. Dissertação de metrado. São Carlos, Departamento de Engenharia Civil, UFSCar.
- BITTENCOURT, T. A.; FARIA, J. R. V. D. (2021). Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 13.
- BORCHERS, T.; FERREIRA, V. G. F.; RIBEIRO, R. A. (2021). Perception of public transport in Brazilian capitals in the COVID-19 pandemic. *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 17, n. 1.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 jul 2021.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA (2014). Movimento Transporte Justo é contra a privatização da CTA. Disponível em: <https://camara-arq.sp.gov.br/noticias/movimento-transporte-justo-e-contra-a-privatizacao-da-cta,25-06-2014>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2017). Prefeitura apresenta situação financeira aos vereadores. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-situacao-financeira-aos-veredores,16-11-2017?ver=212>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Média de passageiros transportados nos ônibus diminuiu 68,3% durante pandemia. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/media-de-passageiros-transportados-nos-onibus-diminuiu-683-durante-pandemia,07-04-2021>. Acesso em: 29 jul 2021.
- CARCANHOLO, M. D. (2017). Marx(ism) and public debt: Thoughts on the political economy of public debt. *Critique*, v. 45, n. 3, pp. 303-317.
- CAUCAIA, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). Prefeitura de Caucaia anuncia gratuidade no transporte público de Caucaia a partir de 1º de setembro. Disponível em: [http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia\\_listar\\_unica&codigo=4380](http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia_listar_unica&codigo=4380). Acesso em: 17 dez 2021.
- CERVERO, R.; DAI, D. (2014). BRT TOD: Leveraging transit-oriented development with bus rapid transit investments. *Transport Policy*, v. 36, pp. 127-138.

- CINTRÃO, L. M. G. (2004). *Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CINTRÃO, J. F. F.; ALVES, E. R. M.; DA LUZ, A.; SOFFNER, A. B.; CINTRÃO, C. F. (2017). O sistema trólebus de Araraquara–SP: memória e história do transporte coletivo no período de 1959 a 1999. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, v. 20, n. 1, pp. 19-34.
- CAT – CONSÓRCIO ARARAQUARA DE TRANSPORTES (2020). *Linhas e horários*. Disponível em: <http://novocardararaquara.com.br/linhas-e-horarios/>. Acesso em: 27 jan 2020.
- CTA–CONTROLADORIA DO TRANSPORTE DE ARARAQUARA (2020a). *Total de Passageiros Transportados 2005 a 2015*. Disponível em: [de http://www.ctaonline.com.br/images/pdf/CompanhiaTroleibus/TotalPassageirosCTA.pdf](http://www.ctaonline.com.br/images/pdf/CompanhiaTroleibus/TotalPassageirosCTA.pdf). Acesso em: 19 jun 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021a). *Apresentação*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/controladoria/apresentacao.html>. Acesso em: 15 dez 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021b). *Histórico Companhia Trólebus*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/companhia-troleibus.html>. Acesso em: 19 jun 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021c). *Total de Passageiros Transportados 2017, 2018, 2019 e 2020*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/passageiros-cat.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- DAVISON, L. J.; KNOWLES, R. D. (2006). Bus quality partnerships, modal shift and traffic decongestion. *Journal of Transport Geography*, v. 14, n. 3, pp. 177-194.
- DONATO, I. Z. (2014). *Movimento moderno, planejamento urbano e poder local em Araraquara/SP. O processo de elaboração e implementação do primeiro plano diretor-1950 a 1982*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FARMER, S. (2011). Uneven public transportation development in neoliberalizing Chicago, USA. *Environment and Planning A*, v. 43, n. 5, pp. 1154-1172.
- FERREIRA, E. R. (1995). *Trolebus, espaço e sociedade*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FOLHADES.PAULO (2013). Promotória apura alterações feitas em contrato do transporte em Araraquara. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2013/12/1382134-promotoria-apura-alteracoes-feitas-em-contrato-do-transporte-em-araraquara.shtml>. Acesso em: 28 jul 2021.
- G1 São Carlos e Araraquara (2013). Manifestação de 4 horas reúne mais de 5 mil pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2013/06/manifestacao-de-4-horas-reune-mais-de-5-mil-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2014). Protesto contra privatização da CTA reúne 100 pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2014/05/protesto-contrat-privatizacao-da-cta-reune-100-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021). Usuários do transporte de Araraquara reclamam de aglomerações e ônibus atrasados. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2020/07/17/usuarios-do-transporte-de-araraquara-reclamam-de-aglomeracoes-e-onibus-atrasados.ghtml>. Acesso em: 29 jul 2021.
- GOMIDE, A. D. A.; GALINDO, E. P. (2013). A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, v. 27, pp. 27-39.

- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do Cárcere*, Volume 1: Introdução ao Estudo de Filosofia, A Filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GREGORI, L.; WHITAKER, C.; VAROLI, J. J.; ZILBOVICIUS, M.; GREGORI, M. S. (2020). *A cidade sem catracas: história e significados da tarifa zero*. São Paulo, Autonomia Literária.
- GROSSI, G.; PIANEZZI, D. (2017). Smart cities: Utopia or neoliberal ideology? *Cities*, v. 69, pp. 79-85.
- HADDAD, E. A.; HEWINGS, G. J.; PORSSE, A. A.; VAN LEEUWEN, E. S.; VIEIRA, R. S. (2015). The underground economy: tracking the higher-order economic impacts of the São Paulo subway system. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 73, pp. 18-30.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Panorama sobre o município de Araraquara*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 9 jul 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016). *Transformações e tendências recentes na regulação dos serviços de ônibus urbano no Brasil* (n. 2187). Texto para Discussão. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- \_\_\_\_\_ (2021). Novo modelo de contrato de mobilidade urbana: como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- KOOIMAN, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 10, n. 2, pp. 171-190.
- LEAL, S. R. (2017). A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, pp. 537-555.
- LIMA, G. C. L. D. S.; CARVALHO, G. S. D. D.; FIGUEIREDO, M. Z. (2020). A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da Covid-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, pp. 994-1009.
- MARCUSE, H. (1973). *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARICATO, E. (2000). *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARINETTO, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, v. 51, n. 3, pp. 529-608.
- MARX, K. (2014). *O capital: crítica da economia política*, Livro II: O processo de circulação do capital. São Paulo, Boitempo Editorial.
- MATELA, I. P. (2014). Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, pp. 151-169.
- MOURA, J. M. D. (2014). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, pp. 339-359.
- NTU (org.) (2021a). Boletim NTU – Impactos da Covid-19 no transporte público por ônibus. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637523537674807205.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

- NTU (org.) (2021b). Impactos no transporte público por ônibus provocados pela pandemia da COVID-19: análise do cenário nacional (março/2020 a abril/2021). NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: [https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP\\_Mar%202020-Abr%2021%20\(tab%20e%20graf\)%20v1\\_4-1.pdf](https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP_Mar%202020-Abr%2021%20(tab%20e%20graf)%20v1_4-1.pdf). Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021c). Prefeitos apoiam auxílio emergencial e reestruturação do transporte público. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021d). Transporte público precisa de socorro financeiro e reestruturação. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- PIERINI, C. R. (2020). *Análise da compacidade e da dispersão urbana de Araraquara-SP: um instrumento de diagnóstico e cartografia social do vazão urbano*. Tese de Doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- QGIS Development Team (2021). QGIS Geographic Information System. Version 3.4.8-Madeira. Open-Source Geospatial Foundation Project. Disponível em: <http://qgis.osgeo.org>. Acesso em: 29 jul 2021.
- RHODES, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, pp. 1243-1264.
- SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). *Linhas de ônibus de Salvador serão redistribuídas entre empresas*. Disponível em: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias/59333-linhas-de-onibus-de-salvador-serao-redistribuidas-entre-empresas-ate-esta-quinta-30>. Acesso em: 17 dez 2021.
- SANTINI, D. (2019). *Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização*. São Paulo, Autonomia Literária.
- SANTOS, G.; BEHRENDT, H.; TEYTELBOYM, A. (2010). Part II: Policy instruments for sustainable road transport. *Research in transportation economics*, v. 28, n. 1, pp. 46-91.
- SANTOS, M. (2018). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.
- SOUZA, A. M. G. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrôpole*, v. 20, pp. 245-265.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, pp. 1-11.

Texto recebido em 12/ago/2021

Texto aprovado em 11/nov/2021



# Neoliberalism and the emptying of the State in public transportation in Araraquara, state of São Paulo, Brazil

Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara–SP

Tatiane Borchers [I]  
Victor Garcia Figueirôa-Ferreira [II]

## Abstract

The present article seeks to investigate, based on studies carried out in the city of Araraquara, state of São Paulo, Brazil, the relationship between public transportation systems and urban development, analyzing the role of the State and of neoliberal policies in this context. To this end, a bibliographic review about Araraquara was performed, aiming to characterize and delineate the historical evolution of its public transportation systems. The analyses were supported by Geographic Information System (GIS) tools. It can be stated that there is a deep connection between public transportation systems and urban development, and that the government plays the role of an instrument in a neoliberal process of real estate speculation that affects the urban environment negatively.

**Keywords:** urban sprawl; neoliberalism; privatization; public transportation; neoliberal urbanism.

## Resumo

*O presente artigo procura investigar, a partir de levantamentos realizados no município de Araraquara – SP, a relação entre sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, assim como também analisar o papel do Estado e da política neoliberal nesse contexto. Para isto, foi realizado um extenso levantamento bibliográfico sobre Araraquara, buscando caracterizar e delinear a evolução histórica dos sistemas de transporte público. Essas análises foram realizadas com o apoio de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Pode-se afirmar que existe uma profunda conexão entre os sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, bem como o papel do poder público como um instrumento de um processo neoliberal de especulação imobiliária que impacta o ambiente urbano de forma negativa.*

**Palavras-chave:** *espraiamento urbano; neoliberalismo; privatização; transporte público; urbanismo neoliberal.*



## Introduction

From the 1970s, there was an intense process of territorial reorganization in Brazil, in which medium-sized cities became more dynamic. The process known as concentrated deconcentration, in addition to a rapid urbanization, caused a deepening of the market logic in the management and planning of urban space (Santos, 2018). This logic is underpinned by the production and exploitation of this space for the production of capital. In essence, the production of the city operates for speculative purposes and on a large scale, since the "main profit comes from raising the ground-rent, from careful selection and skilled utilization of the building terrain" (Marx, 2014, p. 325). The State and its legislative apparatus play a key role in this context, since they are responsible for the control – at the local level – of public investments, regulation and control over land use and occupation (Maricato, 2015).

It is no coincidence that one of the central aspects of neoliberalism is the emptying of the State, which occurs through ideological and political-economic instruments and results in the reduction of the governing capacity. It is justified by an alleged inability of governments to meet the needs and desires of the governed, and it is then proposed to reduce the governmental function of the State. The term governance, used in this context, emerges to crystalize the reduction of the capacities and incumbencies of the State to that of a simple manager or regulator (Grossi and Pianezzi, 2017; Kooiman, 2008; Marinetto, 2003; Rhodes, 1997 and 2007).

To better understand the emptying of the State, the historical process involved, as well as its ramifications of profound impact on the urban environment, this study makes a historical reconstruction of public transportation in Araraquara – SP. This city was chosen because the public power, through the Companhia Troleibus Araraquara known as CTA (Araraquara Trolleybus Company), had the monopoly of mobility through the trolleybus system (electric buses), which was considered a reference at national level and had high approval among the population. In this specific case, private enterprise could not operate the system, both because of the lack of control over the necessary infrastructure, and because of the inexistence of similar vehicles in their fleets. A neoliberal process of urban management dismantled the public operation, with the scrapping of the trolleybus company and the change of energy matrix for diesel vehicles, allowing the private initiative to insert itself in the dynamics of urban mobility. There is, in this process, a unique entanglement of the evolution of transportation systems, the change of the energy matrix and the cycle of real estate speculation in the city, culminating in the privatization of public transportation services after 57 years of the CTA's creation.

The methodology of this article is composed of an exploratory research on the evolution of public transportation systems in Araraquara – SP, aiming to identify neoliberal strategies in such process. Maps of the city, which allow the visualization of the historical process of the territory development, were used in the data presentation (QGIS..., 2021). The data survey occurred in 5 stages that compose

the structure of the article: 1) bibliographical survey about neoliberal urbanism with a focus on the transportation sector; 2) characterization of Araraquara as the study object, mainly regarding the city's urban evolution; 3) history of the evolution of the city's public transport system; 4) analysis of the relations between urban development processes and changes in transportation; and 5) analysis of the emptying of the State as a neoliberal policy to enable the privatization of the public transport system. At the end, some considerations are made about the points presented and specifically about the crisis resulting and accentuated by the SARS-CoV-2 pandemic.

## Neoliberal urbanism and its consequences for the transportation sector

Without exhausting the complex discussions on the subject, the capitalist expression of neoliberalism can be understood as an economic-political and philosophical-cultural doctrine that instrumentalizes in a coercive and cohesive way the forces of accumulation by dispossession through the State apparatus, the control of the means of production – of goods, services, spaces and the human being itself – and the domination or subjugation of all those whose existence serves only for the production of surplus value (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973). Neoliberal urbanism, on the other hand, is the specific application of this doctrine of creative destruction to the planning and management of the urban space, its inhabitants and economic aspects, in order to reconfigure the territorial organization and thus give rise to

new forms of unequal production of the urban space and capital accumulation (Farmer, 2011; Matela, 2014; Santos, 2018; Theodore, Peck and Brenner, 2009).

Contemporary neoliberal urbanization processes advocate a set of policies aimed at strengthening market discipline and competition, as well as dismantling and hollowing out the State, making it a regulatory agent (Farmer, 2011; Theodore, Peck and Brenner, 2009). The intention is "to 'liberate' both public services from so-called 'State inefficiencies' and capital 'squandered' by taxation that could be more profitability deployed by private actors" (Farmer, 2011, p. 1155). Thus, the regulatory State appropriated and seized by neoliberalism promotes market discipline over society and itself through various political-economic mechanisms, such as reducing taxes on businesses and capitalists, dismantling public services, and subjecting them to the market will through concessions, permissions, public-private partnerships, or outright privatization (Farmer, 2011; Theodore, Peck and Brenner, 2009).

Neoliberal ideology was used as a justification to support several projects: 1) the deregulation of State control in industry; 2) the offensive against organized labor; 3) the reduction of corporate taxes; 4) the contraction and/or privatization of public resources and services; 5) the dismantling of social welfare programs; 6) the expansion of international capital mobility; and 7) the intensification of competition between localities (ibid.). Specifically in Brazil, business elites have incorporated their interests into local development policies, with the privatization of the public sector and collective infrastructure, eliminating State monopolies

for the provision of public services such as education, health, security, transportation, etc. (Souza, 2018).

A clear example of neoliberal ideological propaganda is presented by Aragão (1998). The author advocates for a proposal called "competitive bidding", pointing out that among the arguments justifying this institutional reform would be the rigidity of the public machinery, as well as the widespread fiscal crisis. He states that:

Worldwide, institutional monopolies in public transportation, as a rule operated by public companies, are ebbing, to be maintained as a last alternative. The introduction of competition is being considered as an imperative in the search for greater efficiency and effectiveness of services. On the other hand, deregulation of services pure and simple does not seem to have succeeded, at least in urban public transportation, so introducing private initiative through competitive contracting is being chosen as the ideal intermediate solution. (Ibid., p. 115)

Published in a political period marked by privatization and the rise of neoliberalism in Brazil, the publication shows contempt for what is public and that only the insertion of private initiative could ensure efficiency and increased use of public transportation (ibid.). In a market in which free competition presents inefficiencies, pure deregulation is overlooked in favor of a regulatory role of the State, justifying that the market structure itself imposes such a condition (Ipea, 2016 and 2021). The neoliberal idea, still in vogue, does not admit that the State can provide such services, restricting it to a single possible

role: that of Guarantor-regulator (Carcanholo, 2017). In a recent publication by the Institute for Applied Economic Research (Ipea, 2021), it is argued that "freedom should be given to the creativity of the entrepreneur", in this case the concessionaire of public transport services, to develop services desired by society. It is pointed out that, for example, if the service provider can have other sources of income and these are considerable, he may eventually lower the fare, in view of the parallel revenues. It is almost touchingly naïve to believe in the entrepreneur's benevolence, since his aim in operating the public transportation systems is profit, not necessarily social welfare. There is no guarantee that fares will be reduced because of parallel revenues. On the contrary, a new profit margin is opened to the entrepreneur. Care is needed, even with proposals for subsidies, since they can also be absorbed as an increase in the profit margin of the companies in the sector (Gomide and Galindo, 2013).

For the neoliberal hegemony to be confirmed, it is necessary to pass on the image that the State-owned companies have worse conditions to offer a service and, therefore, bankruptcy appears as an inevitable result and privatization as a necessary solution towards a supposed progress and modernization of the State. The premise for this movement is the disinvestment in public services and enterprises, so that these have, in fact, difficulties in meeting the needs and desires of the population, generating a political atmosphere in which the commercialization of the State appears as the only way out. One perceives, therefore, a hegemonic and one-dimensional process of coercion through

objective and subjective instruments of control, in which the neoliberal way out is presented and defended as the only one that has any reason or logic (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973; Matela, 2014; Theodore, Peck and Brenner, 2009).

The advance in recent decades of the paradigms guiding neoliberalism has strengthened business and entrepreneurial action in Brazilian cities via local, state, and federal governments. The presence of the State is essential for the proper functioning of these governance formats, acting as an equilibrium link in the regulation of resources and the provision of infrastructures that encourage the presence of big capital in the production of urban space (Leal, 2017; Rhodes, 1997 and 2007). In this sense, corporate public transportation policies reshape the contours of social exclusion and aggravate the center-periphery dependency. As real estate developers mobilize their political and financial power to win over low-income groups for rights to the (central) city, they push working-class and minority residents to the margins of the city, where affordable housing can be found but public transportation service is insufficient and the historical maintenance of a commuter nature (work related mobility) keeps them segregated (Farmer, 2011).

## Araraquara as a study object

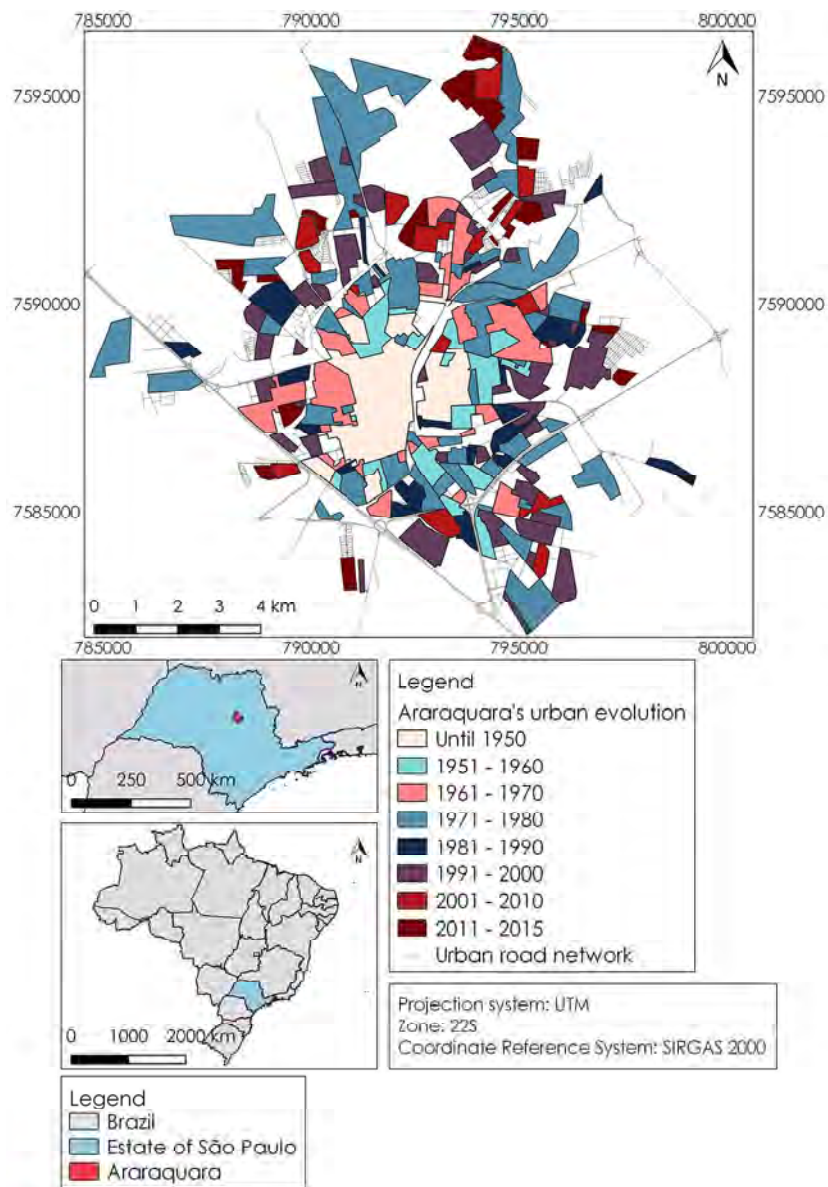
Araraquara is located in the central region of the state of São Paulo, Brazil, about 270 km from the state capital; it has an estimated population of 238,339 inhabitants and

is considered a medium-sized city (IBGE, 2021). The urban core of the municipality had its territory deeply marked by large rural properties and the construction of a railroad in the late nineteenth century. In the last decades of the 20th century, with the approval of subdivisions far from the consolidated urban center, there was a considerable spreading of the urban perimeter, leading the poorer classes to live in remote locations and with a deficit in infrastructure (Balestrini, 2016; Donato, 2014; Pierini, 2020).

Until the 1950s, the implementation of new subdivisions occurred relatively contiguously to the existing urban area. The change in the urban evolution – and consequent sprawl of the city – occurs from the 1970s on, with the implementation of several subdivisions beyond the existing road network, in an urbanization process that registers discontinuities and extensive voids. Even today, several of these settlements configure the limits of the urban perimeter. The landowners' strategy was to generate urbanized areas to serve as capital reserves, that is, the expansion was not guided by the demand for lots, but by the logic of accumulating urban land as a safe investment with a high return in the medium or long term (Cintrão, 2004).

It was in this context that the Master Plan (law n. 1.794/1971) was implemented, delegating to land developers the obligation to implement infrastructure in the construction of new subdivisions (law n. 2.467/1979), in an attempt to contain public spending generated by urban sprawl. Contrary to the reality of several Brazilian cities, whose urban expansion and dispersion happened mainly informally, in Araraquara, the subdivisions were regularized

Figure 1 – Urban evolution of Araraquara – SP



Source: created by the authors, adapted from Cintrão (2004), Donato (2014) and Pierini (2020).

and followed the requirements of the local city hall. This formality, however, did not guarantee access to housing for the low-income population nor addressed the inequalities derived from urban expansion (ibid.).

In the 1980s, the occupation of intermediate urban voids began. To serve the most peripheral areas, it was necessary to provide infrastructure in the intermediate areas, increasing the land value in these places. Also, in the period of 1985 to 2000, there is an increase in vertical constructions – mainly residential – in the central and pericentral region, also representing an increase in the value of central lands because of transportation facilities and proximity to urban equipment (ibid.). There is, therefore, the concretization of the real estate valorization and speculation cycle started in the 1970s.

After the City Statute, there is the elaboration of a new Master Plan (Araraquara, 2005) that caused a decrease in the pace of opening new urban areas within the urban perimeter (Pierini, 2020). However, with legislative changes in the Master Plan (MP) and the emergence of the *Minha Casa Minha Vida* Program (My House My Life), there was a new process of peripheral occupation, as well as in environmentally fragile areas, with emphasis on the northern region of the city (Balestrini, 2016). It is worth pointing out that, there is a relation between these distinct moments in the municipality's urban expansion to the operation of public transportation within the city, as will be presented in the next topic. Figure 1 presents the urban evolution, as well as the location of the city.

## Evolution of the public transportation system in Araraquara – SP

Brazil's rapid urbanization – which began in the 1940s – showed commuting growth rates twice as high as urban growth itself (Gomide and Galindo, 2013). Bus systems were consolidated in Brazilian cities throughout the 1960s and 1970s, with the transport sector marked by the informality of the operation, with the planning and route definition being carried out by the operators themselves. This consolidation occurred through preliminary State interventions, which limited the number of operating companies, restricted competition in the sector and ensured the priority of buses over streetcars, trains and informal buses (Lima, Carvalho and Figueiredo, 2020; Matela, 2014). When there were legal instruments of regulation, they were precarious and without defined contracts (Matela, 2014). In the 1970s, the oil crisis and the popular uprisings pressured the military dictatorship government to implement – in an authoritarian way – funds for urban development and transportation and to create the Brazilian Company of Urban Transportation (EBTU), responsible for planning, financing and technologically developing the sector. There were also, in this decade, active strategies of business concentration through policies of professionalization of private operators' business management models through the granting of subsidies and financing for the sector (Gomide and Galindo, 2013).

During the re-democratization process, the 1988 Federal Constitution established that the organization and provision of public transport would become the exclusive competence of municipalities (art. 30, item V), except for the competence to institute national guidelines for the sector, which remained with the Union. The Constitution also defines that all public services must be provided by public agencies or delegated to the private sector through public bidding (ibid.; Lima, Carvalho and Figueiredo, 2020). Then, in the 1990s, a transformation in the structure of Brazilian capitalism takes place, mainly by the liberalization of the economy and the dismantling of the federal transportation structures of planning and financing (Gomide and Galindo, 2013; Matela, 2014). Some public companies in the sector were privatized, as is the case of Santo André and Companhia Municipal de Transportes Coletivos known as CMTC (Municipal Collective Transportation Company) in São Paulo (Gomide and Galindo, 2013). In the following, the development of Araraquara's public transportation system is presented, also guided by the time frames mentioned.

The municipality of Araraquara, in a pioneering way in the state of São Paulo, instituted a public transportation system by electric buses known as trolleybuses. Among the several advantages presented by this system are the possibility of prioritizing public transportation, the effective physical, fare and operational integration, the appropriate frequency and regularity, the economic balance, energy saving and the reduction of oil consumption, thus contributing to improve the environmental conditions, as well as to provide

comfort to users (Ferreira, 1995). Besides Araraquara, the system was also installed in Belo Horizonte – MG, Campos – RJ, Fortaleza – CE, Niterói – RJ, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Rio Claro – SP, Rio de Janeiro – RJ, Salvador – BA, Santos – SP and São Paulo – SP (and in the metropolitan region) (Cintrão et al., 2017; Ferreira, 1995). Currently, the systems of Santos – SP and São Paulo – SP and the metropolitan region of São Paulo are still in operation.

Founded in 1959, the Companhia Troleibus Araraquara (CTA) began operations with seven vehicles, a bifilar network (overhead electrical installation with two parallel wire cables) of 18 kilometers, maintenance workshop and an electric current rectifying substation. The first two lines were Vila Xavier–Carmo and Estação–Fonte (CTA, 2021b; Ferreira, 1995). Over the decades, the network of public transport by trolleybus was expanded, with the following operational milestones: 1) 1960s: the expansion of the network to about 29 kilometers and 14 vehicles; 2) 1970s: period of great expansion, including its own manufacture of vehicles, reaching about 61 kilometers and 28 vehicles; 3) 1980s: through investments in the Revitalization Program of the Trolleybus Systems in Brazil of EBTU, it was possible to expand the system, which reached 79.1 kilometers of installed two-wire network. Eight new lines started operating, and the fleet reached a total of 39 cars, but, for several reasons, the system growth did not match the demand. One of the main difficulties was to serve the population in the new neighborhoods that arose in the city, where the streets were not paved and the installation of trolleybuses would be costly. From this, diesel vehicles and private transport



companies began to operate in the city; 4) 1990s: in 1992 the fleet reaches the peak of 46 vehicles, but from this moment on, the CTA itself began to invest in diesel vehicles (CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

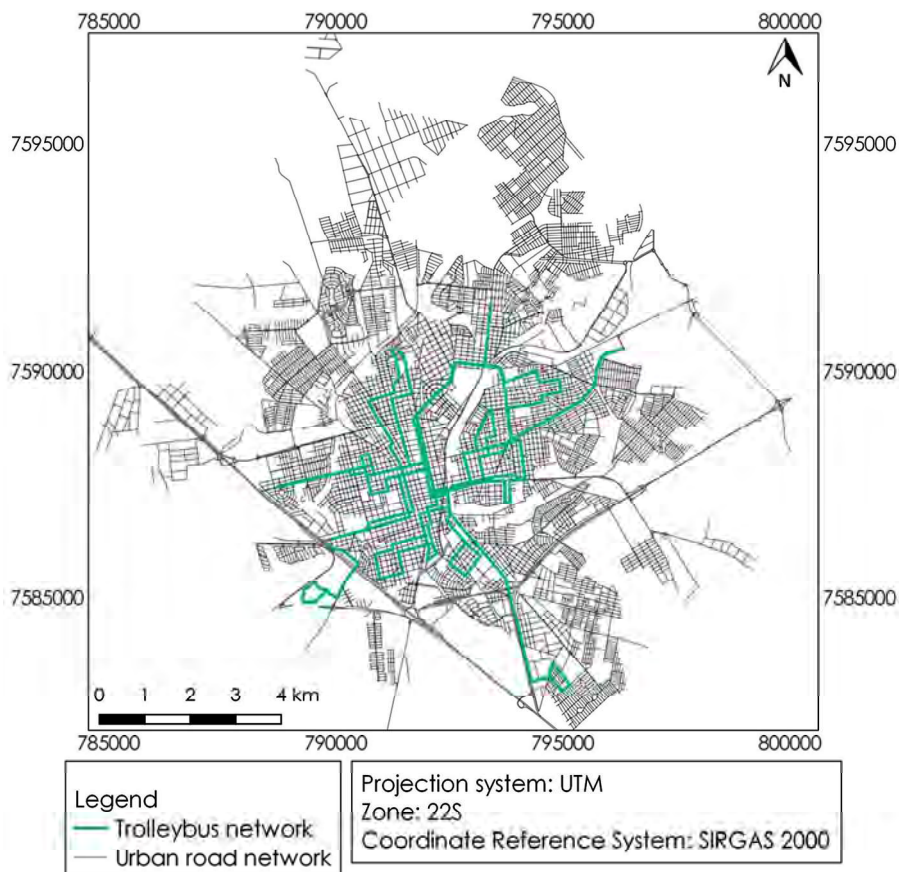
Until 1994, even with the high cost of electricity, trolleybuses still accounted for 43% of the fleet, and the main reasons for their maintenance were the absence of air pollution and the comfort provided to passengers, since these vehicles did not produce noise and vibration (Cinirão, 2004; Cinirão et al., 2017). The trolleybuses were in operation in the city until 1999, and the high cost of the vehicles, the electric power itself, added to investments in power lines and substations, were pointed out as reasons for the economic unfeasibility of this system. In reality, due to the urban sprawl, the route flexibility provided by diesel vehicles had become more attractive (Cinirão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

A CTA employee (Fray, maintenance supervisor), in an account presented by Cinirão et al. (2017), states that the company's drivers were well-paid, employees had artist status, and that everyone wanted to work at CTA. Fray states that "at the time everyone rode the trolleybus, for example, doctors, dentists, lawyers, engineers, etc." (ibid., p. 28). The deactivation of the trolleybuses, which benefited the diesel bus companies, caused a revolt in the population that was used to the system. It can be seen, therefore, that the trolleybuses were not only the city's transport system, but that the innovative character and quality of the electric buses were perceived as a cultural element of the city and configured part of its heritage. With the deactivation, the trolleybuses, as well as the infrastructure that

supported them, were scrapped, dismantled, and auctioned. Currently, only the number 1 trolleybus remains, which was restored and installed in the historical museum of the CTA (ibid.). The trolleybus network can be seen in Figure 2.

An observation should be made about the financing model of the system. The company was created as a joint-stock company, and the capital composition was made through an additional charge in the Urban Land and Property Tax (IPTU), i.e., the financing was attained through the population, even those who lived in lots that were not served by the system. In this way, the biggest shareholders were those who owned the most properties. The shares had no market value, because all the profit should be reverted to investments in the company itself, and did not bring direct benefits to its holders. This factor generated a lack of interest in the shares by their rightful owners, leading to the non-claiming of shares or even the sale of them for negligible amounts, resulting in the accumulation of shares by a few people who managed the company. The increase in decision-making power meant that, in 2004, many of the CTA's board members were precisely landowners and real estate speculators, who could continue to guide the investments destinations in the city's public transportation (Cinirão, 2004; Cinirão et al., 2017; Ferreira, 1995). A large percentage of shares (80%) remained with unknown ownership, being acquired by the City Hall in 2006 – when the company became a mixed economy company – and the remaining 20% belonged to the other shareholders (Araraquara, 2016c; Cinirão et al., 2017).

Figure 2 – Trolleybus network in operation in Araraquara – SP – 1990

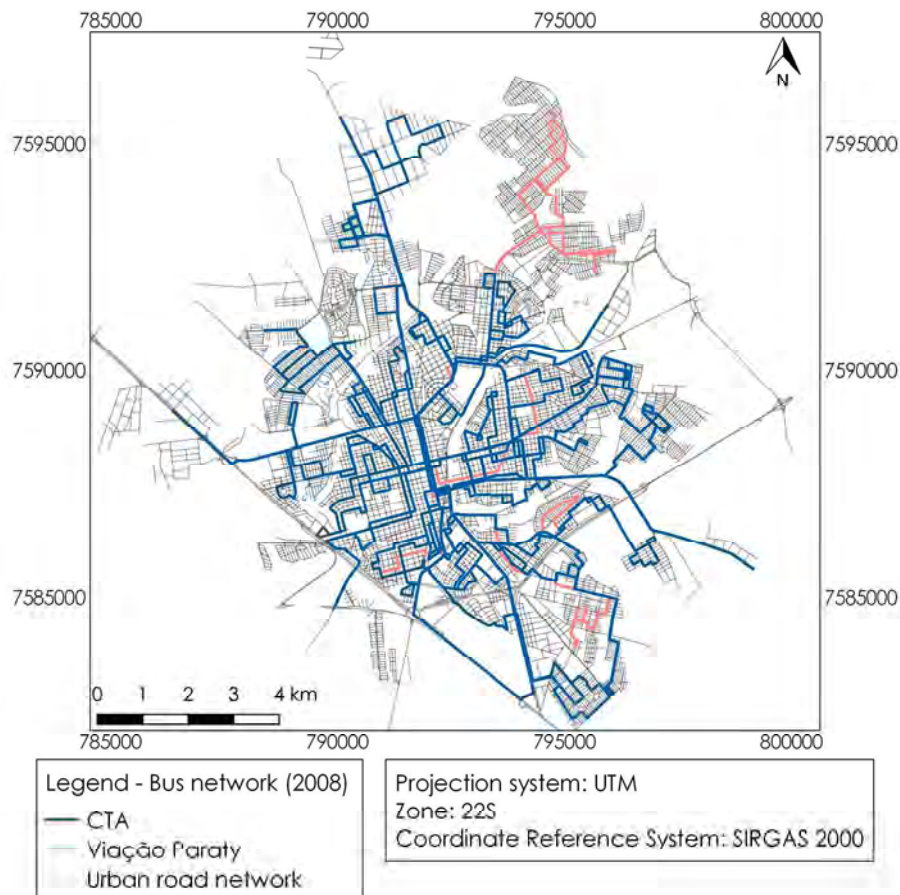


Source: created by the authors, adapted from Ferreira (1995) and Pierini (2020).

In 2008, Araraquara's public bus transport service consisted of a network of 31 lines, 26 operated by the CTA and 5 lines operated by Viação Paraty, which was already operating in the city's public transport before the 2008 permission process (Araraquara, 2008a), from which it started operating 7 lines (Araraquara, 2008b). The lines that were in operation in 2008

can be seen in Figure 3. It should be noted that some bus lines currently in operation are based on the old trolleybus routes, such as Campus / Vila Xavier, Fonte / Altos da Vila Xavier / Jardim das Estações, Melhado / Imperador, Rodoviária / Santa Cruz, Santana / Pinheirinho, São José / Santa Angelina and Universal / Cecap (Cintrão et al., 2017; Pierini, 2020).

Figure 3 – Bus network in operation in Araraquara – SP – 2008



Source: created by the authors, adapted from Araraquara (2008a).

The Companhia Troleibus Araraquara continued as the operator and planner of the public transportation system until 2016, when the system was privatized and granted, for a period of 20 years, to the Consórcio Araraquara de Transportes – CAT (Araraquara Transport Consortium). The Consortium is composed of two companies, Empresa Cruz, responsible

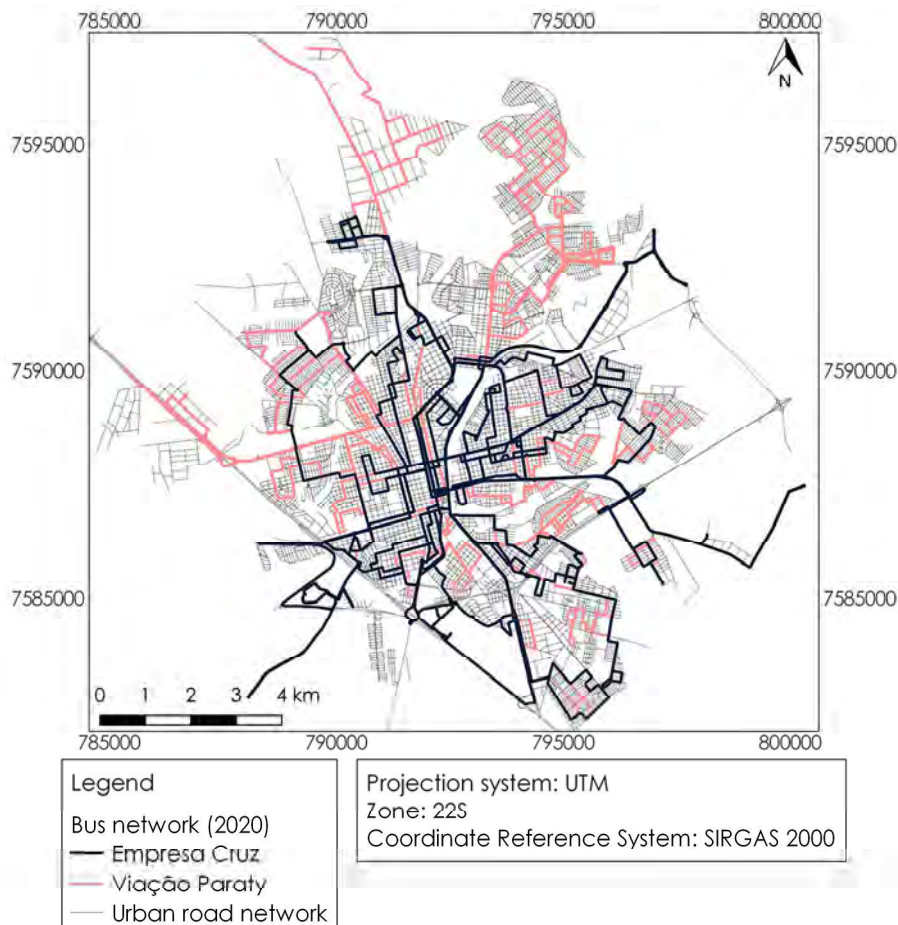
for 18 lines, and Viação Paraty, responsible for 20 lines (9 of which are from the concession contract signed in 2008). Figure 4 shows the bus lines in operation in 2020.<sup>1</sup> It is possible to see that Viação Paraty gained a new share of the city lines' operation. The State – in this case represented by the municipality of Araraquara – went through an emptying process, in which

it ceased to be a provider and operator of the urban public transport system and assumed the role of a service regulator with the creation of the (new) Controladoria de Transporte de Araraquara (Transport Controllershship of Araraquara),<sup>2</sup> through ordinary law n. 8.680/2016 (Araraquara, 2016d). The Controllershship is linked to the Traffic and Transport Secretariat and is responsible for the

management, planning, supervision, control and inspection of the city's public transport and its concession (ibid.; CTA, 2021a).

Most of the lines provide “atendimento” services at certain times of the day. “Atendimentos” are route variations that pass through different streets or make a longer turn to cover another neighborhood, usually related to commuting movements in the morning and

Figure 4 – Bus network in operation in Araraquara – SP – 2020



Source: created by the authors, adapted from CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020).

afternoon peaks. It should be noted that the operation through “atendimentos” can cause confusion for users, since they may not be aware of the changes in the timetable or route, and also limits the access that certain regions of the city have to public transportation, creating a mobility deficit.

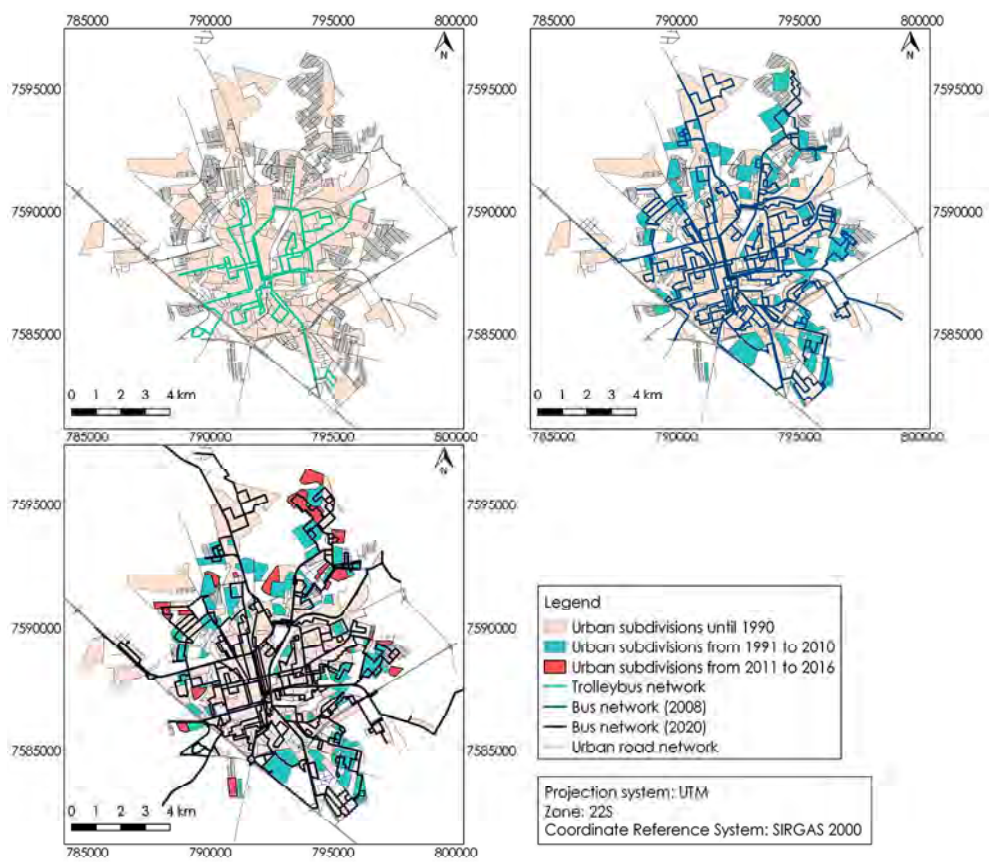
## The intersection of transportation systems with urban development

The urban evolution and the public transport system of Araraquara showed that the urban sprawl, caused mainly by the approval of subdivisions beyond the existing road network in the 1970s, drove the change in the energy matrix of the transport system, with the exchange of electric for diesel vehicles (Cintrão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995; Pierini, 2020). If, for the operation of trolleybuses, it was necessary to plan the network expansion because of the intrinsic high costs, with diesel vehicles this planning does not need to be so strict. This need for trolleybus planning associated with the high cost of implementation tends to contain urbanization within the urban limits, while diesel vehicles, whose route can be changed without major complications or costs of infrastructure deployment, allow the existence of a more dispersed and less compact city model (Pierini, 2020). In summary, there is a vicious retro feeding cycle: urban sprawl forges changes in the transportation system, which, in turn, consolidates the process of real estate speculation and land valorization, which is the initial aim of the sprawl. The justification presented by Viação Paraty for the request

for an amendment to the 2008 contract corroborates this analysis, since it points precisely to the emergence of subdivisions in the northern part of the city as responsible for adjustments in routes, timetables and increasing of the company's fleet. The government granted the amendment, increasing from 7 to 9 lines operated by the company at the time (Araraquara, 2016a). In Figure 5, it is possible to observe the overlap between the urban configuration and the transport system in operation. Three periods are shown: the subdivisions approved until 1990 together with the trolleybus system; the subdivisions approved until 2010 with the bus lines in operation in 2008; and the subdivisions approved from 2011 to 2016, with the bus lines in operation in 2020.

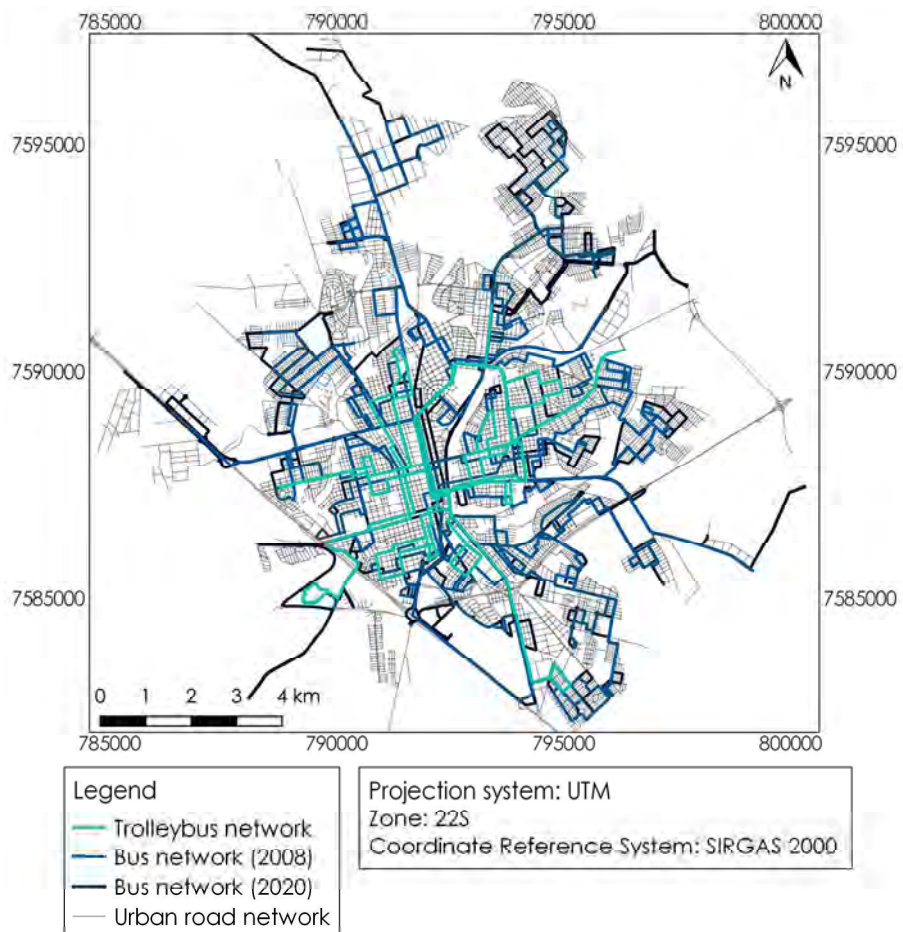
Figure 6 presents a map with the overlay of all systems, showing the evolution of the public transportation system from the 1960s to 2020. It can clearly be seen that the network has undergone a major expansion over the years, following the implementation of housing developments in areas far from the city center. The implementation of infrastructure – in this case related to mobility and public transportation – is a trump card for speculation. In the case of Araraquara, the trolleybus routes – selected by the city hall – signaled the areas of real estate interest, which explains that, even with their replacement, the existing routes were maintained (Cintrão, 2004), and the “flexibilization” of the routes through diesel vehicles represented only an expansion of the routes. Thus, the local public power assumes a role of an instrument of private initiative, being (1) responsible for driving the actions of other urban agents; and (2) used to consolidate projects and valorize lots and specific areas of the city.

Figure 5 – Overlay of transport systems and urban evolution of Araraquara – SP



Source: created by the authors, adapted from Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Cintrão (2004), Donato (2014), Ferreira (1995) and Pierini (2020).

Figure 6 – Evolution of the public transportation system in Araraquara – SP, from 1960 to 2020



Source: created by the authors, adapted from Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Ferreira (1995), and Pierini (2020).

Even if the developer is responsible for the implementation of infrastructure, it is the municipality or, more specifically in the case of Araraquara, the concessionaires who bear the costs of public transport operation. These costs are transmitted to passengers through the fare, which, in practice, means that all public transportation users in the city pay the costs of the urban sprawl. Through this model of urbanization, landowners not only profit from speculation and real estate appreciation but also do not pay for the "losses", transferring them to the general population.

This does not mean that investments in public transportation should not be made. The sprawl of the city creates a demand for mobility at the urban edges that often depends on public transportation. Providing this service in the peripheries, as well as guaranteeing access to opportunities and public services, is an obligation of the State. An integration with land use policies is necessary, so that public transportation and active modes are the focus of urban mobility, thus, directing urban development to a less sprawled form, with dynamism of activities within the peripheries, facing the historical maintenance of exclusively work related commuting and contributing to the reduction of socio-spatial segregation with broad accessibility to the city (Cervero and Dai, 2014; Santos, Behrendt and Teytelboym, 2010).

Sustainable transport policies should start with the assumption that public transport systems play a central role in the construction of an environmentally, socially and economically sustainable mobility model, and the needs of different social groups should be considered. Such a role is stressed in the current context of climate emergency,

and the benefits of these systems can be observed in positive impacts on health and the environment, reduction of accidents, increase in the population's mobility indexes, besides being an important factor in income generation and family budgets (Cervero and Dai, 2014; Haddad et al., 2015; Santos, Behrendt and Teytelboym, 2010). Furthermore, a high-quality public transportation system can reduce the use of individual motorized modes, which, besides noise, air pollution, congestion, and accidents, perpetuate social inequalities (Davison and Knowles, 2006). Finally, it is emphasized that, precisely because public transportation is a system that generates benefits (positive externalities), and these benefits are not only appropriated by the users of the system, subsidies and public investment policies in public transportation are justified, i.e., economic and environmental benefits, such as the reduction of accidents and air pollution, are appropriated by the entire population, and therefore, public investments should focus at improving these systems and the quality of life of the general population (Ipea, 2016).

Moura (2014) points out that the dominant agents of this city model cause the distribution of space to become an event linked to the logic of capital, in which space and urban infrastructures are no longer provided according to a logic of serving the public good and become a product of capital investments. By establishing – or not – priorities and intervention options, the public power ends up producing locational advantages and valorization of real estate, maintaining or deepening the precariousness that reinforces the dynamics of inequality (Bittencourt and Faria, 2021). It is precisely



this model of neoliberal urbanization that is criticized here. This model induces the poorest people to live in the most distant places and, at the same time, to pay the costs of real estate speculation. Investments in public transportation are fundamental, but they must be oriented to achieve the best possible service to the population, and not intending to enhance the value of certain land corridors. Furthermore, housing should not be only the occupation of a space, but something that ensures a living condition, with infrastructure and access to collective equipment, contrary to the segregation pattern imposed (Moura, 2014), which resembles a prison with invisible cells and walls, whose oversight is given by access or lack thereof to the rest of the city and to urban equipment and services.

## The public transport operation concession in Araraquara – SP

As presented above, the emptying of the State process regarding the public transportation in Araraquara went through several stages. The first was the permission, from the 1980s, of private companies – Viação Paraty – to operate with diesel vehicles, driven by the justification of urban sprawl, concomitant with the operation of trolleybuses. Then, it was the change in the energy matrix of the CTA itself, which was once a company of national reference and whose scrapping process dragged on for years; followed by greater permissions to the Paraty company to operate in the city. A company whose

contractual relations with the CTA have already been investigated by the Araraquara District Attorney's Office. One of the possible irregularities investigated was the control of ticket sales passed on to Paraty, a transaction that until 2012 was performed exclusively by Companhia Troleibus Araraquara, which paid to Paraty the due value corresponding to the volume of passengers carried. There was also the suspicion that the most profitable lines were under the responsibility of the private company (*Folha de S.Paulo*, 2013).

CTA's balance sheet of expenses and revenues shows profits ranging from about BRL 950,000 in 2006 to about BRL 1.66 million in 2010. As of 2011, however, the company incurred losses, reaching almost BRL 18 million in 2016 (CTA, 2021b). In a regular session of the City Council, the Movimento Transporte Justo (Fair Transport Movement) questioned the sharp drop in profits and pointed out that the CTA's main problems were the coexistence with Paraty, a company that holds a monopoly in the northern part of the city and which was allowed to operate some of the most profitable lines of the CTA; political decisions that favored the private company, such as the chartering of school transportation, responsible for a monthly budget of about BRL 1 million, which could be carried out by the CTA; and the amendment in the contract with Paraty, which transfers to the private concessionaire the monopoly that the CTA had to sell transportation tickets. According to the movement, in order to recover the CTA it would be necessary to review the distribution contracts of the lines between CTA and Paraty, transfer the school transport chartering to the CTA, and create a Municipal Transportation

Fund to subsidize the CTA, ensuring that the public company would emerge from the financial crisis and could fulfill the goal of safeguarding citizens' rights to the city (Câmara Municipal de Araraquara, 2014).

Note, therefore, that the extinction of the CTA and the subsequent privatization of the public transportation system did not happen amidst a lack of alternatives. Nor was it a process without social repercussion. Several demonstrations by employees, students, and social movements occurred against the extinction of the company and the privatization of the system (G1 São Carlos and Araraquara, 2013 and 2014). However, despite the resistance, in 2016, the concession was signed for a term of 20 years – extendable for an equal period, provided that in agreement with the concessionaire – of the provision and operation of urban public transport services (Araraquara, 2016b).

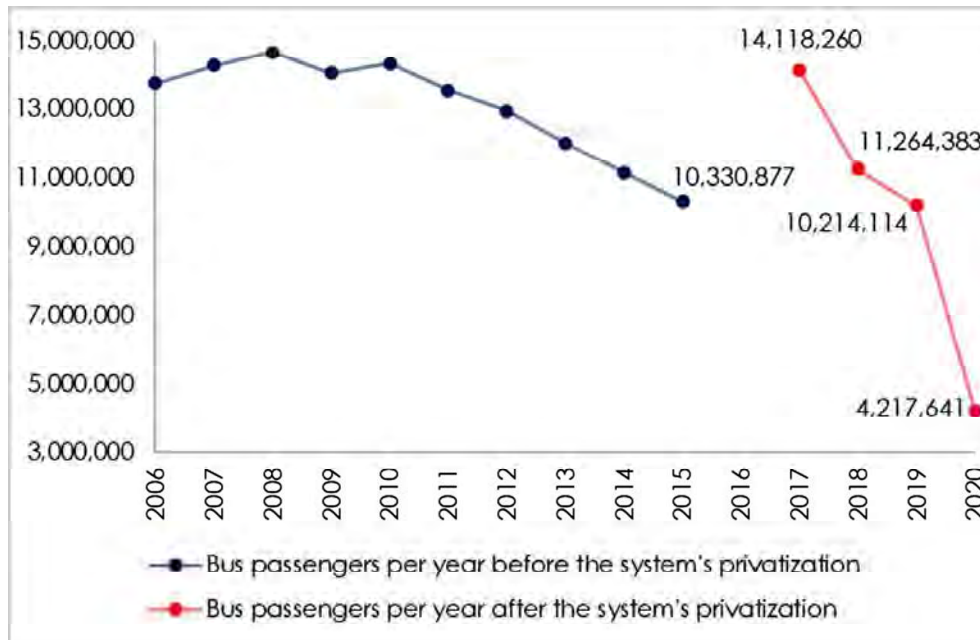
Following the signing of the concession contract, the extinction of the Companhia Troleibus Araraquara is materialized by municipal law n. 8.667, of March 2, 2016. After the company's liquidation, all movable and immovable assets will belong to the Araraquara City Hall, which will also take over any existing CTA contracts, including public transportation concessions (the concession is regulated by the new CTA – Transport Controllership of Araraquara). It is foreseen that, at the end of the liquidation, the municipality will pay the shareholders the capital each one is entitled to for the shares they own, delivering for this payment municipal public debt bonds plus interest of 12% (twelve percent) per year. If negative equity is determined, the municipality will bear the loss (Araraquara,

2016c). It is worth remembering that the largest percentage of shares remained with unknown ownership and were incorporated by the city government in 2006 and the rest was under the control of large landowners and councilors who accumulated them by acquisition at derisory prices. In 2017, the company had accumulated a debt of BRL 38.9 million (Araraquara City Council, 2017) and is currently still in liquidation (CTA, 2021b).

The data of passengers carried (Figure 7) shows the downward trend, which is considered a pattern in Brazilian cities. With the privatization of the services, there is an increase in the number of passengers in 2017. However, already in 2018, the numbers sharply fall, possibly because of the beginning of ridesourcing services operation in the city. In 2019, the volume of passengers carried was the lowest since 2006, except for the year 2020, which, due to the Covid-19 pandemic, had an even greater reduction. Data for 2016 is not fully available, possibly because it is the transition year of the operation of the services.

Finally, some points should be emphasized regarding the concession contract itself. First, it is stipulated that the provision of services should be carried out at the risk of the concessionaire, upon remuneration that includes all investments, inputs and expenses necessary to fulfill the expected operating obligations, such as materials, labor, services, fees, taxes, labor and social charges, electric power, water supply, fuel consumption, consumption of other materials and services and administrative expenses. This remuneration is called fair if it meets, among others, the following costs: 1) operation costs;

Figure 7 – Bus passengers carried in Araraquara – SP from 2006 to 2020



Source: adapted from CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara (2020a, 2021c).

2) depreciation costs on all assets involved in providing the services; 3) remuneration for all capital employed for the execution of the services, directly or indirectly, such as, for example: garages and their improvements, fleet, machines, installations, tools, equipment and warehouse.

Finally, it is pointed out that all assets necessary for the provision of services, as well as those incorporated during contractual execution, are not linked to the concession. Therefore, there will be no reversible assets deriving from the concession. The contract also clarifies that neither the grantor<sup>3</sup> nor the

municipality of Araraquara have any intention of granting subsidies. The remuneration, therefore, occurs only from the collection of public fare (Araraquara, 2016b).

The ideological imposition may make this form of service provision seems logical, but, at the root, the population of a city is paying for all the capital invested via fares, without ultimately owning the goods acquired at their expense. In the case of the citizens of Araraquara, this is the second time this happens: the population financed the trolleybus system, which was scrapped so that a new and more aggressive

process of spoliation could take place, this time via privatization and concession of transportation services.

## The return to the State in times of crisis

The failure of the liberal and neoliberal model occurs mainly in times of crisis. It is in this situation that companies – including public transportation ones – whose common discourse is competitiveness and free-market, turn to the State for help (Carcanholo, 2017). In 2020, the world was ravaged by the pandemic caused by SARS-CoV-2 and, among the main health control measures, was social distancing, a measure that goes against the concept of public transport. The continuity of the state of sanitary calamity provoked an unprecedented fall in the demand for this mode of transportation. Borchers, Ferreira and Ribeiro (2021), in a study of Brazilian capitals, show that besides the discontinuity of bus and subway use during the pandemic, there is the possibility of this behavior extending to the post-pandemic, without the demand returning to pre-Covid-19 levels.

The neoliberal model of public transport operation in vogue in Brazil has presented two major lines of collapse: operational and financial. Different from the worldwide recommendation, instead of increasing fleets and decreasing the amount of passengers carried, the opposite occurred in Brazil. The recommendations were not followed, and there were agglomerations in terminals, bus stops and in the vehicles. It was actively chosen to crowd people in the middle of an

unprecedented pandemic to reduce the loss of revenue (*ibid.*). Also, from January/2020 to March/2021, 76,757 jobs were lost in the entire urban public passenger transportation sector, besides the delay of salaries and benefits, suspension of labor contracts and reduction of working hours (Lima, Carvalho and Figueiredo, 2020; NTU, 2021b).

In addition, several companies and consortia interrupted the provision of services, due to: 1) suspension of activities because of the inability to comply with the payment of salaries or the purchase of fuel, for example; 2) definitive closure of activities; 3) intervention in the operation, with the public authority assuming the responsibilities of administration and operation of the company; or 4) contract suspension (NTU, 2021b). Finally, we present two cases in which there was intervention by public authorities for the maintenance of public transportation services. In Rio de Janeiro, Detro-RJ (department that regulates transportation in the state) intervened in the services of the bus company Alto Minho Ltda., which operated intercity lines from Nova Iguaçu – RJ. In Salvador – BA, the Salvador Norte Concessionaire (CSN) sued the Salvador city hall and requested intervention in the operation, alleging that the city hall had not been complying with the obligations of economic and financial rebalancing of the contract. The municipality took over the operation until September 2021, when CSN's lines were transferred to other concessionaires operating in the city (NTU, 2021b; Salvador, 2021).

Given the scenario of accumulated losses of about BRL 14.2 billion in the bus systems, the solution found by the companies was to resort to the government to reduce the losses. Until then disesteemed, subsidies

started to be accepted by several operators. They also welcomed tax exemptions (NTU, 2021a). Among the proposals advocated by the companies are the aid and emergency relief and also "a new financing model for public transportation systems, to ensure the quality that society demands" (NTU, 2021d). The requested emergency aid was of BRL 5 billion per year to subsidize the system's gratuities. Felício Ramuth, vice-president of Urban Mobility of the Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (National Front of Mayors), said that "the aid is not for the companies, but for the people who need it most (the passengers). It is of great social importance" (ibid.). Curiously, people will be "benefited" via companies, the same ones that reduced operations and caused crowding during a pandemic. The restructuring of the service, not only from the financial point of view but also in the regulation of contracts and the creation of a new regulatory framework, was also discussed. There was also the bill n. 3.364/2020, which provided aid of BRL 4 billion for this segment, but it was vetoed (NTU, 2021c and 2021d).

Besides federal funding attempts, the operators also sought the municipalities, in order to minimize the losses faced. Among the main measures offered were the transfer of subsidies to operators, tax exemptions, and early purchases of ticket credits. In relation to subsidies, the cities of São Paulo – SP, Curitiba – PR and Brasília – DF stand out, but the measure was adopted in about 26 municipalities. Tax exemptions were applied in Joinville – SC, Pelotas – RS and Natal – RN. In addition, the Rio Grande do Norte (RN) state government reduced by 50% the ICMS (Tax on Circulation of Goods and Services) tax rate on diesel and biodiesel for bus companies. Nine

cities, among which Belo Horizonte – MG, Curitiba – PR and Salvador – BA carried out the advance purchase of tickets (Lima, Carvalho and Figueiredo, 2020; NTU, 2021a).

In Araraquara, there was a reduction in the fleet and lines in operation from 38, in 2019, to 30 in 2020 and 2021. According to what was pointed out, the change was possible with the logistical realignment of the lines (Câmara Municipal de Araraquara, 2021). Public transport users, however, complained about crowding at the Central Integration Terminal (TCI) and the delay of buses in some lines (G1 São Carlos and Araraquara, 2021).

The public transportation crisis, aggravated by the Covid-19 pandemic, is facing an impasse: while the importance of public transportation is perceived, a structural flaw of the neoliberal model is exposed. There is not a way to keep the systems operating in this model during a crisis. Otávio Cunha, president of the National Association of Urban Transportation Companies – NTU, states that "the service is on the verge of collapse all over the country" and, further, that "our expectation is that the Federal Government takes a proactive role in this process and actually assumes the role of guardian of the National Policy of Urban Mobility" (NTU, 2021c and 2021d). After all, if the State is the guarantor-regulator of private initiative in the neoliberal development model, nothing more logical than resorting to it in times of crisis (Carcanholo, 2017), that is, appropriation of profit, socialization of losses. As long as there is profit, free-market; when there is loss, State intervention and division of losses with society.

At no point in time is the privatized operating model questioned. When talks occur about restructuring, it is only about

the way of financing it, so that in the event of a new crisis, revenues are guaranteed. The model does not offer any security: neither for the population, nor for the jobs in the sector. If there will be public financing for public transportation and there is a need for restructuring, as the business owners claim, we must go beyond what the neoliberal ideology would have us believe. It is necessary to establish new alternatives. In this context, some questions must be raised. Is it possible to rebuild public systems? Is it possible, in a scenario where this alternative is impossible, to have less predatory models for financing public transport?

One possible way for the municipal government to take control over private providers is the "municipalization" model instituted in São Paulo – SP, in which fare revenue was collected by the government and the companies were paid based on the service provided, measured by the number of kilometers provided (and not by the fares collected from users).<sup>4</sup> In the case of São Paulo – SP, once meeting the scheduled mileage, the companies received 80% of the amount agreed with the municipality, with the payment of the remaining 20% linked to the number of passengers carried, a strategy designed to prevent operators from making trips with empty vehicles (Gregori et al., 2020; Gomide and Galindo, 2013). At the current technological level, the monitoring of the trips made, the timetable and the number of passengers carried could be done through GPS and electronic ticketing systems (Gregori et al., 2020). In cities such as Munich, Germany, the existence of a single municipal services company allows profits from electricity, gas, and water systems to be transferred to public

transport (Ipea, 2016). It is possible to go further, as shown by the cities of Tallinn in Estonia, Maricá – RJ, and Caucaia – CE, and institute free pass policies to ensure the right to transportation for all citizens of the municipality (Caucaia, 2021; Santini, 2019).

## Final considerations

This study sought to make an analysis of the evolution of public transportation systems in the city of Araraquara – SP, pointing out the relationships between urban development and changes in the city's public transport system, in addition to the role of local government in the process of speculation and real estate valorization in the context of a neoliberal logic of urban development.

For many years, the trolleybuses contained the expansion of the city. However, the sprawling urban development guided the operation of the public transportation system by buses, resulting in the incorporation of diesel vehicles. Therefore, comes to fruition, an urban model that "makes it unfeasible" to maintain public transportation services, given the constant need for expansion to serve the most peripheral areas. It is this argument, belonging to the fallacies of neoliberal logic, which leads to the extinction of the Companhia Troleibus Araraquara (Araraquara Trolleybus Company) in 2016 – after a long period of dismantling – and the concession of the public transport system. The promised improvement appears only in the first year after the bidding, when the number of passengers carried had a large increase. However, already in 2018, this number drops, possibly because of the

insertion of ridesourcing services in the city. The Covid-19 pandemic appears to bury this promise, since the safety requirements necessary to prevent contamination were not met, with crowds at stations and inside vehicles. In addition, the number of lines in operation was reduced, and meaningful delays in the timetable registered.

"It is never too much to repeat that it is not for lack of plans or urban legislation that Brazilian cities grow in a predatory way" (Maricato, 2000, p. 147). In the case of Araraquara, it is observed that the local government, even within the legality, served as an instrument for real estate speculation and land valorization to take place. Furthermore,

the privatization of public transportation permitted the deepening of neoliberal processes of exploitation of urban space and citizens. The answers to the complexity of urban problems are not easy, given that numerous actors seek to exert their forces and that the problems generated are complex in themselves. The solution for the cities must go through effective popular participation, with urban planning committed to social inclusion, in the construction of a land reform in which there is in fact public control over land ownership (Maricato, 2000 and 2015). The city needs to be built by the people for the people, and public transportation should serve the people and not use them to generate capital.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0186-6661>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
tati.borchers@protonmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7834-7675>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
figueiroa@protonmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese into English by the authors themselves.

## Acknowledgments

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Finance Code 001.

## Notes

- (1) The survey of bus routes took place in January 2020 and therefore presents the configuration of the transportation system in the pre-Covid-19 pandemic period.
- (2) Attention is drawn here to the fact that the agency created in 2016 to oversee public transportation services – CTA (Controladoria do Transporte de Araraquara) – keeps the same acronym as CTA (Companhia Tróleibus Araraquara), which is currently in the process of liquidation.
- (3) Companhia Troleibus Araraquara – CTA is the grantor of the contract. With the extinction of the company, the current contracts were taken over by the Araraquara City Hall through the Controladoria do Transporte de Araraquara – CTA.
- (4) The kilometers-based payment system was instituted in 1992, under Luiza Erundina's administration. After the change in administration, in 1993, the privatization process of the CMTC (Municipal Collective Transportation Company) was initiated, and the logic of remuneration of the bus companies was changed over the years until it returned to payment per passenger carried in 2003.

## Referências

- ARAGÃO, J. J. G. (1998). Competição e propriedade em transporte público. *Revista dos Transportes Públicos* – ANTP, ano 20, 3º semestre.
- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (1971). Lei municipal n. 1.794, de 26 de julho de 1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/1794>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (1979). Lei ordinária n. 2.467, de 11 de junho de 1979. Dispõe sobre loteamentos, desmembramentos e arruamentos, alterando o Título V, da lei municipal n. 1794, de 26/7/1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/2467>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2005). Lei complementar n. 350, de 27 de dezembro de 2005. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2008a). CTA – Companhia Tróleibus Araraquara, Contrato STM n. 1497/2007. Plano diretor de transportes e mobilidade urbana de Araraquara; Produto P-3: Caracterização da situação atual e diagnóstico. Sistran Engenharia.
- \_\_\_\_\_. (2008b). CTA – Companhia Tróleibus Araraquara, Contrato n. 014/2008. Contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus para um lote de 7 (sete) linhas rurais e urbanas, com 25 (vinte e cinco) ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.



- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (2016a). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Aditivo Contrato n. 014/2008. Instrumento de aditamento ao contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016b). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato n. 111/2016. Outorga de concessão onerosa do segundo lote de serviço de transporte coletivo de passageiros do município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/licitacoes2.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016c). Lei ordinária n. 8.667, de 2 de março de 2016. Autoriza a extinção da CTA – Companhia Troleibus Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8667>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016d). Lei ordinária n. 8.680, de 23 de março de 2016. Autoriza a criação da CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8680>. Acesso em: 9 jul 2021.
- BALESTRINI, M. (2016). *O programa minha casa minha vida e o marco regulatório urbanístico do município: o caso de Araraquara*. Dissertação de metrado. São Carlos, Departamento de Engenharia Civil, UFSCar.
- BITTENCOURT, T. A.; FARIA, J. R. V. D. (2021). Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 13.
- BORCHERS, T.; FERREIRA, V. G. F.; RIBEIRO, R. A. (2021). Perception of public transport in Brazilian capitals in the COVID-19 pandemic. *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 17, n. 1.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 jul 2021.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA (2014). Movimento Transporte Justo é contra a privatização da CTA. Disponível em: <https://camara-arq.sp.gov.br/noticias/movimento-transporte-justo-e-contra-a-privatizacao-da-cta,25-06-2014>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2017). Prefeitura apresenta situação financeira aos vereadores. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-situacao-financeira-aos-vereadores,16-11-2017?ver=212>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Média de passageiros transportados nos ônibus diminuiu 68,3% durante pandemia. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/media-de-passageiros-transportados-nos-onibus-diminuiu-683-durante-pandemia,07-04-2021>. Acesso em: 29 jul 2021.
- CARCANHOLO, M. D. (2017). Marx(ism) and public debt: Thoughts on the political economy of public debt. *Critique*, v. 45, n. 3, pp. 303-317.
- CAUCAIA, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). Prefeitura de Caucaia anuncia gratuidade no transporte público de Caucaia a partir de 1º de setembro. Disponível em: [http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia\\_listar\\_unica&codigo=4380](http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia_listar_unica&codigo=4380). Acesso em: 17 dez 2021.
- CERVERO, R.; DAI, D. (2014). BRT TOD: Leveraging transit-oriented development with bus rapid transit investments. *Transport Policy*, v. 36, pp. 127-138.

- CINTRÃO, L. M. G. (2004). *Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CINTRÃO, J. F. F.; ALVES, E. R. M.; DA LUZ, A.; SOFFNER, A. B.; CINTRÃO, C. F. (2017). O sistema trólebus de Araraquara–SP: memória e história do transporte coletivo no período de 1959 a 1999. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, v. 20, n. 1, pp. 19-34.
- CAT – CONSÓRCIO ARARAQUARA DE TRANSPORTES (2020). *Linhas e horários*. Disponível em: <http://novocardararaquara.com.br/linhas-e-horarios/>. Acesso em: 27 jan 2020.
- CTA–CONTROLADORIA DO TRANSPORTE DE ARARAQUARA (2020a). *Total de Passageiros Transportados 2005 a 2015*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/images/pdf/CompanhiaTroleibus/TotalPassageirosCTA.pdf>. Acesso em: 19 jun 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021a). *Apresentação*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/controladoria/apresentacao.html>. Acesso em: 15 dez 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021b). *Histórico Companhia Trólebus*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/companhia-troleibus.html>. Acesso em: 19 jun 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021c). *Total de Passageiros Transportados 2017, 2018, 2019 e 2020*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/passageiros-cat.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- DAVISON, L. J.; KNOWLES, R. D. (2006). Bus quality partnerships, modal shift and traffic decongestion. *Journal of Transport Geography*, v. 14, n. 3, pp. 177-194.
- DONATO, I. Z. (2014). *Movimento moderno, planejamento urbano e poder local em Araraquara/SP. O processo de elaboração e implementação do primeiro plano diretor-1950 a 1982*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FARMER, S. (2011). Uneven public transportation development in neoliberalizing Chicago, USA. *Environment and Planning A*, v. 43, n. 5, pp. 1154-1172.
- FERREIRA, E. R. (1995). *Trolebus, espaço e sociedade*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FOLHADES.PAULO (2013). Promotória apura alterações feitas em contrato do transporte em Araraquara. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2013/12/1382134-promotoria-apura-alteracoes-feitas-em-contrato-do-transporte-em-araraquara.shtml>. Acesso em: 28 jul 2021.
- G1 São Carlos e Araraquara (2013). Manifestação de 4 horas reúne mais de 5 mil pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2013/06/manifestacao-de-4-horas-reune-mais-de-5-mil-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2014). Protesto contra privatização da CTA reúne 100 pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2014/05/protesto-contrat-privatizacao-da-cta-reune-100-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2021). Usuários do transporte de Araraquara reclamam de aglomerações e ônibus atrasados. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2020/07/17/usuarios-do-transporte-de-araraquara-reclamam-de-aglomeracoes-e-onibus-atrasados.ghtml>. Acesso em: 29 jul 2021.
- GOMIDE, A. D. A.; GALINDO, E. P. (2013). A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, v. 27, pp. 27-39.

- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do Cárcere*, Volume 1: Introdução ao Estudo de Filosofia, A Filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GREGORI, L.; WHITAKER, C.; VAROLI, J. J.; ZILBOVICIUS, M.; GREGORI, M. S. (2020). *A cidade sem catracas: história e significados da tarifa zero*. São Paulo, Autonomia Literária.
- GROSSI, G.; PIANEZZI, D. (2017). Smart cities: Utopia or neoliberal ideology? *Cities*, v. 69, pp. 79-85.
- HADDAD, E. A.; HEWINGS, G. J.; PORSSE, A. A.; VAN LEEUWEN, E. S.; VIEIRA, R. S. (2015). The underground economy: tracking the higher-order economic impacts of the São Paulo subway system. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 73, pp. 18-30.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Panorama sobre o município de Araraquara*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 9 jul 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016). *Transformações e tendências recentes na regulação dos serviços de ônibus urbano no Brasil* (n. 2187). Texto para Discussão. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- \_\_\_\_\_ (2021). Novo modelo de contrato de mobilidade urbana: como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- KOOIMAN, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 10, n. 2, pp. 171-190.
- LEAL, S. R. (2017). A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, pp. 537-555.
- LIMA, G. C. L. D. S.; CARVALHO, G. S. D. D.; FIGUEIREDO, M. Z. (2020). A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da Covid-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, pp. 994-1009.
- MARCUSE, H. (1973). *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARICATO, E. (2000). *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARINETTO, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, v. 51, n. 3, pp. 529-608.
- MARX, K. (2014). *O capital: crítica da economia política*, Livro II: O processo de circulação do capital. São Paulo, Boitempo Editorial.
- MATELA, I. P. (2014). Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, pp. 151-169.
- MOURA, J. M. D. (2014). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, pp. 339-359.
- NTU (org.) (2021a). Boletim NTU – Impactos da COVID-19 no transporte público por ônibus. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637523537674807205.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

- NTU (org.) (2021b). Impactos no transporte público por ônibus provocados pela pandemia da COVID-19: análise do cenário nacional (março/2020 a abril/2021). NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: [https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP\\_Mar%202020-Abr%2021%20\(tab%20e%20graf\)%20v1\\_4-1.pdf](https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP_Mar%202020-Abr%2021%20(tab%20e%20graf)%20v1_4-1.pdf). Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021c). Prefeitos apoiam auxílio emergencial e reestruturação do transporte público. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021d). Transporte público precisa de socorro financeiro e reestruturação. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- PIERINI, C. R. (2020). *Análise da compacidade e da dispersão urbana de Araraquara-SP: um instrumento de diagnóstico e cartografia social do vazão urbano*. Tese de Doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- QGIS Development Team (2021). QGIS Geographic Information System. Version 3.4.8-Madeira. Open-Source Geospatial Foundation Project. Disponível em: <http://qgis.osgeo.org>. Acesso em: 29 jul 2021.
- RHODES, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, pp. 1243-1264.
- SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). *Linhas de ônibus de Salvador serão redistribuídas entre empresas*. Disponível em: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias/59333-linhas-de-onibus-de-salvador-serao-redistribuidas-entre-empresas-ate-esta-quinta-30>. Acesso em: 17 dez 2021.
- SANTINI, D. (2019). *Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização*. São Paulo, Autonomia Literária.
- SANTOS, G.; BEHRENDT, H.; TEYTELBOYM, A. (2010). Part II: Policy instruments for sustainable road transport. *Research in transportation economics*, v. 28, n. 1, pp. 46-91.
- SANTOS, M. (2018). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.
- SOUZA, A. M. G. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrôpole*, v. 20, pp. 245-265.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, pp. 1-11.

Received: August 12, 2021  
Approved: November 11, 2021

# “Vestindo a camisa da empresa”: neoliberalismo e a subjetividade dos trabalhadores *shoppers*

“Doing their best for the company”:  
neoliberalism and the subjectivity of shopper workers

Brauner Geraldo Cruz Junior [I]  
Claudio Luis de Camargo Penteado [II]  
Paulo Roberto Elias de Souza [III]

## Resumo

O presente artigo visa compreender a subjetividade do trabalhador *shopper*, avançando na análise da uberização no cenário brasileiro e dos impactos do neoliberalismo no tecido social e urbano. Observamos como os *shoppers* descrevem suas atividades, quais relações estabelecem com as plataformas e colegas e de que forma manifestam sua identidade. Para tanto, analisamos dois trabalhadores que narram questões sobre esse tipo de trabalho em canais do *YouTube*. As conclusões sinalizam que as incertezas vivenciadas nesse contexto se convertem em indefinições quanto às suas identidades profissionais, que se somam a um contexto urbano dominado pela falta de proteção de milhões de trabalhadores, por vezes vistos a si mesmos como empreendedores de suas próprias vidas que buscam construir alternativas de renda e trabalho.

**Palavras-chave:** neoliberalismo; *shopper*; uberização; informalidade.

## Abstract

*This article aims to understand the subjectivity of the shopper worker, analyzing uberization in the Brazilian scenario and the impacts of neoliberalism on the social and urban reality. We investigated how shoppers describe their activities, what relationships they establish with platforms and colleagues, and how they manifest their identity. To achieve this, we analyzed two workers who talk about this type of work on YouTube channels. The conclusions point out that the uncertainties experienced in this context are converted into uncertainties regarding their professional identities, which are added to an urban context dominated by lack of protection of millions of workers, who are sometimes seen as entrepreneurs of their own lives seeking to build alternatives of income and work.*

**Keywords:** neoliberalism; *shopper*; uberization; informality.



## Introdução

O neoliberalismo, encarado como racionalidade política que constrói e modula subjetividades – uma razão de mundo, pela ótica de Pierre Dardot e Christian Laval (2016), por sua vez influenciada pela leitura de Michel Foucault (2008) sobre o fenômeno –, possui impactos perniciosos na vida social e de maneira muito latente para as camadas populares, por vezes negligenciados nos estudos que privilegiam a influência desse sistema de ideias sobre o Estado. Ao preconizar o governo das sociedades baseado numa generalização do mercado e da concorrência, o neoliberalismo suscita não apenas novas formas de organização produtiva, como também inscreve normas gerenciais nas práticas governamentais e nas próprias ações humanas, resultando em sujeitos e instituições vistos a si próprios como empresas (ibid.) e ausentes de mecanismos de intermediação coletiva e regulação social.

Com as transformações tecnológicas dos sistemas de produção, principalmente pelo uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que possibilita a emergência de novas atividades mais individualizadas, mediadas por *softwares* que assumem o comando de diversas atividades humanas (Manovich, 2013), é possível pensar em novas organizações das maneiras de produzir e oferecer produtos e serviços. Assim como novas práticas de consumo desses bens, que nesse processo revelam uma ausência de garantias e segurança para o lado mais frágil dessa balança: o dos trabalhadores e trabalhadoras submetidos a tais arranjos (Abílio, 2019).

Nesse novo contexto, as cidades, principalmente nas metrópoles, veem-se diante de reconfigurações do urbano, permeado pela ausência de regulação e coordenação pública e suscetível ao imperativo da lógica privada. Há, então, uma tentativa de se adequar ao fugaz desenho do trabalho contemporâneo, muitas vezes precarizado, em que as desigualdades se refletem no espaço e são, através dele, mais bem entendidas, assim como colocam desafios para a governança pública.

O trabalho por aplicativos pode servir de exemplo para esse cenário. Deparamo-nos com novidades no cotidiano que são introduzidas gradualmente e transformam a maneira de ver e pensar determinados hábitos de consumo e formas de trabalho. Nessa lógica, algumas empresas acabam por influenciar o mercado e modificar, paulatinamente, a cadeia produtiva, os hábitos de consumo e as maneiras de o Estado lidar e regular essas questões. É o caso da plataforma Uber, cujo modelo de organização se pauta no uso de *big data* para o gerenciamento de trabalhadores como um tipo de usuário de aplicativo, que, por sua vez, atende a consumidores, que formam o outro grupo de usuários. Este último grupo, por demandar o serviço, passa também a avaliar o desempenho daqueles responsáveis pela prestação, os trabalhadores. Muito conhecida no serviço de transporte de passageiros, essa organização tem se estendido a ramos como *delivery* de refeições e mercadorias, serviços de estética, transporte de cargas e compras em supermercados. A depender do ramo em que se insere, esse modelo encontra maior ou menor espaço para crescimento, conforme os hábitos de consumo da população e flexibilidades jurídicas de cada mercado.

No advento da pandemia do novo coronavírus, vimos crescer de maneira exponencial o ramo de *delivery* de refeições e o de compras em supermercados. No Brasil, esse último segmento, que até então não possuía muitos adeptos, passou a se oferecer como uma saída para as pessoas que evitavam sair de suas casas, com receio de infectar a si e a seus familiares e, ainda assim, precisavam comprar mantimentos de uso cotidiano. Assim, alternativas para a realização dessa atividade foram ofertadas por empresas como Cornershop, Rappi e James Delivery. Plataformas que conectam consumidores com pessoas dispostas a fazer essas compras em mercado e as entregar em domicílio, arriscando sua saúde, sob remuneração de acordo com parâmetros definidos pelas empresas.

A crescente literatura em torno do trabalho por aplicativos aponta para uma perspectiva crítica sobre as condições encaradas por essa mão de obra, assim como a lógica operada pelas plataformas que modulam tais condições (Scholz, 2016; Srnicek, 2017). Em especial, o debate em torno do fenômeno da uberização, apontado por Slee (2017) e, numa ótica mais próxima à realidade brasileira, desenvolvido também por Abílio (2019 e 2020), revela a formação de novas identidades profissionais, sob uma transformação profunda da maneira como o sujeito se enxerga em relação à atividade que desempenha. Sennett (2006) já havia identificado o sujeito resultante do que chamou de uma cultura do novo capitalismo como alguém que se pauta por relações de curto prazo, busca incessantemente por novas capacidades e prega por um certo desapego ao passado, invocando uma personalidade de consumidor e não de um proprietário zeloso por seus

atributos pessoais. Boltanski e Chiapello (2009) sinalizaram para a importância de uma organização por projetos num mundo conexcionista, em que a formação e a manutenção de redes dinâmicas e de pontos facilmente reativáveis se faziam essenciais para o novo espírito capitalista em ascensão. Numa trama mais próxima ao contexto nacional, Telles (2006 e 2010) apontou que a experiência social do trabalho no neoliberalismo indicava outros tempos da vida e sua relação com a cidade, em um cenário que enseja precariedade, descontinuidade e incerteza. Se remetermos à descrição da subjetividade advinda da racionalidade neoliberal, pautada pela concorrência como norma social e a organização de indivíduos na forma-empresa, temos na categoria *shopper*<sup>1</sup> – o trabalhador que faz compras em supermercados intermediadas por grandes plataformas – uma importante figura desse contexto. O que não implica conceder todos esses atributos a esse tipo de trabalhador, mas sim pensar em como essa subjetividade está sendo formada e de que maneira ela dialoga com as influências que recebe. Importante frisar: se há a emergência de novos elementos na relação sujeito e trabalho, há também permanências relevantes nas práticas e identificações relacionadas ao trabalho no mercado não formalizado, tendo em vista sua importância e peso histórico e estrutural para a economia brasileira. A ausência de garantias e direitos para essa fração do mercado de trabalho por parte da governança pública marca a trajetória desse setor, que, embora flerte com o horizonte do assalariamento, vê-se cada vez mais distante de conquistá-lo, sobretudo com os novos arranjos produtivos do neoliberalismo e com as próprias dissolvências do mundo assalariado.

O objetivo deste artigo, portanto, é avançar na compreensão da subjetividade do trabalhador *shopper*, considerando que esta é uma categoria que nos permite analisar o contexto da uberização no cenário brasileiro e progredir, assim, na compreensão dos impactos do avanço neoliberal no tecido social e urbano. Iremos nos atentar para as seguintes questões: Como os *shoppers* descrevem sua ocupação e suas atividades de trabalho?; Quais relações estabelecem com as plataformas e com seus semelhantes?; Como representam suas atividades ante a sociedade e de que forma reivindicam reconhecimento e manifestam sua identidade?; De que maneira se veem diante do Estado e se colocam politicamente? Para tanto, analisaremos dois trabalhadores *shoppers* que narram seus cotidianos e questões sobre esse tipo de trabalho através de canais da plataforma de vídeos *YouTube*.

Na sociedade digitalizada, o *YouTube* torna-se um importante espaço de expressão das subjetividades contemporâneas. A plataforma de quinze anos tem aproximadamente dois bilhões de usuários únicos mensais,<sup>2</sup> sendo o segundo *site* mais visitado do mundo, atrás apenas do Google. Tendo usos variados por seus usuários, o *YouTube* sofreu importantes transformações (Burgess e Green, 2009), deixando de ser somente um repositório de vídeos caseiros para se converter em uma importante mídia social para a produção de novos negócios, a emergência de influenciadores digitais (Karhawi, 2017) e o surgimento de dispositivos de *performance* do *self*, a partir de elementos colocados em cena pelos usuários (Jesus,

Salgado e Silva, 2014). As *performances* publicadas na plataforma do *YouTube* projetam-se como um recurso (dispositivo) de mediação de um “eu” representado perante uma audiência a partir de termos de busca (internos ou externos) e dos algoritmos de recomendação da plataforma (rede sociotécnica). Dessa maneira, a autorrepresentação da atividade profissional por trabalhadores *shoppers*, por meio do *YouTube*, configura-se como elemento estruturante de sua identidade e subjetividade, foco deste estudo.

O artigo está dividido em mais quatro seções, para além desta introdução. Iniciaremos abordando com maior profundidade o debate sobre o neoliberalismo e seus impactos no contexto brasileiro. Buscaremos traçar de que maneira está associada a uberização com esse modelo de governo da sociedade e como podemos pensar as formas de trabalho resultantes, considerando nosso cenário histórico e social. Na seção seguinte, faremos uma explicação de como opera a plataforma Cornershop no Brasil e quais atividades são exigidas dos trabalhadores *shoppers*. Em seguida explicaremos o recorte metodológico adotado e apresentaremos os dois canais de *YouTube* analisados, primeiramente fazendo uma leitura geral sobre eles e, após isso, descrevendo e analisando cada trabalhador *shopper* a partir de falas, ações e comportamentos de cada um exibidos em seus vídeos. A seção final será dedicada a traçar conclusões sobre a análise feita e sua relação com a temática proposta, indicando possíveis agendas de pesquisa e traçando um pequeno panorama da subjetividade do trabalhador *shopper*.



## Neoliberalismo, uberização e subjetividades ligadas ao trabalho

A emergência da razão neoliberal – conforme adiantado na Introdução deste artigo – enquanto uma estratégia de governo, ou de governamentalidade, dos próprios modos de governar e exercer a biopolítica (Foucault, 2008), provocou profundos reordenamentos na forma de indivíduos e instituições verem a si próprios em relação à sociedade. Se as ideias presentes na Escola de Chicago, defendidas por economistas como Milton Friedman, ou mesmo na Escola Austríaca de Von Mises e Hayek, não obtinham grande lastro no debate político *mainstream* assim que surgiram, a partir da década de 1970 esse cenário passou a ser revertido. Tornou-se bastante difusa, nos meios acadêmicos e no ambiente corporativo, a mobilização para que o indivíduo, segundo determinada visão, extenuado da previsibilidade e acomodamento do fordismo, reivindicasse maior autonomia diante das estruturas burocráticas que encarava, através de uma consideração dele próprio como sujeito-empresa. Alguém que assume riscos, busca valorizar seu capital de modo constante e se organiza em torno de mecanismos concorrenciais (Dardot e Laval, 2016).

Se analisarmos esse processo de mudanças de produção e nos pensamentos e subjetividades por outra chave teórica, também é possível notar transições importantes na maneira de os indivíduos organizarem seus trabalhos e sua forma de encarar a vida econômica e profissional. Sennett (1999 e 2006) dá conta de situar a transição ocorrida em aspectos subjetivos de trabalhadores entre uma época

marcada pelo fordismo e sua capacidade de propiciar estabilidade, planejamento a longo prazo e definição de rotinas, em contraste com uma nova cultura do capitalismo permeada pelo curto prazo e pela impossibilidade de se fazer longos planejamentos de vida. No ambiente de trabalho, isso ensejaria, entre outros aspectos, um baixo nível de lealdade institucional, ou seja, lealdade entre trabalhadores e as empresas que atuam, bem como uma diminuição da confiança informal desses trabalhadores e seus colegas (Sennett, 2006).

Explorando essa nova posição perante o mundo do trabalho, Boltanski e Chiapello (2009) destrincham o que seria um novo espírito do capitalismo, cujo *ethos* aponta para uma nova vida social, formada pela multiplicidade de encontros e por redes cujas conexões são temporárias, embora sempre reativáveis. O projeto torna-se, assim, o pretexto para a formação ou reativação dessas conexões: “Ele reúne temporariamente pessoas muito diferentes e apresenta-se como um segmento de rede fortemente ativado durante um período relativamente curto, mas que permite criar laços mais duradouros, que permanecerão adormecidos, mas sempre disponíveis” (ibid., p. 135). Seguindo essa visão, as redes de conexão passam a garantir o êxito dos indivíduos no mundo profissional. Quanto maior a rede de contatos de uma pessoa, mais projetos ela possui e, portanto, mais modos de se adequar ao meio em que está inserida. Essa fugacidade das conexões e atividades se reflete também em questões como a noção tradicional de propriedade no capitalismo. Enquanto essa visão privilegia a posse de algo, no novo espírito do capitalismo, a disponibilidade desse bem passa a ser mais importante. Não à toa passam a ser frequentes as relações de locação ao

invés daquelas de compra e venda. Com isso, reside na posse de si a ideia de propriedade que ainda é tão cara ao sistema capitalista. É aqui que podemos pensar no empreendedorismo, como pautou López-Ruiz (2007), como um valor social a ser cultivado nas práticas do cotidiano. Estamos nos referindo aos empresários ou empreendedores de si mesmos que tanto ganham terreno no mundo do trabalho contemporâneo, marcado pela desregulamentação das profissões e do próprio mercado de trabalho, colocando desafios para a dinâmica da vida urbana.

Outras mudanças também se fazem presentes com o advento neoliberal. Para além da alteração nas formas de pensar e conduzir as vidas e os rumos profissionais dos indivíduos, as instituições são profundamente modificadas a partir do neoliberalismo. O Estado torna-se, ao mesmo tempo, alvo e agente dessas transformações. Como pautam Cruz e Fonseca (2018), os programas e projetos governamentais, sob o que chamaram de ideais ultraliberais, constroem-se a partir de uma precedência da esfera privada sobre a esfera pública, exemplificada em propostas como a desestatização na economia, a desproteção dos capitais nacionais, o dismantelamento do Estado social – aspecto notado também em Fonseca (2019) – e “*uma desregulação e desregulamentação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro, das relações de trabalho e de todas as formas de mercado, entre as quais o imobiliário*” (Cruz e Fonseca, 2018, p. 556; grifos nossos). Assim, essa desregulamentação se faz sentir, por sua vez, no tecido social urbano e na gestão de grandes metrópoles, uma vez que a organização do espaço e dos múltiplos interesses econômicos estaria

dependente de uma vinculação do Estado aos pressupostos do mercado, este em constante e acelerada modificação.

As maneiras com que bens e serviços são circulados também sofrem alterações estruturais, influenciadas e sendo parte, por certo, das modificações aqui já notadas entre indivíduos e instituições. Um exemplo dessa relação é o incentivo a uma economia do compartilhamento incentivada pela noção de que “*tudo pertence a todos*” ou “*o que é meu é seu*” (Zanatta, 2016, p. 22). Scholz (2016) demonstra que a economia baseada no compartilhamento de bens e serviços, ao invés da posse privada deles, apesar de oferecer mais alternativas para a obtenção de renda, estende mercados livres desregulados a áreas até então essencialmente privadas de nossas vidas. Assim, as grandes empresas do chamado capitalismo de plataforma dependem de nossos carros, apartamentos, emoções e, principalmente, de nosso tempo, para crescerem, sendo apenas intermediadoras logísticas em que os bens relacionados são, nesse caso, os indivíduos.

O conceito de capitalismo de plataforma, originalmente criado por Nick Srnicek, buscou referenciar uma nova etapa da economia global baseada em empresas de tecnologia que centram seu foco na exploração econômica dos dados: as plataformas, como a Cornershop, que aqui será esmiuçada. Essas plataformas passam a organizar os mercados, mediando a infraestrutura entre diferentes grupos e, ao definir “*as regras do jogo*”, também ditam como as demais empresas se estruturam dali em diante, havendo pouca margem de manobra (Srnicek, 2017). Scholz (2016, p. 18) denominou “*uma armadilha precária de salários baixos*” a economia do

compartilhamento propalada pelas plataformas. Ao igualar trabalhadores e consumidores como ambos sendo usuários dos aplicativos oferecidos por essas plataformas, há uma dualidade dessa relação. Se, por um lado, trata-se de ter novas oportunidades econômicas, por outro, os usuários trabalhadores que fornecem os bens e serviços aos usuários consumidores são por estes gerenciados, com a prerrogativa de punir ou, mesmo, demitir a pessoa que está prestando determinado serviço. É aqui que podemos falar da uberização como conceito que sintetiza os efeitos desse modelo econômico para a organização social. Slee (2017) analisa esse movimento como algo que despontou enquanto inovador, parte de um apelo sustentável e comunitário, e, ao fim, tornou-se um espaço desregulado e controlado por grandes empresas. Estas acabaram por promover uma nova onda de precarização do trabalho.

Abílio (2019 e 2020) desenvolve esse cenário explorando o que chamou de era do "trabalhador *just in time*" para descrever o que compreende como uberização. O argumento da autora, após estudar revendedoras de cosméticos e entregadores motociclistas, é de que as formas de exploração do trabalho na periferia, que antes tinham um papel secundário ou marginal na explicação do modo de produção do capitalismo, agora desempenham papel central para explicar a dinâmica econômica global. Importante notar que elementos bastante presentes na realidade histórica do mercado laboral brasileiro, como a indefinição sobre o que é considerado tempo de trabalho ou não, as confusões sobre o que deve ser remunerado, quais são os espaços domésticos e espaços de trabalho, todos eles são aprofundados num modelo flexível que alcança níveis mundiais, ultrapassando

a barreira do sul global e ensejando uma nova forma de gestão e controle. O conceito de uberização é compreendido, dessa maneira, enquanto um amplo e generalizado processo de informalização do trabalho, o que provoca alterações na forma como a própria informalidade é concebida, pois a uberização, segundo Abílio (2020), engloba processos de desregulamentação estatal e a extinção de mecanismos de controle das relações de trabalho, legitimando e tornando banal a transferência de custos e riscos ao próprio trabalhador. Esse processo se dá, entre outros aspectos, a partir da conversão de trabalhadores em profissionais autônomos, que se autogerenciam e estão sempre disponíveis para uma multidão de consumidores. Nesse sentido, a subjetividade do trabalhador na uberização é alterada de maneira profunda, uma vez que aspectos relacionados à sua identificação em relação às atividades que desempenha são suprimidos. Assim, emerge o conceito de trabalho amador enquanto algo que é temporário, mesmo que se coloque de modo permanente, pois não há definições de atividades, horários e espaços de trabalho, assim como planejamentos a longo prazo para a ocupação são impossíveis de serem traçados (ibid.).

Um elemento importante da uberização definida por Abílio (2019 e 2020) é o fato de que, embora ela tome proporções inéditas e enseje formas novas de regulação e controle, as incertezas e a flexibilidade propiciadas por esse modelo não são questões inéditas no horizonte da classe trabalhadora brasileira. O trabalho de Machado da Silva (2018) e a construção positiva (no sentido de buscar uma afirmação ao invés de negar o seu oposto) do que considera como estratégias de vida e sobrevivência elucidam que, ao contrário

de encararmos a informalidade como apenas o espelho invertido do assalariamento, é necessário enxergar as práticas existentes nesse universo como legítimas e reveladoras do modo de vida de um enorme contingente da população brasileira. Analisar a subjetividade do trabalhador em meio à uberização é, portanto, considerar sua trajetória enquanto classe e as práticas econômicas e sociais antes por ela desenvolvidas.

Além disso, mudanças concretas surgiram nesse universo de práticas populares econômicas, sobretudo a partir da década de 1990. As formas de obtenção da renda e as estratégias de vida se alteraram com grandes proporções nos grandes centros urbanos. As incertezas e a necessidade de traçar cálculos e estratégias diante delas permanecem, mas o horizonte do assalariamento dá lugar a um cenário cuja proteção social perde o grau como referência a ser buscada pelos trabalhadores. Telles (2010) situa essa dinâmica de maneira bastante precisa, olhando para a cidade de São Paulo, mas num processo que, podemos dizer, pode ser observado nos demais centros urbanos brasileiros:

[...] a economia informal, desde sempre presente na cidade (e no país) expande-se por meio de novas articulações entre a tradicional economia de sobrevivência, os mercados locais, que se espalham pelas regiões, mesmo as mais distantes da cidade, e os circuitos globalizados da economia. Trata-se aqui de novas conexões e de uma escala de redefinições inteiramente em fase com o mundo globalizado, que redesenham espaços e territórios urbanos nas trilhas de redes de subcontratação que chegam aos pontos extremos das periferias pelas vias de uma meada inextricável

de intermediários e intermediações que reativam o trabalho a domicílio e redefinem o chamado trabalho autônomo, ao mesmo tempo que os mercados locais são, também eles, redefinidos na junção das circunstâncias da chamada economia popular com máfias locais e comércio clandestino de bens lícitos ou ilícitos de procedência variada. (p. 9)

## A plataforma Cornershop e a atividade dos *shoppers*

A Cornershop é uma *startup* chilena criada em 2015 e que, no início, atuava apenas no Chile, Peru, México e Canadá, com foco no mercado latino-americano, segundo Oskar Hjertonsson, seu fundador.<sup>3</sup> Em outubro de 2019, a Uber adquiriu participação majoritária na empresa. Chegou, assim, ao mercado brasileiro no início de 2020 e gradativamente ampliou as cidades e regiões em que atuava.<sup>4</sup> Em junho de 2021, a Uber assumiu 100% da *startup* após desembolsar U\$1,4 bilhão.<sup>5</sup>

A agora denominada Cornershop by Uber é um aplicativo que intermedeia a compra e venda entre lojas e supermercados e consumidores previamente cadastrados. Na outra ponta, para garantir essa relação, estão aqueles que farão as compras demandadas, indo até as lojas registradas, selecionando os produtos escolhidos, comprando-os e entregando-os nos domicílios. São os *shoppers*, termo cunhado pela própria empresa e aderido pelos concorrentes do segmento. Assim como em outros aplicativos, há versões diferentes para clientes e *shoppers*, ambas disponíveis para *download* em sistemas *Android* e *iOS*.

Tornar-se um *shopper* é semelhante a se tornar um motorista da *Uber*: é preciso ter mais de 18 anos, carteira nacional de habilitação e um veículo em bom estado com ano igual ou superior ao de 1999 com permissão para circulação.<sup>6</sup> Algumas etapas, contudo, precisam ser cumpridas após o cadastro inicial:<sup>7</sup> (1) apresentação *on-line* da empresa; (2) envio de documentos e curso *on-line* de instruções e regras de funcionamento do aplicativo, com expectativa de 90% de acerto no teste; (3) se aprovado, assinatura de contrato e treinamento com *shopper* experiente; (4) retirada de material da empresa: cartão de débito e crédito para realizar as compras, máscaras e álcool em gel, sacolas retornáveis e a camiseta com nome à frente. Assim, os *shoppers* são pessoas facilmente identificáveis

nos supermercados, literalmente “vestindo a camisa da empresa”, mesmo que atuem como trabalhadores autônomos.

O horário em que as atividades podem ser desempenhadas é o que as lojas estão, em sua maioria, abertas: das 7 às 23 horas; esse horário, segundo a empresa, fornece maior segurança ao trabalhador. Já a remuneração do *shopper* se dá em dois momentos: um na compra dos produtos, com um valor fixo mais um variável segundo peso e quantidade dos produtos; e outro nos deslocamentos até o supermercado e até a casa da pessoa que realizou o pedido, sendo o valor condicionado à quilometragem e, novamente, ao peso dos produtos. Para receber esses valores acumulados, o *shopper* cadastra-se como Microempreendedor Individual (MEI), alternativa incentivada

Figura 1 – Trabalhador *shopper* com a camisa fornecida pela empresa



Fonte: TV Cultura – UOL.<sup>8</sup>

pela plataforma, ou emite um Recibo de Pagamento Autônomo (RPA). O pagamento ocorre sempre às sextas-feiras e se refere aos ganhos da semana anterior.

Assim como em outras plataformas, há incentivos e promoções que a empresa Cornershop destina para regular a oferta e a demanda e para cobrir determinadas regiões. Estes produzem impactos psicológicos e na tomada de decisões dos *shoppers*, seja impulsionando o surgimento de pessoas interessadas, seja incentivando cargas maiores de trabalho e expedientes prolongados.

A seção de “Benefícios” das Perguntas Frequentes na aba “Seja um *shopper*”, do site da Cornershop<sup>9</sup> é bastante elucidativa da relação profissional estabelecida entre trabalhador e empresa. Há a menção sobre um seguro para *shoppers*, que se aplica apenas durante o período de realização do pedido. Ele cobre morte acidental, invalidez permanente total ou parcial por acidente, despesas médicas, hospitalares e odontológicas e diária por internação hospitalar por acidente. Esse seguro, importante notar, surgiu apenas no começo de 2021. Não conseguimos rastrear se havia agentes responsáveis por exercer essa pressão junto à empresa ou se foi uma ação tomada diretamente, possivelmente para equiparar os tipos de seguros já previstos no transporte de passageiros. Surgiu, também mais recentemente, a possibilidade de gorjetas por parte dos consumidores, repassadas integralmente ao *shopper*. Este também possui o benefício de uma entrega grátis por semana para usufruir da plataforma como consumidor. E ainda há um sistema de incentivo preestabelecido, o “*Shopper 5 estrelas*”, que “busca reconhecer os *Shoppers* que têm um ótimo atendimento e uma excelente parceria com a Cornershop”.<sup>10</sup>

Em suma, observa-se uma relação profissional que emula certos elementos de uma relação empregatícia: benefícios para o funcionário, programa de incentivos e bonificações e cobertura médica. No entanto, esses elementos são efêmeros e insuficientes para representar uma real segurança e estabilidade ao trabalhador. O benefício de ter uma compra semanal apenas realça a vinculação do indivíduo à plataforma em que atua, colocando-o, ainda que uma única vez na semana, na posição de consumidor, que, por sua vez, irá avaliar e julgar o serviço de outro trabalhador. A cobertura médica fornecida ocorre apenas durante o período de atendimento do pedido, sendo inválida para momentos em que o *shopper* esteja, por exemplo, conectado ao aplicativo, mas não esteja atendendo ninguém. Da mesma maneira, o trajeto de sua casa até o supermercado, e vice-versa, não possui nenhuma segurança por parte da empresa, assim como as compras e os veículos envolvidos em eventuais acidentes não estão inclusos no seguro fornecido.

Por fim, o sistema de premiação “*Shopper 5 estrelas*” associa a avaliação do trabalhador ao consumidor, que não possui qualquer compromisso com essa tarefa e pode variar nos níveis de exigência e parâmetros de qualidade. São, portanto, elementos característicos do trabalho por aplicativos e do capitalismo de plataforma atualmente vigente, mesmo que busquem aspectos que transmitam maior sensação de acolhimento do trabalhador, como os benefícios e premiações, possivelmente para se adequar a uma sociedade marcada ainda pelo horizonte do assalariamento e da segurança por ele proporcionada. Nesse sentido, as medidas tomadas não se colocam através de uma iniciativa marcante de regulamentação dessa atividade profissional que exija parâmetros

mínimos e garantias ao trabalhador *shopper* no exercício de sua atividade. Ainda que por vezes seja instado a atuar junto ao transporte de passageiros, dada a abrangência e repercussão da profissão *uber* nos centros urbanos, o Estado ainda não se inseriu em algum tipo de proteção social ao *shopper*.

## Conhecendo os canais analisados

Adentraremos, agora, na descrição e análise dos dois canais de *shoppers* selecionados para este artigo. Antes, porém, convém explicar a metodologia empregada para a escolha e a leitura desse conteúdo. Nesse sentido, é importante explicar que este é um objeto de interesse surgido por volta de abril de 2020, quando a cidade de São Paulo vivenciava períodos de isolamento mais rigorosos, inclusive com a antecipação de feriados municipais e estaduais e até rodízio diário na circulação de automóveis. Isso é importante de ser colocado, pois nessa época é que a empresa Cornershop passou a expandir sua abrangência de atuação, tanto nas cidades em que já estava presente, com um crescimento de *shoppers* que se inscreviam no aplicativo, quanto em termos nacionais, em que a empresa inaugurava sua atuação em outras grandes cidades e capitais. Tratava-se, portanto, de um contexto em que a vacinação ainda era uma realidade muito incerta e distante, e a proteção da população que possuía alguma comorbidade se fazia ainda mais urgente. Sendo assim, era frequente ver, nos mercados conveniados com a empresa, uma série de trabalhadores *shoppers*, homens e mulheres, mas em sua

maioria homens, de camisetas vermelhas da Cornershop fazendo compras e consultando constantemente seus *smartphones*.

Foi nessa esteira que buscamos saber mais sobre esse tipo de atividade, e encontramos, no *YouTube*, alguns poucos canais, ainda, de *shoppers* que passaram a expor seus cotidianos, transmitir conhecimento prático e dar dicas para quem se interessasse a seguir os mesmos rumos.

Um vídeo de Valmir Cavalcante, cujo canal iremos explorar a seguir, intitulado “Cornershop – Meu primeiro dia como *shopper* – comprador/link”<sup>11</sup> e que data do dia 22 de março de 2020, revela com bastante nitidez esse contexto de início tanto da pandemia quanto desse tipo de atividade. Valmir, nesse vídeo, resume, enquanto dirige, a atividade que irá desempenhar: “*Eu não levo passageiro, eu só levo a compra. [...] Pessoal pede no aplicativo, eu faço a compra e vou fazer a entrega. É o que tem pra fazer. Mercado lotado, muita gente comprando por aplicativo, comprando muito, e eu vou fazer esse trabalho de shopper. Shopper, shopper.*” [00’35”]. O final dessa frase expressa, ainda, o começo da identificação de Valmir com sua atividade, alterando a pronúncia da nova palavra de seu vocabulário, até definir uma, com o “o” mais aberto. Lê-se: “xóper”.

Assim, a escolha dos dois canais sobre os quais iremos nos debruçar se deu sob a primazia de conteúdos que refletissem o cotidiano de trabalho dos recém-surgidos *shoppers*, também prezando por uma certa continuidade das publicações no *YouTube*, o que aumentaria a diversidade de tópicos abordados e dos momentos vivenciados, refletindo variações importantes para nossa análise. Também é relevante considerar o estímulo do algoritmo do

mecanismo de busca do *YouTube*, que indicou canais de maior destaque sobre o tema pesquisado. Desse modo, para além das visualizações, os algoritmos indicaram os canais como consequência do engajamento e articulação entre produtores e espectadores, levando a um denominador comum de narrativa coesa para o segmento analisado (tema, palavras-chave, perfis em comum que acessaram esse tipo de conteúdo). Uma vez que, neste artigo, importa-nos mais o discurso, a construção narrativa dos *shoppers*, do que a quantidade de acessos e curtidas, é que analisamos canais e vídeos não necessariamente no topo da audiência no *YouTube*.

A decisão de ter apenas dois canais como objeto de estudo corrobora a busca pelo foco na construção narrativa dos indivíduos analisados, o que exige maior detalhamento dos conteúdos expostos para o estudo das expressões e discursos desses profissionais. Na perspectiva de análise da subjetividade do *shopper*, consideramos que esse detalhamento garantiria que captássemos mais nuances, ambiguidades e reflexões do que um estudo, por exemplo, de base quantitativa sobre vários canais de *shoppers* no *YouTube*. Esta, porém, é também uma pesquisa interessante para a sequência de estudos sobre essa categoria de trabalhador nesse tipo de enquadramento midiático, assim como outras abordagens qualitativas merecem desenvolvimento. De tal maneira que nosso artigo e o recorte proposto por ele permitem apenas um primeiro olhar sobre o fenômeno social aqui descrito, havendo muito espaço para explorá-lo através de um universo maior em eventuais pesquisas futuras.

As descrições e as análises a seguir buscarão compreender quem são os *shoppers* escolhidos, coletando informações sobre

suas trajetórias biográficas e profissionais e, também, desenhando um panorama do canal que possuem: descrição, representação gráfica, tipos de vídeos e *playlists* criadas, interação com outras redes sociais. Isso nos permitirá inferir certos aspectos de suas subjetividades, que serão explorados com vídeos deles enquanto *shoppers*, quando selecionaremos algumas falas e atividades que melhor auxiliam na construção desses sujeitos. Como adiantado na Introdução, os elementos selecionados são baseados no interesse de observação de como esses *shoppers* descrevem suas atividades e relacionam-se com as plataformas e seus colegas de trabalho e na maneira como constroem a narrativa de si, expressando seus posicionamentos perante a sociedade e sua subjetividade.

#### *Uber do Marcelo, o Uber fora da curva*

Este canal é gerenciado por Marcelo Ribeiro, que se descreve da seguinte maneira:

*4 Anos de Uber, mais de 15.000 viagens, primeiro motorista do RS a chegar na incrível nota 5.0, atualmente o motorista mais premiado do Brasil provando que "SIM, as estrelinhas pagam as contas e muito mais". Ajudando outros motoristas do país inteiro a chegar na nota 5.0 e também serem reconhecidos pela excelência no atendimento.*

*Sem nunca trabalhar com transporte ou viver do trânsito, descobri na Uber uma excelente oportunidade de ganhar dinheiro e conhecer pessoas novas todos os dias.<sup>12</sup>*

O canal de Marcelo possui 105 mil inscritos e mais de 12 milhões de visualizações e foi criado em 14 de abril de 2016. Há um papel de parede na página inicial com uma foto de



Marcelo em frente a um veículo e o seguinte texto na imagem: “Método Motorista Fora da Curva: rode utilizando as melhores estratégias a seu favor, conquiste as melhores notas e fature muito mais do que você imagina!”. Os logos das plataformas Uber, 99 e Cabify também são exibidos, bem como *hiperlinks* para acessar as páginas de Marcelo no *Instagram* e no *Facebook*.<sup>13</sup>

Percebemos, portanto, que Marcelo criou uma espécie de metodologia de trabalho, o Método “Fora da Curva”, que ajudasse os motoristas a terem maiores rendimentos e boas avaliações, numa espécie de “otimização” do esforço empregado. Como o foco deste artigo é sobre o trabalho como *shopper*, não examinaremos como essa metodologia é desenhada e aplicada. Porém, vale notar uma menção que faz Marcelo de um curso com “aulas dinâmicas e diretas com exemplos práticos para auxiliar VOCÊ a ganhar mais dinheiro como motorista de aplicativo”. Essa menção é encontrada em sua página de *Facebook*, na qual há um *link* que, em teoria, remeteria ao curso, mas que, quando clicamos, a página parece já estar fora do ar.<sup>14</sup>

É válido também mencionar o título reivindicado por Marcelo em sua página no *Instagram*, de eleito como “Melhor Uber do Brasil”. Esse título advém de sua nota 5.00 de avaliação, ao menos em maio de 2019, reconhecida pela empresa Uber como a única no País. Na entrevista concedida por Marcelo ao jornal gaúcho *Zero Hora*, quando de sua premiação, conseguimos identificar que ele é morador de Porto Alegre e trabalha com um carro que é alugado.<sup>15</sup> Em outra entrevista, concedida a uma empresa que desenvolve aplicativos de transporte, conseguimos saber

que, antes do trabalho por aplicativos, Marcelo foi vendedor de uma loja de esportes, no formato de carteira assinada, e que também atuou no ramo da venda de carros, no qual diz não ter obtido sucesso.<sup>16</sup>

Até aqui, todos os elementos mobilizados nos levam a pensar que Marcelo apenas trabalha no transporte de passageiros, manifestando sua identidade profissional como um trabalhador que é somente *uber*. No entanto, um exame das *playlists* existentes no seu canal revela uma especificamente dedicada ao tema “Cornershop”. Essa *playlist* contém 124 vídeos. As demais *playlists*, que, de certa maneira, organizam as atividades representadas por Marcelo, estão no Quadro 1, elencadas da mais antiga para a mais recente.

De certo modo, a associação de Marcelo como um *uber* e não um *shopper* advém da maneira como as atividades da Cornershop adentraram na sociedade brasileira. No contexto de início da pandemia do novo coronavírus, em que houve uma queda significativa do número de corridas no transporte de passageiros, por muitas pessoas terem adotado medidas de isolamento social, tornar-se *shopper* soava como uma alternativa para quem já era *uber*. Se essa atividade substituiria sua antecessora ou seria com ela partilhada no futuro seria difícil dizer, e essa determinação ainda hoje está em constante definição. Porém, a pergunta que muitos *ubers* se faziam era: *Vale a pena fazer delivery de supermercado?* Essa era exatamente a frase que constava na imagem de capa do terceiro vídeo da *playlist* que Marcelo dedicou ao assunto “Cornershop”. Esse vídeo, de 23 de abril de 2020,<sup>17</sup> relata a primeira entrega feita pelo recém-*shopper*, dando continuidade a uma fase em que passava as

Quadro 1 – *Playlists* do canal “Uber do Marcelo, o Uber fora da curva”

Plasftec e a Cal Pura Aditivada	Não seja otário do passageiro
Quanto fature com o Nissa VERSA fui rejeitado pela 99 POP	5 dicas para faturar alto em dezembro a uber bloqueou minha conta
Me deram no meio	acabou minha fidelidade a uber e 99
Me deram no meio*	Cornershop
R\$4.200,00 limpo na crise e na Uber	Dica do Marcelo
Nota	Polêmicas
Uber pro	NOVIDADES
uber pro não tá valendo	#DicaForaDaCurva
o maior castigo para o passageiro	

Fonte: Elaborado a partir de <https://www.youtube.com/c/UberdoMarcelooUberforadacurva/playlists>. Acesso em: 27 jul 2021.

\*Trata-se de uma segunda *playlist* de mesmo nome.

primeiras impressões sobre o aplicativo. Quatro dias atrás, em 19 de abril, Marcelo havia postado o primeiro vídeo da série, intitulado “Primeiras Impressões da Cornershop”.

No vídeo sobre sua primeira entrega como *shopper*, Marcelo mobiliza elementos de valorização de capacidades pessoais, entre elas a paciência. Quem não tivesse esse atributo, segundo ele, deveria “*ir para a obra*” (02’00”). Outro momento que o *shopper* mobiliza as habilidades interpessoais da atividade é quando ele diz que “*tu vai pegando a manha*” de fazer compras e melhora sua eficiência, pois o aplicativo vai remunerar melhor e te indicar mais vezes para outras compras. Percebe-se, então, uma relação de admiração inicial pelo aplicativo, que consegue organizar e quantificar as relações de trabalho envolvidas na experiência. Ao final desse vídeo, fica evidente a construção de uma imagem positiva vinculada ao trabalho como *shopper* e como *uber*, manifestando novamente qualidades individuais que exaltam aquele que persiste enquanto outros criticam

sua posição, numa posição similar a quem é empreendedor de si mesmo. Esses “outros” são vistos, assim, como fracassados: “[...] *vai ter um monte de fracassado dizendo para ti que isso, que isso não vale, é vida de escravo, que não sei o que ... é Uber, é Cornershop blá-blá-blá. Tu é que sabe onde teu calo aperta, tu é que sabe onde tem que tirar a força para sair de casa todo dia [...]*” (05’50”).

Se, nos vídeos iniciais, havia certo deslumbramento com a forma com que o aplicativo da Cornershop operava, após algum tempo de vivência como *shopper*, Marcelo passa a questionar certas estratégias da plataforma. Em 5 de maio de 2020, ele grava o vídeo intitulado “Cornershop reduz as tarifas e os incentivos”<sup>18</sup> e o inicia perguntando “Cornershop ainda tá valendo a pena?”. Em seguida ao questionamento, ele descreve situações de redução dos valores ganhos e dos incentivos que, no começo da operação, eram tão presentes para os *shoppers*. Ao mesmo tempo que tece críticas, Marcelo busca explicar a lógica por

trás do comportamento das empresas para as quais presta serviços. Há, então, um caráter dual, entre crítica e compreensão e que resulta em certa resignação, associada a tentativas de não ser explorado: “Quando tá bom os aplicativos, eu falo. Quando os aplicativos são uma porcaria, eu também falo. Falo por quê? Porque a gente tem que tentar não ser explorado, somente ser explorado, pelos aplicativos. Tem que tentar explorar alguma coisa deles também” (04’38”). Marcelo explica a lógica econômica da plataforma nos locais que ela chega, dizendo que buscam injetar dinheiro no início, fornecendo incentivos aos *shoppers*, momento que mais compensa fazer compras e entregas por esse aplicativo. Depois que a empresa se consolida no local, segundo ele, esse investimento deixa de acontecer. A lógica econômica e a responsabilização das plataformas são sucedidas por uma leitura conjuntural de que há muita gente à disposição dos aplicativos, pois muitas pessoas estão desempregadas, o que resulta em poucas chamadas para cada *shopper*. Em certa medida, deposita parte da responsabilidade pelos baixos ganhos ao próprio trabalhador. A saída é, novamente, investir em si próprio e nas capacidades individuais, mobilizando pequenos cálculos econômicos e de tempo, ao mesmo tempo que “tentar” e persistir acabam sendo atitudes mais e mais aconselhadas. A tentativa, para Marcelo, diante da inevitabilidade da forma de atuação da Cornershop, é “*explorar para não ser tão explorado*”.

*Dá pra ganhar dinheiro? Dá. Mas cada vez mais, como eu sempre falei, tem que saber trabalhar. Cada vez mais tu vai ter que saber onde tu tá gastando, qual o tempo que tá na rua, se tá valendo a pena ficar à disposição do aplicativo,*

*quanto tempo tu vai ficar on-line... tenta jogar com outros aplicativos, tenta jogar com Uber, com 99, com InDriver. Tenta, sabe, porque... hoje as tarifas estão muito ruins, as tarifas estão muito baixas. Seja em Uber, InDriver, 99, tá muito complicado. A tarifa aqui da Cornershop tá caindo também. Então a gente vai ter que saber explorar ao máximo pra não ser tão explorado pelos aplicativos. (06’00” ao 06’37”)*

É importante notar que, apesar do caráter individualista presente no discurso de Marcelo, e mobilizado principalmente pela ideia que se aproxima de um *ethos* empreendedor, de superação das adversidades e constante leitura do cenário econômico, vemos também que há uma busca pela formação de uma rede de trabalhadores em condições similares à dele. Essa rede também é ambígua, pois a associação de mais pessoas ao seu canal e suas redes sociais garante, por sua vez, mais visualizações ao seu conteúdo e maior monetização dele. Além disso, no começo da operação da Cornershop no País, havia também muitos incentivos financeiros para que um *shopper* convidasse um colega a ingressar no ramo. Assim, aquele que indicasse mais pessoas obteria mais vantagens. Ademais, mesmo considerando esses aspectos de cunho individualista, observa-se uma constante troca de experiências e situações que, ao mesmo tempo que auxilia o dia a dia no trabalho, também ajuda a ser formada uma, mesmo que frágil, identidade profissional. São muitas as vezes em que Marcelo dá dicas de como agir em determinadas situações, inclusive ilustrando exemplos de colegas que conheceu, muito por conta da atuação do canal. Um exemplo de como é formada uma coletividade dessa atividade profissional, ainda que com vínculos frágeis,

é o apoio a paralizações de motoristas de aplicativo que Marcelo demonstra no vídeo: “Greve na Uber, 99 pop e InDriver. você vai parar também?? dia 3 de novembro”.<sup>19</sup> Apesar de não fazer referência explícita ao trabalho como *shopper*, esse vídeo consta da *playlist* dedicada ao assunto, mostrando mais uma vez como as categorias *shopper* e *uber* estão imbricadas em seu discurso. No vídeo, Marcelo diz apoiar todo tipo de paralização, mas reivindica mais união na definição das datas para as greves da categoria. Para ele, deve haver uma estratégia, pois é possível “*parar de forma inteligente. Até nisso, a gente pode ganhar dinheiro. A gente pode ganhar dinheiro, a gente pode mostrar e a gente pode fazer um efeito... mais forte, né, dar no rim, ali, dos aplicativos*”. (01’07”). Essa é uma importante descrição da estratégia “*explorar para não ser tão explorado*”, presente no discurso de Marcelo, e dá conta de representar a complexidade de sua subjetividade. Essa complexidade e o posicionamento político de Marcelo ficam mais nítidos no final do vídeo “*Como eu trabalho na pandemia*”,<sup>20</sup> de 18 de agosto de 2020, também presente na *playlist* dedicada ao tema Cornershop. Ao tocar nos cuidados sanitários que toma rotineiramente em seu veículo e expressar preocupação com a gravidade da pandemia do novo coronavírus, possivelmente ao observar que esse era um tema politicamente controverso, Marcelo diz:

*Tem uns aí que são de extrema esquerda, outros são de extrema direita... Tem uns que falam, já misturam política no negócio, não quero nem saber disso, nem discuto política, num ganho nada com esses políticos de merda. Nem de esquerda, nem de direita, não interessa o teu partido, o meu partido é o do trabalho, eu que faço o meu dinheiro. Político nenhum me ajuda, só me atrapalha e suga*

*o meu, suga o meu dinheiro através dos impostos. Então, galerinha, quero saber a tua opinião aqui nos comentários. Deixa o teu like, te inscreve no canal e até o próximo vídeo fora da curva!*

Marcelo aparentemente não tem feito tantas atividades como *shopper* em 2021 como foi no começo da pandemia da Covid-19. No vídeo “*Quase perdi minha conta na Cornershop*”,<sup>21</sup> de 19 de janeiro de 2021, ele relata que já não fazia tantas corridas pelo aplicativo, provavelmente tendo retomado suas atividades como trabalhador *uber*, de tal forma que foi desabilitado na plataforma por ficar muito tempo sem utilizá-la. A explicação, segundo Marcelo, é que muitas pessoas querem entrar no ramo, e aqueles que ficam muito tempo sem utilizar acabam por ficar com a vaga dos que desejam ingressar.

#### *Valmir Cavalcante*

Valmir é mais sucinto na descrição de seu canal, que leva somente seu nome e sobrenome. Descreve ele: “*Vídeos sobre meus trabalhos*!”<sup>22</sup>. O canal possui um alcance muito menor em relação ao de Marcelo, com apenas 2,07 mil inscritos, embora seja mais antigo, com sua inscrição em 10 de novembro de 2013. Até a escrita deste artigo, foram 403.583 visualizações no canal. O papel de parede diz o seguinte: “*Máscaras [emoji de alguém com máscara] atacado*”, o que, se analisarmos a foto de perfil de Valmir, que veste uma máscara caseira escrita, de um lado, seu nome, e de outro, o logo do *YouTube*, nos permitiria concluir que a atividade de Valmir como *shopper*, se não foi descontinuada, ao menos concorre com outros de seus “*trabalhos*”, termo por ele empregado na descrição. O vídeo mais recente

dele falando sobre a Cornershop, porém, esclarece de vez a situação. Num comentário, um usuário questiona: “Vc saiu da cornershop? Está postando vídeos de vendas agora”. E Valmir, em uma das respostas, resume sua atividade profissional atual: “Cornershop me ajudou muito, mas hj em dia só vendo máscaras, distribuo para todo Brasil”.<sup>23</sup>

Embora não haja *playlists* criadas no canal de Valmir Cavalcante, fizemos abaixo um pequeno agrupamento dos assuntos dos vídeos por ele postados no canal. O agrupamento busca seguir uma cronologia a partir dos vídeos mais antigos para os mais recentes. Assim, percebemos que Valmir, entre 2016 e 2017, era um caminhoneiro, ou um *truck*, como nomeava seu canal até 2020: Truck Valmir Cavalcante. Há cerca de dois anos, passou a trabalhar como *uber*, alternando, por um tempo, as atividades como caminhoneiro. Em março de 2020, tornou-se *shopper*, dessa vez alternando com as atividades de *uber*. A partir de maio do mesmo ano, já existem vídeos de Valmir relatando suas vendas de máscara por atacado.

Essa função, assim como das outras vezes, foi combinada com atividades como *shopper* e *uber*, até o momento em que ele relata se dedicar às máscaras com exclusividade.<sup>24</sup>

É possível que, pelo fato de desempenhar uma série de “virações” e trabalhos que variam conforme as oportunidades aparecem e se esvaem, Valmir não manifesta, como ocorre com Marcelo, uma identidade como um *uber* ou *shopper*. Um atento olhar aos vídeos que publica e à narrativa que constrói de si nos indica que Valmir é tudo isso ao mesmo tempo, evocando novas identidades à medida que um aplicativo é conectado e outro é desconectado ou conforme muda o produto ou serviço a ele demandado para ser entregue. O primeiro vídeo de Valmir como *shopper*, intitulado “Cornershop, Shopper comprador em mercados”,<sup>25</sup> de 18 de março de 2020, ilustra essa polifonia de identidades profissionais, que, pelas palavras dele, poderíamos afirmar que se aproxima de uma visão de alguém que é um empreendedor de si mesmo, iniciando novos empreendimentos:

#### Quadro 2 – Assuntos dos vídeos do canal “Valmir Cavalcante”

<p>Atividades como motorista de caminhão ou truck</p> <p>Atividades como motorista de passageiros ou uber</p> <p>Vídeos relatando acontecimentos pessoais</p> <p><b>Atividades como shopper</b></p> <p>Atividades sobre a produção e venda de máscaras no atacado</p>
---

Fonte: elaborado a partir de [https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd\\_7xuWh\\_9-F-VEWWrg/videos](https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd_7xuWh_9-F-VEWWrg/videos). Acesso em: 29 jul 2021.

*Estou indo fazer um treinamento pra um novo empreendimento aí. É... o que que é esse empreendimento que eu vou fazer agora? [...] Eu vou ser um shopper. O que que é um shopper? O shopper é um comprador. Então vou ser um comprador. Um comprador de mercado. Então, agora já tá tendo várias empresas, eu tô indo fazer o treinamento de uma, mas já tem mais duas aí que eu posso tá me cadastrando também. Eu vou ficar no mercado, então posso trabalhar com dois aplicativos. Igual, tipo, Uber e 99. Só que eu vou fazer compras, não vou ter passageiro. [...] Então vou ser shopper já dessa empresa que é... shopper é comprador. Eu vou lá, faço a compra, separo os itens e levo até o... até o cliente. (00'03" a 01'23")*

Assim como Marcelo, Valmir grava muito de seus vídeos dentro do carro, mas, em geral ele os faz durante os deslocamentos até o supermercado ou até a residência de algum consumidor da Cornershop. Por essa razão, muitas vezes suas falas são interrompidas pelo comando de voz do GPS ou então ele precisa fazer algumas pausas nos relatos para se atentar ao trânsito à sua volta. Outros vídeos também são gravados nos estacionamentos dos supermercados ou dentro deles, fazendo as compras e narrando algumas dicas e acontecimentos. Esse recurso não é muito mobilizado por Marcelo, que geralmente faz seus relatos num mesmo local e com o carro parado.

O vídeo de Valmir, "Cornershop – trabalhando por 12 horas",<sup>26</sup> de 6 de abril de 2020, é um exemplo dessa forma de gravar do *shopper* em questão. Porém, mais do que isso, é um vídeo elucidativo das condições de trabalho encaradas por Valmir. Num domingo, ainda que uma referência generalizada de um dia de descanso, ele relata ter passado 12 horas

trabalhando como *shopper*. Ele inicia o vídeo após sua terceira compra no dia, dentro do seu carro em um estacionamento de supermercado. Em sua quarta compra, ele se mostra ansioso ao comentar que o valor da compra encomendada não cobria a gratuidade do estacionamento, o que o obrigou a entrar em contato com o suporte da empresa de plataforma para conseguir o reembolso. Outra dificuldade relatada é a de precisar caminhar muito para fazer algumas entregas.

Em outros momentos do vídeo, percebemos a disposição permanente de Valmir para aquela atividade, exemplificando com nitidez a noção do trabalhador *just-in-time* (Abílio, 2020): primeiramente, ele comenta que precisava agilizar uma entrega porque o aplicativo já tinha indicado outra compra a ser feita; depois, revela: "*trabalhei cara, não parei nem um minuto. O único tempo que eu parei foi meia hora, fiz uma refeição e continuei [...]*" (05'37"); no final do vídeo, quando já está retornando para casa, aponta que só vai comer, dormir e depois acordar cedo para outra jornada de trabalho de 12 horas.

Está presente, nesse vídeo, novamente a ideia do empreendedor de si, que mobiliza o imperativo de ser ágil para aumentar seu ganho, ao mesmo tempo que se preocupa com sua reputação, buscando escolher bem os produtos para não ter problemas com os clientes e preocupando-se com o sistema de avaliação do aplicativo (49 avaliações com 5 estrelas e 1 com 4 estrelas). Esse mesmo vídeo ainda elucida como Valmir lidava com o trabalho em dois aplicativos e atividades distintos, buscando combiná-los de modo a atenuar gastos de seu deslocamento pela cidade. Afinal, muitas vezes, quando acaba o expediente, ele está longe de sua casa: "*Terminei longe. Como a gente*

não é bobo, *acabei de ligar o Uber. Direcionei, se pegar um passageiro, ele vai ajudar na despesa*” (5’00”; grifos nossos).

Valmir desenvolve uma relação semelhante à de Marcelo, em alguns aspectos, com a plataforma Cornershop. Ambos aliam críticas a determinadas lógicas de funcionamento com explicações e justificativas sobre a maneira como a empresa opera. Contudo, é possível dizer que Valmir manifesta maior resignação quanto à Cornershop do que Marcelo. Se este falava em greve dos motoristas de aplicativo e era mais incisivo nas críticas, Valmir parece mais preocupado em explicar os modos de funcionamento da plataforma, mesmo que não deixe de manifestar cansaço e ansiedade pelas condições de trabalho enfrentadas. O vídeo “Cornershop proíbe você trabalhar com outro App”,<sup>27</sup> de 6 de junho de 2020, embora pareça tratar de uma manifestação de desagravo à empresa, na verdade é uma explicação de Valmir de que não há nenhum impeditivo de trabalhar com mais de um aplicativo, desmentindo certo boato que dizia o contrário. Ele explica que havia incentivos para que os *shoppers* ficassem *on-line* no aplicativo por determinado período, pois ganhavam um valor a mais por isso, não havendo um porquê de se conectar a outras plataformas. Com a diminuição desses incentivos, Valmir conta que passou a valer mais a pena trabalhar com outras plataformas simultaneamente, desde que tendo o cuidado de desligar uma delas quando uma corrida ou compra chegasse na outra. Mas reforça que essa exclusividade com a Cornershop nunca ocorreu: *“Simplesmente, se você não, é... não tiver conectado, cê num vai receber... é... pedido nenhum. Quem tiver conectado vai receber pedido, e é assim que*

*funciona. Tá? Eu tô fazendo vídeo e tá conectado. De repente pode tocar aqui...”* (03’33” ao 03’48”).

Outro aspecto importante para a descrição do canal de Valmir é sua interação com outros trabalhadores *shoppers*. Há muitos vídeos relatando a experiência de trabalho com outros colegas, sejam pessoas que estavam iniciando suas atividades como *shoppers* naquele momento, sejam colegas que ele relata ter contato através de grupos no *WhatsApp*, e que decidiu gravar uma experiência de compra ao lado deles. Este é o caso do vídeo “Cornershop 31/12, Última compra do ano”,<sup>28</sup> de 31 de dezembro de 2020, quando Valmir grava seu colega atendendo a um pedido, e os dois vão fornecendo dicas de como prestar aquele serviço com mais qualidade e agilidade. A animação e efusividade de Valmir ao gravar vídeos com seus colegas denotam alguma solidariedade coletiva em torno da atividade como *shopper*, ao mesmo tempo que podem indicar uma busca por mobilizar seu próprio canal, atraindo visualizações para sua atividade. Nesse aspecto, na comparação com Marcelo, vemos que este age de modo distinto: suas interações aparecem nos vídeos através de relatos dele sobre conversas que teve com colegas, sem, contudo, mobilizar nomes e vídeos inteiramente dedicados a isso. Possivelmente pela diferença de magnitude dos canais e pelo número de inscritos e visualizações, Valmir parece se ocupar mais de dar visibilidade a outros *shoppers*, mesmo que não haja uma continuidade dessas interações em seu canal.

Por fim, politicamente, podemos ver que Valmir não se coloca de maneira enfática, evitando posicionar-se, mesmo em momentos em que aparentemente iria expressar sua

opinião com mais clareza. Mais especificamente, no vídeo “Uber – táxi! vereador Amadeu”,<sup>29</sup> de 1º de agosto de 2020, Valmir começa falando de como o vereador Adilson Amadeu, reconhecido representante da categoria de taxistas em São Paulo, havia ficado bravo e descontente com certa estratégia da empresa Uber em buscar abarcar o público taxista. Valmir dá sinais de que começará a criticar o vereador e, em alguns momentos, aparenta defender a Uber, mas termina o vídeo dizendo que, apesar de serem mudanças boas para o passageiro, no sentido de que ele terá mais opções de escolha, “vai dar muita briga, isso aí vai dar muito o que falar. Certo? Mas vamos ver o resultado daqui pra frente” (07’00”). Um pouco antes, ponderou sobre o vereador: “No ponto de vista dele, ele tá certo. Tá lutando aí pelos taxistas...”. Esse episódio ainda elucida a maneira como se dá o debate em torno das iniciativas de regulamentação do trabalho por aplicativos, em que lógicas privadas e corporativas – dos taxistas – buscam intervenção junto ao Estado, este já permeado pelos interesses econômicos das plataformas e pela lógica gerencial de governança. Os direitos e a proteção das categorias pouco representadas e desassistidas de uma real regulamentação de suas condições acabam negligenciados por uma concepção neoliberal de justiça, que entende as desigualdades sociais como justificáveis e, por isso, aceitas (Fonseca, 2014).

## Conclusões

Podemos começar analisando as descrições expostas acima observando que a maneira como a atividade de *shopper* é descrita por Marcelo e por Valmir mobiliza diferentes elementos.

Aqui não se trata de uma comparação entre os dois, mas de uma complementaridade que nos auxilia a traçar aspectos da subjetividade do trabalhador *shopper*. Ao descrever suas atividades, Valmir traz as condições extenuantes de trabalho a que essa categoria é submetida, como jornadas de trabalho extensas, baixa remuneração, ausência de estrutura para deslocamento casa-trabalho e a ausência de condições importantes para a saúde do trabalhador, como horário adequado de almoço e preocupações com o esforço físico empregado nas tarefas. Isso tudo sem contar nos quase nulos direitos de trabalho considerados pela plataforma Cornershop como “benefícios”. Essas condições se convertem em manifestações de cansaço físico e psicológico, bem como em diversos momentos de ansiedade e preocupação, advindos do afã de desempenhar bem a função *shopper*, mas também das inseguranças propiciadas pela lógica de funcionamento das plataformas. Valmir toca em atributos pessoais que um *shopper* deveria prezar e desenvolver nesse cenário, mas é Marcelo quem explora isso com mais detalhamento. Ele traz o *ethos* empreendedor em suas falas e ações, demandando sempre uma atitude de perseverança diante de tais condições encaradas, sem deixar de denunciá-las, vale notar. Mas o modo como Marcelo descreve seu trabalho permite enquadrá-lo como um empreendedor de si mesmo (Dardot e Laval, 2016), que atravessa uma jornada difícil, mas para a qual é preciso “extrair força”, superando barreiras como o Estado que o “suga” através dos impostos, as plataformas que o exploram e os “fracassados” que transmitem negatividade àquela ocupação.

Ser um *shopper*, portanto, é mais como um “passar a ser” um *shopper*, é encarar mais um “empreendimento” na vida desses



indivíduos, é uma condição que pode ser desativada ou reativada conforme progredem os cálculos, estratégias e oportunidades. No caso da pandemia do novo coronavírus, essa foi a oportunidade para que muitos que se viam como *uber* ou, como usualmente se nomeiam, "motoristas de aplicativo" passassem a atuar como *shoppers*. De todo modo, nunca se deixa uma atividade completamente. A incerteza e a insegurança quanto às condições de trabalho e os ganhos que serão obtidos acarretam uma impossibilidade de planejar o futuro a médio e longo prazo, como já havia adiantado Sennett (1999 e 2006). O planejamento ocorre conforme as informações disponíveis, e a velocidade dos cálculos e raciocínios para ingressar numa determinada atividade ou ligar e desligar determinado aplicativo precisa ser muito fugaz. Isso explica a fragilidade e a dificuldade de se construir uma identidade em torno do *shopper*, mas também em torno de outras ocupações moduladas pela uberização (Abílio, 2019 e 2020). Assim, é latente a presença do trabalho amador, como descreveu Abílio (2020), dada a indeterminação de tempo e espaço nas tarefas desempenhadas. Isso produz efeitos na formação de uma solidariedade coletiva e nas possibilidades desse sujeito social intervir no Estado.

Não significa dizer, porém, que não há uma identidade e uma subjetividade a ser notada no trabalhador *shopper*. Ela existe e pode ser vista nas falas dos sujeitos aqui analisados e na maneira como eles dialogam com seus semelhantes. Mas essa identidade possui vínculos frágeis e fugazes, embora sempre reativáveis, como descrevem Boltanski e Chiapello (2009) sobre o mundo conexcionista de projetos e redes que se formou no capitalismo contemporâneo. Talvez seja mais nítido de notar essa identidade coletiva, ainda que permaneça

seu caráter instável, se olharmos para os *shoppers* também como *ubers*, entregadores, *trucks*, ou seja, trabalhadores modulados por aplicativos gerenciados por grandes empresas, as plataformas. Como toda generalização, perderemos nuances importantes se encararmos dessa maneira, mas é um modo que considera a própria narrativa e representação de si feitas por Marcelo e Valmir, por exemplo.

A permanência do trabalho por aplicativos, porém, ajuda a explicar as atividades desempenhadas pelos dois, mas não encerra as estratégias por eles traçadas para ganharem a vida. Marcelo, por exemplo, buscou capitalizar sua atuação enquanto *youtuber* para tentar ofertar um curso para outros motoristas de aplicativo. Já Valmir, identificando que o trabalho como *shopper* não propiciava os ganhos que estava esperando, passou a utilizar as redes e seu canal para vender máscaras no atacado, outra lacuna identificada por ele com o advento da pandemia do novo coronavírus. Numa narrativa empreendedora clássica, diríamos que Valmir identificou uma oportunidade de mercado e buscou explorá-la para conquistar seus ganhos. Esta não é uma descrição incorreta, mas preferimos situá-la como uma prática constante e estruturante das estratégias de vida e sobrevivência das camadas populares (Machado da Silva, 2018), ou como um imperativo de sobrevivência no mundo da informalidade, considerando o contexto histórico e socioeconômico brasileiro, ainda que sob dimensões e intensidades distintas na atualidade (Telles, 2010).

Percebe-se nas falas dos *shoppers* analisados uma frustração com a política (e com os políticos). Fica clara a ideia de que eles estão por conta própria e evitam se posicionar politicamente, com receio de que sua visão

possa trazer algum prejuízo para sua atividade, principalmente com seus clientes. Marcelo, por exemplo, diz que procura “não meter política no meio”. Ainda assim, é possível verificar certa insatisfação e descontentamento com as plataformas e certas lógicas de funcionamento. Contudo, sem uma representação coletiva, como no caso dos taxistas citado por Valmir, e na ausência de mecanismos de proteção social, é realçada a percepção de que estão “sozinhos”. Por isso precisam usar de todas as estratégias para aumentar seu rendimento: “*explorar para não ser tão explorado*”, como afirmou Marcelo. A frase de Valmir, aparentemente corriqueira e despretensiosa, “*Como a gente não é bobo, acabei de ligar o Uber*”, na verdade é simbólica da representação das estratégias adotadas para encararem o cenário de incertezas e desproteções.

Por fim, percebe-se que os *shoppers*, ou, num geral, os trabalhadores de aplicativo, que permeiam o tecido das metrópoles contemporâneas, são sujeitos que buscam práticas que passam pela ideia de “novidades”, algo que quebre com a estrutura de ganhos e condições vivenciadas, como foi a atividade de *shopper*, principalmente no período da pandemia do novo coronavírus. As incertezas vivenciadas nesse contexto se convertem em indefinições quanto às suas identidades e sentimentos de vinculação e reconhecimento, que se somam a um contexto urbano dominado por uma razão neoliberal que enseja a falta de proteção e regulamentação de milhões de trabalhadores, por vezes vistos a si mesmos como empreendedores de suas próprias vidas e buscando construir alternativas de renda e trabalho.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-2105-5890>**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
braunercruz@iesp.uerj.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8279-3643>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharias e Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais. Santo André, SP/Brasil.  
claudio.penteado@ufabc.edu.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-5847-241X>**

Universidade Federal do ABC, Laboratório de Tecnologias Livres, Centro de Engenharias e Ciências Sociais. Santo André, SP/Brasil.  
paulorobertoeliasdesouza@gmail.com

## Notas

- (1) Este é um termo usado pelos próprios trabalhadores desse tipo de serviço, razão pela qual decidimos mantê-lo em nossa análise. Em inglês, *shopper* designaria um comprador, e a palavra é mobilizada pela plataforma *Cornershop*, de propriedade da *Uber*, que nomeia seus usuários trabalhadores dessa maneira. Assim, quando a empresa adentrou o mercado brasileiro, muitos se tornaram *shoppers*, pois, na grande maioria, iniciaram os trabalhos nesse aplicativo, mesmo que atualmente prestem serviço também a outras plataformas. Mais recentemente, uma *startup* de nome *Shopper*, com atuação semelhante às demais plataformas citadas, tem ganhado mercado na cidade de São Paulo. Contudo, o termo *shopper* permanece com seu sentido abrangente, podendo designar trabalhadores desse ramo em diferentes plataformas.
- (2) Informações disponíveis em: <https://www.youtube.com/intl/en-GB/about/press/>. Acesso em: 23 jul 2021.
- (3) Ver: Uber compra startup chilena de entregas de mercado Cornershop. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,uber-compra-startup-chilena-de-entregas-de-mercado,70003046303>. Acesso em: 8 nov 2020.
- (4) Ver: Cornershop: como funciona o serviço de mercado em parceria com Uber. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2020/08/cornershop-como-funciona-o-servico-de-mercado-em-parceria-com-uber.ghtml>. Acesso em: 8 nov 2020.
- (5) Ver: Uber assume 100% da Cornershop por mais de US\$ 1,4 bilhão. Disponível em: <https://neofeed.com.br/blog/home/uber-assume-100-da-cornershop-por-mais-de-us-14-bilhao/>. Acesso em: 17 dez 2021.
- (6) Na Uber, entretanto, é solicitado um carro cuja fabricação date de até 10 anos. Essa é uma vantagem comparativa para quem deseja se tornar um *shopper*, uma vez que não precisa ter um carro tão novo.
- (7) Essas etapas são baseadas nos relatos dos *shoppers* por nós analisados e no contexto de produção dos vídeos que utilizamos. Algumas dessas etapas, porém, foram alteradas ao longo do tempo de atuação da plataforma, como um encurtamento da capacitação *on-line* e a dispensa de um teste de aprovação dos conhecimentos. Contudo, optamos por descrever aquelas que vigoravam quando do início da produção dos vídeos e relatos dos dois *shoppers* que estudamos, por volta de abril de 2020.
- (8) Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/noticias/18919\\_profissao-shopper-saiba-como-e-o-trabalho-e-quanto-ganha-quem-faz-as-compras-de-supermercado-por-voce.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/18919_profissao-shopper-saiba-como-e-o-trabalho-e-quanto-ganha-quem-faz-as-compras-de-supermercado-por-voce.html). Acesso em: 27 jul 2021.
- (9) Disponível em: <https://cornershopapp2.helpsite.com/>. Acesso em: 27 jul 2021.
- (10) Disponível em: <https://cornershopapp2.helpsite.com/articles/66973-boletim-do-shopper>. Acesso em: 27 jul 2021.
- (11) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ENGt6YSrWsQ&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=ENGt6YSrWsQ&ab_channel=ValmirCavalcante). Acesso em: 30 jul 2021.
- (12) Disponível em: <https://www.youtube.com/c/UberdoMarcelooUberforadacurva/about>. Acesso em: 25 jul 2021.

- (13) Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCyMLM7sI0xssm3MQHCiSHyA>. Acesso em: 30 jul 2021.
- (14) O link que tentamos acessar é o: <https://motoristaforadacurva.com.br/curso-mfc/>.
- (15) Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2019/05/a-estrategia-que-fez-de-um-porto-alegrense-o-melhor-motorista-de-uber-do-brasil-cjvh9og6q02r401majz8q8w3s.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- (16) Disponível em: <https://machine.global/entrevista-com-motorista-marcelo-o-uber-fora-da-curva/>. Acesso em: 27 jul 2021.
- (17) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=CU\\_USAG4m4c&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=3](https://www.youtube.com/watch?v=CU_USAG4m4c&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=3). Acesso em: 27 jul 2021.
- (18) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MR9aOOxeHFo&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=8>. Acesso em: 27 jul 2021.
- (19) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=tCKqBclgyd4&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=80&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=tCKqBclgyd4&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=80&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Acesso em: 27 jul 2021.
- (20) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=eQLLoAHnmUI&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=46&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=eQLLoAHnmUI&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=46&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Acesso em: 30 jul 2021.
- (21) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=bzz-qRp9yp8&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=100&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=bzz-qRp9yp8&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=100&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Acesso em: 27 jul 2021.
- (22) Disponível em: [https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd\\_7xuWh\\_9-F-VEWWrg/about](https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd_7xuWh_9-F-VEWWrg/about). Acesso em: 29 jul 2021.
- (23) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=cyON6HbO\\_bo&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=cyON6HbO_bo&ab_channel=ValmirCavalcante). Acesso em: 29 jul 2021.
- (24) É importante frisar que esta é uma descrição que inferimos a partir dos vídeos publicados por Valmir e as respectivas datas, podendo haver imprecisões nos momentos dos “trabalhos” desenvolvidos.
- (25) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=bt-sdvNLVqE&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=bt-sdvNLVqE&ab_channel=ValmirCavalcante). Acesso em 29 de jul. 2021.
- (26) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-GB1eOEwPr4>. Acesso em: 29 jul 2021.
- (27) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_vrqCGtsFio](https://www.youtube.com/watch?v=_vrqCGtsFio). Acesso em: 29 jul 2021.
- (28) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=qHwOydo7DFM&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=qHwOydo7DFM&ab_channel=ValmirCavalcante). Acesso em: 29 jul 2021.
- (29) Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=XIEbAQDuv\\_o&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=XIEbAQDuv_o&ab_channel=ValmirCavalcante). Acesso em: 29 jul 2021.

## Referências

- ABÍLIO, L. C. (2019). Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. *Psicoperspectivas*, v. 18, n. 3, pp. 41-51.
- \_\_\_\_\_. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98.
- BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, È. (2009). *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo, Martins Fontes.
- BURGESS, J.; GREEN, J. (2009). *YouTube e a revolução digital*. São Paulo, Aleph.
- CRUZ, M.; FONSECA, F. (2018). Vetores em contradição: planejamento da mobilidade urbana, uso do solo e dinâmicas do capitalismo contemporâneo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 42, pp. 553-576.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FONSECA, F. (2014). A concepção neoliberal de justiça. *REBAP. Revista Brasileira de Administração Política*, v. 12, pp. 15-41
- \_\_\_\_\_. (2019). Impactos do neoliberalismo ao estado de bem-estar e à democracia: Uma análise conceitual e empírica. *GIGAPP Estudos Working Papers*, v. 6, n. 117, pp. 114-130.
- FOUCAULT, M. (2008). *O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo, Martins Fontes.
- JESUS, E.; SALGADO, T.; SILVA, P. (2014). Performances e produção de efeitos subjetivos no Instagram e no YouTube. *Fronteiras-estudos midiáticos*, v. 16, n. 3, pp. 243-256.
- KARHAWI, I. (2017). Influenciadores digitais: conceitos e práticas em discussão. *Communicare*, v. 17, pp. 46-61.
- LÓPEZ-RUIZ, O. (2007). *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro, Azougue.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (2018). *O mundo popular: trabalho e condições de vida*. Rio de Janeiro, Papéis Selvagens.
- MANOVICH, L. (2013). *Software takes command*. Nova York, Bloomsbury.
- SCHOLZ, T. (2016). *Cooperativismo de Plataforma: contestando a economia do compartilhamento colaborativa*. São Paulo, Elefante e Autonomia Literária.
- SENNETT, R. (1999). *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro, Record.
- \_\_\_\_\_. (2006). *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo, Elefante.
- SRNICEK, N. (2017). *Platform capitalism*. Cambridge, Polity Press.

TELLES, V. (2006). "Introdução". In: TELLES, V.; CABANES, R. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo, Humanitas.

\_\_\_\_\_ (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Argumentum.

ZANATTA, R. (2016) "O capitalismo de plataforma no Brasil". In: SCHOLZ, T. *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento colaborativa*. São Paulo, Elefante e Autonomia Literária.

Texto recebido em 17/ago/2021

Texto aprovado em 4/out/2021

# “Doing their best for the company”:\* neoliberalism and the subjectivity of shopper workers

“Vestindo a camisa da empresa”: neoliberalismo  
e a subjetividade dos trabalhadores *shoppers*

Brauner Geraldo Cruz Junior [I]  
Claudio Luis de Camargo Penteado [II]  
Paulo Roberto Elias de Souza [III]

## Abstract

This article aims to understand the subjectivity of the shopper worker, analyzing uberization in the Brazilian scenario and the impacts of neoliberalism on the social and urban reality. We investigated how shoppers describe their activities, what relationships they establish with platforms and colleagues, and how they manifest their identity. To achieve this, we analyzed two workers who talk about this type of work on YouTube channels. The conclusions point out that the uncertainties experienced in this context are converted into uncertainties regarding their professional identities, which are added to an urban context dominated by lack of protection of millions of workers, who are sometimes seen as entrepreneurs of their own lives seeking to build alternatives of income and work.

**Keywords:** neoliberalism; shopper; uberization; informality.

## Resumo

*O presente artigo visa compreender a subjetividade do trabalhador shopper, avançando na análise da uberização no cenário brasileiro e dos impactos do neoliberalismo no tecido social e urbano. Observamos como os shoppers descrevem suas atividades, quais relações estabelecem com as plataformas e colegas e de que forma manifestam sua identidade. Para tanto, analisamos dois trabalhadores que nararam questões sobre esse tipo de trabalho em canais do YouTube. As conclusões sinalizam que as incertezas vivenciadas nesse contexto se convertem em indefinições quanto às suas identidades profissionais, que se somam a um contexto urbano dominado pela falta de proteção de milhões de trabalhadores, por vezes vistos a si mesmos como empreendedores de suas próprias vidas que buscam construir alternativas de renda e trabalho.*

**Palavras-chave:** neoliberalismo; shopper; uberização; informalidade.



## Introduction

Neoliberalism, seen as a political rationality that builds and modulates subjectivities – a way of the world, from the perspective of Pierre Dardot and Christian Laval (2016), in turn influenced by Michel Foucault's (2008) reading of the phenomenon –, has pernicious impacts in social life and in a very latent way for the popular classes, sometimes neglected in studies that privilege the influence of this system of ideas on the State. By advocating the government of societies based on a generalization of the market and competition, neoliberalism does not only raise new forms of productive organization, but also inscribes managerial norms in governmental practices and in human actions, resulting in subjects and institutions that see themselves as companies (ibid.) and lacking mechanisms of collective intermediation and social regulation.

With the technological transformations of production systems, mainly through the use of Information and Communication Technologies (ICTs), which enable the emergence of new, more individualized activities, mediated by software that take charge of many human activities (Manovich, 2013), it is possible to think of new organizations in the ways of producing and offering products and services. As well as new practices of consumption to these goods, which in this process reveal an absence of guarantees and security for the most fragile side of this balance: that one of workers subjected to such arrangements (Abílio, 2019).

In this new context, cities, especially metropolises, are faced with urban reconfigurations, permeated by the absence of public regulation and coordination and susceptible to the imperative of private logic. There is, then, an attempt to adapt to the fleeting design of contemporary work, which is often precarious, in which inequalities are reflected in space and, through it, are better understood, as well as putting challenges for public governance.

The work based on apps can serve as an example for this scenario. We are faced with novelties in everyday life that are gradually introduced and transform the way of seeing and thinking about certain consumption habits and ways of working. In this logic, some companies end up influencing the market and gradually modifying the production chain, consumption habits and the ways in which the State deals with and regulates these issues. This is the case of the Uber platform, whose organizational model is based on the use of big data to manage workers as a type of application user, which, in turn, serves consumers, who form the other group of users. The latter group, as they demand the service, they also start to evaluate the performance of those responsible for providing it, the workers. Well known in the passenger transport service, this organization has extended to areas such as delivery of meals and goods, beauty services, cargo transport and supermarket shopping. Depending on the branch in which it operates, this model finds more or less room for growth, according to the consumption habits of the population and the legal flexibilities of each market.



With the advent of the new coronavirus pandemic, we have seen the food delivery and supermarket shopping branches grow exponentially. In Brazil, this latter segment, which until then did not have many adherents, began to offer itself as a way for people who avoided leaving their homes, for fear of infecting themselves and their families but, even so, they needed to buy groceries of everyday use. Thus, alternatives for carrying out this activity were offered by companies such as Cornershop, Rappi and James Delivery. Platforms that connect consumers with people willing to make these purchases in the market and deliver them at home, risking their health, with remuneration according to parameters defined by the companies.

The growing literature around work based on apps points to a critical perspective on the conditions faced by this workforce, as well as the logic operated by the platforms that modulate such conditions (Scholz, 2016; Srnicek, 2017). In particular, the debate around the phenomenon of uberization, pointed out by Slee (2017) and, in a perspective closer to the Brazilian reality, also developed by Abílio (2019 and 2020), reveals the formation of new professional identities, under a deep transformation in how the subject sees himself in relation to the activity he performs. Sennett (2006) had already identified the subject resulting from what he called a culture of the new capitalism as someone who is guided by short-term relationships, incessantly searches for new capabilities and preaches a certain detachment from the past, invoking a consumer personality and not of an

owner zealous for his personal attributes. Boltanski and Chiapello (2009) highlighted the importance of a project organization in a connectionist world, in which the formation and maintenance of dynamic networks and easily reactivatable points were essential for the new capitalist spirit on the rise. In a plot closer to the national context, Telles (2006 and 2010) pointed out that the social experience of work in neoliberalism indicated other times of life and their relationship with the city, in a scenario that gives rise to precariousness, discontinuity and uncertainty. If we refer to the description of subjectivity stemming arising from neoliberal rationality, guided by competition as a social norm and the organization of individuals in the form of a company, we have in the shopper category<sup>1</sup> – the worker who purchases in supermarkets mediated by large platforms – an important figure in this context. It does not imply granting all these attributes to this type of worker, but rather thinking about how this subjectivity is being formed and how it dialogues with the influences it receives. It is important to emphasize: if there is the emergence of new elements in the relationship between subject and work, there are also relevant continuities in the practices and identifications related to work in the non-formalized market, in view of its importance and historical and structural weight for the Brazilian economy. The absence of guarantees and rights for this part of the labor market on the part of public governance marks the trajectory of this sector, which, although flirting with the horizon of wage-earning, finds itself increasingly distant from achieving

it, especially with the new productive arrangements of neoliberalism and with the dissolutions of the wage-earning world.

The objective of this article, therefore, is to advance in the understanding of the subjectivity of the shopper worker, considering that this is a category that allows us to analyze the context of uberization in the Brazilian scenario and, thus, to move forward in the understanding of the impacts of the neoliberal advance in the social and urban tissue. We will pay attention to the following questions: How do shoppers describe their occupation and work activities?; What relationships do they establish with the platforms and with their peers?; How do they represent their activities towards the society and how do they claim recognition and manifest their identity?; How do they see themselves towards the State and how do they position themselves politically? In order to do so, we will analyze two shopper workers who narrate their daily lives and questions about this type of work through channels of the YouTube video platform.

In the digitalized society, YouTube has become an important space for the expression of contemporary subjectivities. The fifteen-year-old platform has approximately two billion unique monthly users,<sup>2</sup> making it the second most visited website in the world, only behind Google. Having varied uses by its users, YouTube has undergone important transformations (Burgess and Green, 2009), no longer being just a repository of home videos to become an important social media for the production of new businesses, the emergence of digital influencers (Karhawi,

2017) and the emergence of self-performance devices, based on elements put in scene by users (Jesus, Salgado and Silva, 2014). The performances published on the YouTube platform are projected as a resource (device) of mediatization of a “self” represented in front of an audience based on search terms (internal or external) and the recommendation algorithms of the platform (sociotechnical network). In this way, the self-representation of the professional activity by shopper workers, through YouTube, is configured as a structuring element of their identity and subjectivity, the focus of this study.

The article is divided into four more sections, in addition to this introduction. We will begin by approaching in greater depth the debate about neoliberalism and its impacts in the Brazilian context. We will seek to trace how uberization is associated with this model of government of society and how we can think about the resulting forms of work, considering our historical and social scenario. In the next section, we will explain how the Cornershop platform operates in Brazil and which activities are required from shopper workers. Then we will explain the methodological approach adopted and present the two YouTube channels analyzed, first doing a general reading about them and, after that, describing and analyzing each shopper worker through the speeches, actions and behaviors from their videos. The final section will be dedicated to drawing conclusions about the analysis carried out and its relationship with the proposed theme, indicating possible research agendas and outlining a small overview of the shopper worker's subjectivity.

## Neoliberalism, uberization and subjectivities related to work

The emergence of neoliberal reason – as advanced in the Introduction to this article – as a strategy of government, or governmentality, of the very ways of governing and exercising biopolitics (Foucault, 2008), has provoked profound reorders in the way individuals and institutions see themselves in relation to society. If the ideas present in the Chicago School, defended by economists such as Milton Friedman, or even in the Austrian School of Von Mises and Hayek, had not obtained great support in the mainstream political debate as soon as they emerged, from the 1970s onwards this scenario became reversed. The mobilization for the individual became quite diffuse, in academic circles and in the corporate environment, according to a certain vision exhausted from the predictability and accommodation of Fordism, that claimed greater autonomy in the face of the bureaucratic structures that the worker faced, through a consideration of themselves as subject-company. Someone who takes risks, constantly seeks to value their capital and organizes themselves around competitive mechanisms (Dardot and Laval, 2016).

If we analyze this process of changes in production and in thoughts and subjectivities by another theoretical key, it is also possible to notice important transitions in the way individuals organize their work and their way of facing economic and professional life. Sennett (1999 and 2006) explains the transition that took place in subjective aspects of workers between an era marked by Fordism and its

ability to provide stability, long-term planning and the definition of routines, in contrast to a new culture of capitalism permeated by the short term and the impossibility of making long life plans. In the work environment, this would, among other things, lead to a low level of institutional loyalty, that is, loyalty between workers and the companies they operate, as well as a decrease in the informal trust of these workers and their colleagues (Sennett, 2006).

Exploring this new position in the world of work, Boltanski and Chiapello (2009) unravel what would be a new spirit of capitalism, whose ethos points out to a new social life, formed by the multiplicity of encounters and by networks whose connections are temporary, although always reactivatable. The project thus becomes the pretext for the formation or reactivation of these connections: "It temporarily brings together very different people and presents itself as a network segment that is strongly activated during a relatively short period, but which allows for the creation of more lasting ties, that will remain dormant, but always available" (*ibid.*, p. 135; our translation). Following this vision, connection networks start to guarantee the success of individuals in the professional world. The greater a person's network of contacts, the more projects he or she has and, therefore, the more ways to adapt to the environment in which he or she is inserted. This fleetingness of connections and activities is also reflected in issues such as the traditional notion of property in capitalism. While this view privileges the possession of something, in the new spirit of capitalism, the availability of that good becomes more important. It is not by chance that leasing relationships become frequent instead of those of purchase and

sale. With this, the idea of property that is still so dear to the capitalist system resides in the possession of oneself. It is here that we can think of entrepreneurship, as stated by López-Ruiz (2007), as a social value to be cultivated in everyday practices. We are referring to businessmen or self-employed who have gained so much ground in the contemporary world of work, marked by the deregulation of professions and the job market itself, posing challenges to the dynamics of urban life.

Other changes are also present with the advent of neoliberalism. In addition to the change in the ways of thinking and leading the lives and professional paths of individuals, institutions are deeply modified by neoliberalism. The State becomes, at the same time, the target and the agent of these transformations. As mentioned by Cruz and Fonseca (2018), government programs and projects, under what they called ultraliberal ideals, are built from a precedence of the private sphere over the public sphere, exemplified in proposals such as privatization in the economy, lack of protection of the national capital, the dismantling of the welfare state – an aspect also noted in Fonseca (2019) – and “*a nonintervention and deregulation of the production, as of the circulation of goods and services, the financial market, labor relations and all forms of market, including real estate*” (Cruz and Fonseca, 2018, p. 556; our translation, emphasis added). Thus, this deregulation is felt, in turn, in the urban social tissue and in the management of large metropolises, since the organization of space and multiple economic interests would be dependent on a link between the State and the presuppositions of the market, which is in constant and accelerated modification.

The ways in which goods and services are circulated also suffer structural changes, influenced and being part, of course, of the changes already noted here between individuals and institutions. An example of this relationship is the encouragement of a sharing economy encouraged by the notion that “everything belongs to everyone” or “what is mine is yours” (Zanatta, 2016, p. 22, free translation). Scholz (2016) demonstrates that the economy based on the sharing of goods and services, rather than the private ownership of them, despite offering more alternatives for income earning, extends unregulated free markets to areas hitherto essentially private of our lives. Thus, the large companies of the so-called platform capitalism depend on our cars, apartments, emotions and, mainly, our time, to grow, being only logistic intermediaries in which the related goods are, in this case, individuals.

The concept of platform capitalism, originally created by Nick Srnicek, sought to reference a new stage of the global economy based on technology companies that focus on the economic exploitation of data: platforms such as Cornershop, which will be discussed here. These platforms start to organize the markets, mediating the infrastructure between different groups and, when defining “the rules of the game”, also dictate how other companies are structured from then on, with little room for maneuver (Srnicek, 2017). Scholz (2016, p. 18, free translation) called the platform-fueled sharing economy “a precarious trap of low wages.” By matching workers and consumers as both being users of the applications offered by these platforms, there is a duality of this relationship. If, on the one hand, it is about having new economic

opportunities, on the other hand, the working users who provide the goods and services to consumer users are managed by them, with the prerogative to punish or even dismiss the person who is providing a certain service. This is where we can talk about uberization as a concept that synthesizes the effects of this economic model for social organization. Slee (2017) analyzes this movement as something that emerged as an innovator, part of a sustainable and community appeal, and, in the end, has become a deregulated space controlled by large companies. These eventually promoted a new wave of precarious work.

Abílio (2019 and 2020) develops this scenario by exploring what she called the era of "just-in-time worker" to describe what she understands as uberization. The author's argument, after studying cosmetic retailers and motorcyclist delivery men, is that the forms of exploitation of work in the periphery, which previously had a secondary or marginal role in explaining the mode of production of capitalism, now play a central role in explaining the global economic dynamics. It is important to note that elements very present in the historical reality of the Brazilian labor market, such as the uncertainty about what is considered working time or not, the confusions about what should be remunerated, which are the domestic spaces and workspaces, are all deepened in a flexible model that reaches world levels, overcoming the global southern barrier and leading to a new form of management and control. The concept of uberization is understood, in this way, as a broad and generalized process of informalization of work, which causes changes

in the way informality itself is conceived, because uberization, according to Abílio (2020), encompasses processes of state deregulation and the extinction of mechanisms to control labor relations, legitimizing and making the transfer of costs and risks to the worker himself banal. This process takes place, among other aspects, from the conversion of workers into self-managed professionals, who manage themselves and are always available to a multitude of consumers. In this sense, the subjectivity of the worker in uberization is deeply altered, since aspects related to his identification in relation to the activities he performs are suppressed. Thus, the concept of amateur work emerges as something that is temporary, even if it is permanently put, because there are no definitions of activities, schedules and workspaces, as well as long-term planning for occupation are impossible to be plotted (ibid.).

An important element of the uberization defined by Abílio (2019 and 2020) is the fact that, although it has unprecedented proportions and creates new forms of regulation and control, the uncertainties and flexibility provided by this model are not unprecedented issues in the horizon of the Brazilian working class. Machado da Silva's work (2018) and the positive construction (in the sense of seeking a statement rather than denying its opposite) of what it considers as strategies of life and survival elucidate that, contrary to facing informality as only the inverted mirror of wage, it is necessary to see the practices existing in this universe as legitimate and revealing the way of life of a huge contingent of the Brazilian population. Analyzing the subjectivity of workers in the

midst of uberization is, therefore, considering their trajectory as a class and the economic and social practices developed previously by them.

In addition, concrete changes emerged in this universe of popular economic practices, especially from the 1990s. The ways of obtaining income and strategies of life have changed with great proportions in large urban centers. Uncertainties and the need to outline calculations and strategies before them remain, but the horizon of wage giving way to a scenario whose social protection loses its degree as a reference to be sought by workers. Telles (2010) situates this dynamic quite accurately, looking at the city of São Paulo, but in a process that, we can say, can be observed in other Brazilian urban centers:

[...] the informal economy, always present in the city (and in the country) expands through new articulations between the traditional survival economy, local markets, which spread throughout the regions, even the most distant from the city, and the globalized circuits of the economy. It is here new connections and a scale of redefinitions entirely in phase with the globalized world, which redesign spaces and urban territories in the trails of subcontracting networks that reach the extreme points of the peripheries through the pathways of an inextricable strain of intermediaries and intermediations that reactivate work at home and redefine the so-called autonomous work, at the same time that local markets are also redefined in the combination of the circumstances of the so-called popular economy with local mafias and clandestine trade in lawful or illicit goods of varied origins. (p. 9; our translation)

## The Cornershop platform and shoppers' activity

Cornershop is a Chilean startup created in 2015 and which, in the beginning, operated only in Chile, Peru, Mexico and Canada, focusing on the Latin American market, according to Oskar Hjertsonsson, its founder.<sup>3</sup> In October 2019, Uber acquired a majority share of the company. It thus reached the Brazilian market in early 2020 and gradually expanded the cities and regions in which it operated.<sup>4</sup> In June 2021, Uber took over 100% of the startup after disbursing \$1.4 billion.<sup>5</sup>

The now called Cornershop by Uber is an application that intermediates intersperses the purchase and sale between stores and supermarkets and previously registered consumers. At the other end, to ensure this relationship, are those who will make the purchases demanded, going to the registered stores, selecting the chosen products, buying them and delivering them to the households. They are the shoppers, a term coined by the company itself and adhered by the competitors of the segment. As with other apps, there are different versions for customers and shoppers, both available for download on Android and iOS systems.

Becoming a shopper is similar to becoming an Uber driver: you must be over 18 years old, with a national driver's license and a vehicle in good condition with a manufacturing year equal to or greater than 1999 with permission to go.<sup>6</sup> Some steps, however, need to be fulfilled after the initial registration:<sup>7</sup> (1) online presentation

of the company; (2) submission of documents and an online course of instructions and rules of operation of the application, with expectation of 90% score in the test; (3) if approved, contract signing and training with experienced shopper; (4) removal of material from the company: debit and credit card to make purchases, masks and hand sanitizers, returnable bags and the t-shirt with name on the front. Thus, shoppers are easily identifiable people in supermarkets, literally "wearing the company's shirt" (reinforcing the relevance of the expression in Portuguese as we mention in the title of this article), even if they act as self-employed workers.

The time at which activities can be performed is when most stores are open: from 7 a.m. to 11 p.m.; this time, according to the company, provides greater security to the worker. On the other hand, the remuneration of the shopper takes place in two moments: one in the purchase of the products, with a fixed value plus a variable according to weight and quantity of the products; and another in the trips to the supermarket and to the house of the person who made the order, being the value conditioned to the mileage and, again, to the weight of the products. To receive these

Figure 1 – Shopper worker with the shirt provided by the company



Source: TV Cultura – UOL.<sup>8</sup>

accumulated amounts, the shopper registers as an Individual Microentrepreneur (MEI, in portuguese), an alternative encouraged by the platform, or issues a Standalone Payment Receipt (RPA, in portuguese). Payment always takes place on Fridays and refers to the earnings of the previous week.

As with other platforms, there are incentives and promotions that Cornershop aims to regulate supply and demand and to cover certain regions. These produce psychological and decision-making impacts to shoppers, either by boosting the emergence of interested people, or by encouraging higher workloads and prolonged expedients.

The "Benefits" section of the FAQs in the "Be a shopper" tab of the Cornershop website<sup>9</sup> is very insightfully elucidating about the professional relationship established between worker and company. There is the mention of insurance for shoppers, which only applies during the period of order fulfillment. It covers accidental death, total or partial permanent disability by accident, medical, hospital and dental expenses and daily hospitalization by accident. This insurance, it is important to note, only emerged in early 2021. We were unable to trace whether there were agents responsible for exerting this pressure on the company or whether it was an action taken directly, possibly to match the types of insurance already provided in the transport of passengers. More recently, the possibility of tips by consumers, passed on to the shopper, has also emerged. It also has the benefit of one free delivery per week to enjoy the platform as a consumer. And there is also a pre-established incentive system, the "5 stars Shopper", which

"seeks to recognize shoppers who have a great service and an excellent partnership with Cornershop".<sup>10</sup>

In sum, there is a professional relationship that emulates certain elements of an employment relationship: employee benefits, incentives and bonus programs, and medical coverage. However, these elements are ephemeral and insufficient to represent real security and stability to the worker. The benefit of having a weekly purchase only highlights the linking of the individual to the platform on which he operates, placing him, even once a week, in the position of a consumer, which, in turn, will evaluate and judge the service of another worker. The medical coverage provided only occurs during the order fulfillment period, being invalid for times when the shopper is, for example, connected to the application, but is not serving anyone. Similarly, the journey from his home to the supermarket, and vice versa, has no security on the part of the company, as well as the purchases and vehicles involved in eventual accidents are not included in the insurance provided.

Finally, the "5 stars Shopper" award system associates the worker's rating with the consumer, who has no commitment to this task and can vary in the requirement levels and quality parameters. They are, therefore, characteristic elements of work by applications and platform capitalism currently in force, even if they seek aspects that convey a greater sense of worker acceptance, such as benefits and awards, possibly to adapt to a society still marked by the horizon of wage and security provided by them. In this sense, the measures



are not taken through a remarkable initiative to regulate this professional activity that requires minimum parameters and guarantees to the shopper worker in the exercise of their activity. Although it is sometimes urged to act alongside the passenger transport, given the scope and repercussions of the uber profession in urban centers, the State has not yet inserted itself in some kind of social protection to the shopper.

## Knowing the analyzed channels

We will now enter the description and analysis of the two channels of shoppers selected for this article. Beforehand, however, it is appropriate to explain the methodology used for the choice and reading of this content. In this sense, it is important to explain that this is an object of interest arising around April 2020, when the city of São Paulo experienced more rigorous periods of isolation, including the anticipation of municipal and state holidays and even daily rotation in the circulation of cars. This is important to be placed, because it is at this time that the Cornershop company began to expand its scope of operation, both in the cities in which it was already present, with a growth of shoppers who signed up for the application, as well as in national terms, in which the company inaugurated its operations in other major cities and capitals. It was, therefore, a context in which vaccination was still a very uncertain and distant reality, and the protection of the population that had comorbidities was even more urgent. Thus, it was frequent to see, in the company's partner

markets, a number of shopper workers, men and women, but mostly men, in red Cornershop T-shirts shopping and constantly consulting their smartphones.

It was in this wake that we sought to know more about this type of activity, and we found, on YouTube, a few channels, still, of shoppers who began to expose their daily lives, transmit practical knowledge and give tips to those who were interested to follow the same directions.

A video by Valmir Cavalcante, whose channel we will explore below, entitled "Cornershop – My first day as a shopper – buyer/link"<sup>11</sup> and dating from March 22nd, 2020, reveals with great clarity this context of the beginning of both the pandemic and this type of activity. Valmir, in this video, summarizes, while driving, the activity he will perform: "I do not take passenger, I just take the purchase. [...] People ordering the app, I make the purchase and I will make the delivery. That's what you must do. Crowded market, lots of people buying by app, buying a lot, and I'm going to do this shopper job. Shopper, shopper." [00'35"]. The end of this sentence also expresses the beginning of Valmir's identification with his activity, changing the pronunciation of the new word of his vocabulary, until he defined one, with the "o" more open. It reads "ch-oh-per".

Thus, the choice of the two channels on which we will focus was under the primacy of content that reflected the daily work of the newly emerged shoppers, also valuing a certain continuity of publications on YouTube, which would increase the diversity of topics covered and the moments experienced, reflecting important variations for our analysis. It is also relevant to consider the stimulus

of the YouTube search engine algorithm, which indicated more prominent channels on the theme searched. Thus, in addition to visualizations, the algorithms indicated the channels as a consequence of the engagement and articulation between producers and viewers, leading to a common denominator of cohesive narrative for the analyzed segment (theme, keywords, common profiles that accessed this type of content). Since, in this article, we care more about the discourse, the narrative construction of the shoppers, than the number of views and likes, is that we analyze channels and videos not necessarily at the top of the audience on YouTube.

The decision to have only two channels as the object of study corroborates the search for focus on the narrative construction of the analyzed individuals which requires a greater level of detail of the contents exposed for the study of the expressions and discourses of these professionals. From the perspective of analysis of the shopper's subjectivity, we consider that these details would ensure the capture of more nuances, ambiguities and reflections than a quantitative study, for example, on various channels of shoppers on YouTube. This, however, is also an interesting research for the sequence of studies on this category of worker in this type of media framework, as well as other qualitative approaches deserve development. In such a way that our article and the clipping proposed by it allow only a first look at the social phenomenon described here, with much room to explore it through a larger universe in any future research.

The following descriptions and analyses will seek to understand who the chosen shoppers are, collecting information about

their biographical and professional trajectories and also drawing a panorama of the channel they have: description, graphic representation, types of videos and playlists created, interaction with other social networks. This will allow us to infer certain aspects of their subjectivities, which will be explored with videos of them as shoppers, when we will select some speeches and activities that better help in the construction of these subjects. As advanced in the Introduction, the selected elements are based on the interest of observing how these shoppers describe their activities and relate to the platforms and their co-workers and on the way they construct the narrative of themselves, expressing their positions towards society and their subjectivity.

*Marcelo's Uber, the Uber off the charts (in Portuguese: 'Uber do Marcelo, o Uber fora da curva')*

This channel is managed by Marcelo Ribeiro, who describes himself as follows:

4 Years of Uber, more than 15,000 trips, the first driver of the RS to achieve the incredible 5.0 score, currently the most awarded driver in Brazil proving that "YES, the stars pay the bills and more". Helping other drivers from all over the country to achieve the 5.0 score and also be recognized for excellence in service. Without ever working with transportation or living in traffic, I discovered at Uber an excellent opportunity to make money and meet new people every day.<sup>12</sup>

Marcelo's channel has 105,000 subscribers and more than 12 million views and was created on April 14th, 2016. There is a wallpaper on the homepage with a photo of

Marcelo in front of a vehicle and the following text in the image: "Off the Charts Driver Method: run using the best strategies in your favor, earn the best scores and earn much more than you think!". The logos of the Uber, 99 and Cabify platforms are also displayed, as well as hyperlinks to access Marcelo's Instagram and Facebook pages.<sup>13</sup>

We noticed, therefore, that Marcelo created a kind of work methodology, the "Off the Charts" Method, which would help drivers to have higher incomes and good evaluations, in a kind of "optimization" of the effort employed. Because the focus of this article is on working as a shopper, we will not examine how this methodology is designed and applied. However, it is worth noting a mention that Marcelo does about a course with "dynamic and direct classes with practical examples to help YOU earn more money as an application driver". This mention is found on his Facebook page, in which there is a link that, in theory, would refer to the course, but that, when we click, the page seems to be already down.<sup>14</sup>

It is also valid to mention the title claimed by Marcelo on his Instagram page, elected as "Best Uber in Brazil". This title comes from his 5.00 rating, at least in May 2019, recognized by uber as the only one in the country. In the interview given by Marcelo to the newspaper of Rio Grande do Sul, Zero Hora, when he was awarded, we were able to identify that he is a resident of Porto Alegre and works with a rented car.<sup>15</sup> In another interview, granted to a company that develops transport applications, we were able to know that, before working by applications, Marcelo was a salesman of a sports store, in the format

of a formal job, and that he also worked in the field of car sales, in which he says he had not succeeded.<sup>16</sup>

So far, all the mobilized elements lead us to think that Marcelo only works in passenger transport, manifesting his professional identity as a worker who is only "uber". However, an examination of the playlists in his channel reveals one specifically dedicated to the theme "Cornershop". This playlist contains 124 videos. The other playlists, that, in a way, organize the activities represented by Marcelo, are in the Table 1, which are selected from the oldest to the most recent.

In a way, Marcelo's association as an uber and not a shopper comes from the way Cornershop's activities have entered Brazilian society. In the context of the beginning of the new coronavirus pandemic, in which there was a significant drop in the number of races in passenger transport, since many people have adopted measures of social isolation, becoming a shopper sounded like an alternative for those who were already uber. Whether this activity would replace its predecessor or be shared with it in the future would be difficult to say, and that determination is still in constant definition today. However, the question that many ubers asked themselves was: "Is it worth making supermarket delivery?". This was exactly the phrase in the cover image of the third video of the playlist that Marcelo dedicated to the subject "Cornershop". This video, from April 23rd, 2020,<sup>17</sup> reports the first delivery made by the new shopper, continuing a phase in which he gave his first impressions about the application. Four days earlier, on April 19th, Marcelo had posted the first video of the series, entitled "First Impressions of Cornershop".

Table 1 – Playlists of the channel “Marcelo’s Uber, the Uber off the charts”

Plasftec and Pure Lime Additive	Don't be a passenger's fool
How much you earn with Nissan VERSA	5 tips for making big money in December
I was rejected by 99 POP	uber blocked my account
I was fooled (“Me deram no meio”)	My loyalty to Uber and 99 is over
I was fooled (“Me deram no meio*”)	Cornershop
R\$ 4,200.00 clean in the crisis and in Uber	Marcelo's tip
Note	Polemics
Uber pro	NOVELTIES
uber pro is not worth	#OfftheChartsTip (“#DicaForaDaCurva”)
the biggest punishment for the passenger	

Source: prepared from <https://www.youtube.com/c/UberdoMarcelooUberforadacurva/playlists>. Access: July 27th 2021.

\*This is a second playlist with the same name.

In the video about his first delivery as a shopper, Marcelo mobilizes elements of appreciation of personal abilities, including patience. Those who did not have this attribute, according to him, should "go to work" (02'00). Another moment that the shopper mobilizes the interpersonal skills of the activity is when he says that "you get to learn the ropes" of shopping and improve your efficiency, because the application will pay better and assign you more often for other purchases. Then, an initial relationship of admiration for the application is perceived, which manages to organize and quantify the work relationships involved in the experience. At the end of this video, the construction of a positive image linked to work as a shopper and as uber is evident, again manifesting individual

qualities that exalt the one who persists while others criticize his position, in a similar position to those who are entrepreneurs of themselves. These "others" are seen as losers: "[...] there will be a lot of losers telling you that this, that this is not worth, it is a slave life, that I do not know what ... it's Uber, it's Cornershop blah blah blah. You know where the shoe pinches, you know where you have to take the strength to leave home every day [...]" (05'50").

If, in the initial videos, there was a certain dazzle with the way the Cornershop application operated, after some time of experience as a shopper, Marcelo starts to question certain strategies of the platform. On May 5th, 2020, he records the video titled "Cornershop reduces fares and incentives"<sup>18</sup> and starts asking "Is Cornershop still paying

off?". After questioning, he describes situations of reduction of the amounts earned and the incentives that, at the beginning of the operation, were so present for the shoppers. While weaving criticism, Marcelo seeks to explain the logic behind the behavior of the companies for which he provides services. There is, then, a dual character, between criticism and understanding that results in a certain resignation, associated with attempts not to be exploited: *"When the applications are good, I say it. When the apps are crap, I say it too. Why do I speak? Because we have to try not to be exploited, to be only exploited, by the applications. You have to try to exploit something from them too"* (04'38). Marcelo explains the economic logic of the platform in the places it arrives, saying that they seek to inject money in the beginning, providing incentives to shoppers, a moment that makes up the most for shopping and delivery for this application. After the company consolidates on the site, he said, this investment ceases to happen. The economic logic and accountability of the platforms are succeeded by a conjunctural reading that there are many people available to the applications, because many people are unemployed, which results in few calls for each shopper. To some extent, it places part of the responsibility for the low gains on the worker himself. The way out is, again, to invest in yourself and in individual capacities, mobilizing small economic and time calculations, while "trying" and persisting end up being more and more advisable attitudes. The attempt, for Marcelo, given the inevitability of Cornershop's way of acting, is "to explore in a way so as not to be so exploited".

Can you make money? Yeah. But more and more, as I've always said, you have to know how to work. More and more you will have to know where you are spending, for how long you are on the street, if it is worth being available to the application, how long you will be online ... try to play with other apps, try to play with Uber, with 99, with InDriver. Try, you know, because... today the tariffs are very bad, the fares are very low. Whether it's Uber, InDriver, 99, it's too complicated. The fare here at Cornershop is falling too. So we're going to have to know how to explore to the fullest so we don't get so exploited by the apps. (06'00" to 06'37")

It is important to note that, despite the individualistic character present in Marcelo's speech, and mobilized mainly by the idea that approaches an entrepreneurial ethos, overcoming adversities and constantly reading the economic scenario, we also see that there is a search for the formation of a network of workers in conditions similar to his. This network is also ambiguous, because the association of more people to his channel and his social networks ensures, in turn, more views to his content and greater monetization of it. In addition, at the beginning of Cornershop's operation in the country, there were also many financial incentives for a shopper to invite a colleague to join the business. Thus, the one who indicated more people would get more advantages. Moreover, even considering these individualistic aspects, there is a constant exchange of experiences and situations that, while helping the day-to-day work, also helps to form a professional identity, even if a fragile one. There are many times when Marcelo gives tips on how to act in certain situations, including illustrating examples of colleagues

he met, much because of the channel's performance. An example of how a collectivity of this professional activity is formed, although with fragile ties, is the support for strikes of app drivers that Marcelo demonstrates in the video: "Strike at Uber, 99 pop and InDriver. Will you stop too???" On November 3rd.<sup>19</sup> Although not explicitly referring to the work as a shopper, this video is in the playlist dedicated to the subject, showing once again how the shopper and uber categories are imbricated in his speech. In the video, Marcelo says he supports all kinds of stoppage, but he calls for more unity in setting the dates for the strikes of the category. For him, there must be a strategy, because it is possible to "stop intelligently. Even in that, we can make money. We can make money, we can show and we can make an effect... stronger, right, throw a punch in the kidney, there, of the applications". (01'07"). This is an important description of the strategy "exploiting not to be so exploited", present in Marcelo's discourse, and gives an account of representing the complexity of his subjectivity. This complexity and Marcelo's political positioning are clearer at the end of the video "How I work in the pandemic",<sup>20</sup> of August 18th, 2020, also present in the playlist dedicated to the theme Cornershop. By mentioning the health care he routinely takes in his vehicle and expressing concern about the severity of the new coronavirus pandemic, possibly by observing that this was a politically controversial topic, Marcelo says:

There are some there who are far left, others are far right... I don't want to hear it, I don't want to discuss politics, I get nothing from these fucking politicians. I don't care about the left or right, I don't care about your party, my party is the

work's party, I make my own money. No politician helps me, just gets in my way and sucks mine, sucks my money through taxes. So, folks, let me know your opinion here in the comments. Leave your like, subscribe to the channel and see you in the next video off the charts!

Marcelo apparently hasn't done as many activities as a shopper in 2021 as he had at the beginning of the Covid-19 pandemic. In the video "I almost lost my Cornershop account",<sup>21</sup> of January 19th, 2021, he reports that he hasn't been doing so many races for the app, probably having resumed his activities as an uber worker, in such a way that it was disabled on the platform for staying too long without using it. The explanation, according to Marcelo, is that many people want to enter the business, and those who stay a long time without using it end up with the vacancy of those who wish to join.

#### *Valmir Cavalcante*

Valmir is more succinct in the description of his channel, which takes only his first and last name. He describes it: "Videos about my jobs!".<sup>22</sup> The channel has a much smaller reach compared to Marcelo, with only 2.07 thousand subscribers, although it is older, with its registration on November 10th, 2013. Until the writing of this article, there were 403,583 views on the channel. The wallpaper reads as follows: "Masks [emoji of someone with mask] wholesale", which, if we analyze the profile picture of Valmir, who wears a homemade mask written, on one side, his name, and on the other, the YouTube logo, would allow us to conclude that Valmir's activity as a shopper,

if not discontinued, at least competes with other of his "jobs", a term he employed in the description. The most recent video of him talking about Cornershop, however, clarifies the situation for good. In a comment, a user asks: "Did you leave Cornershop? You are posting sales videos now." And Valmir, in one of the answers, summarizes his current professional activity: "Cornershop helped me a lot, but nowadays I'm only selling masks, I ship to all Brazil".<sup>23</sup>

Although there are no playlists created on Valmir Cavalcante's channel, we have done below a small grouping of the subjects of the videos he posted on the channel. The grouping seeks to follow a timeline from the oldest to the most recent videos. Thus, we realized that Valmir, between 2016 and 2017, was a truck driver, or a *truck*, as he named his channel until 2020: Truck Valmir Cavalcante. About two years ago, he began working as an uber, alternating, for a time, the activities as a trucker. In March 2020, he became a shopper, this time alternating with uber activities. As of

May of the same year, there are already videos of Valmir reporting his wholesale mask sales. This function, as well as the other times, has been combined with activities such as shopper and uber, until the moment he reports dedicating himself to masks exclusively.<sup>24</sup>

It is possible that, because he plays a series of "gigs" and jobs that vary as opportunities come and go, Valmir does not manifest, as Marcelo does, an identity as an uber or shopper. A careful look at the videos he publishes and the narrative he builds about himself indicates that Valmir is all of them at the same time, evoking new identities as one application is connected and another is disconnected; or as the required products or services to be delivered change. Valmir's first video as a shopper, titled "Cornershop, Shopper Buyer in Markets",<sup>25</sup> of March 18th, 2020, illustrates this polyphony of professional identities, which, in his words, we could say is approaching a vision of someone who is an entrepreneur of himself, initiating new enterprises:

Table 2 – Topics of the videos of the channel 'Valmir Cavalcante'

<p>Activities as a truck or truck driver</p> <p>Activities as a passenger driver or uber</p> <p>Videos reporting personal events</p> <p><b>Activities as a shopper</b></p> <p>Activities on the production and sale of masks wholesale</p>
--

Source: prepared from [https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd\\_7xuWh\\_9-F-VEWWrg/videos](https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd_7xuWh_9-F-VEWWrg/videos).  
Access: July, 29th, 2021.

I'm going to do some training for a new enterprise there. It is... what is this venture I'm going to do now? [...] I'm going to be a shopper. What is a shopper? The shopper is a buyer. So, I'm going to be a buyer. A market buyer. So now there are several companies, I'm going to do the training for one, but there are already two more there that I can register too. I'm going to stay on the market, so I can work with two apps. The same, like, Uber and 99. But I'm only going shopping instead, I'm not going to have a passenger. [...] So I'm already going to be a shopper for this company that is... shopper is buyer. I go there, make the purchase, I separate the items and take them to the... to the customer. (00'03" to 01'23")

Like Marcelo, Valmir records a lot of his videos inside the car, but in general he makes them during trips to the supermarket or to the residence of some Cornershop consumer. For this reason, his speeches are often interrupted by the GPS voice command or else he needs to take a few breaks in the reports to pay attention to the traffic around him. Other videos are also recorded in the supermarket or their parking lots, shopping and narrating some tips and events. This feature is not much mobilized by Marcelo, who usually makes his reports in the same place and with the car parked.

Valmir's video, "Cornershop – working for 12 hours",<sup>26</sup> from April 6th, 2020, is an example of this shopper's way of recording. However, more than that, it is an illustrative video of the working conditions faced by Valmir. On a Sunday, though a widespread reference to a rest day, he reports having spent 12 hours working as a shopper. He starts the video after his third purchase on the day, inside his car in a supermarket parking lot. In

his fourth purchase, he is eager to comment that the value of the purchase ordered did not cover the free parking, which forced him to contact the platform company's support to get a refund. Another reported difficulty is the need to walk a lot to make some deliveries.

In other moments of the video, we noticed Valmir's permanent disposition for that activity, clearly exemplifying the notion of the just-in-time worker (Abilio, 2020): he first comments that he needed to expedite a delivery because the application had already indicated another purchase to be made; then, he reveals, "I worked, man, I didn't stop for a minute. The only time I stopped was half an hour, made a meal and continued [...]" (05'37"); at the end of the video, when he is already returning home, he points out that he will only eat, sleep and then wake up early for another 12-hour workday.

In this video, the idea of the self-entrepreneur is present again, that mobilizes the imperative of being agile to increase his gain, while worrying about his reputation, seeking to choose well the products so as not to have problems with customers and worrying about the rating system of the application (49 reviews with 5 stars and 1 with 4 stars). This same video still elucidates how Valmir dealt with work in two different applications and activities, seeking to combine them in order to mitigate the expenses of his travel through the city. After all, often, when the working hours are over, he is far from his home: "I've finished away. Since we're not silly, I just turned on Uber. I directed, if I pick up a passenger, it will help with the expense" (5'00"; our emphasis).

Valmir develops a relationship similar to Marcelo's, in some respects, with the Cornershop platform. Both combine criticism



with certain operating logics with explanations and justifications about the way the company operates. However, it is possible to say that Valmir expresses greater resignation towards Cornershop than Marcelo. While he speaks of the strike of the app drivers and was more incisive in the criticism, Valmir seems more concerned with explaining the ways in which the platform works, even expressing tiredness and anxiety about the working conditions he faced. Although the video "Cornershop prohibits you from working with another App",<sup>27</sup> of June 6th, 2020, seems to deal with a manifestation of retaliation to the company, in fact it is an explanation of Valmir that there is no impediment to working with more than one application, belying certain rumor that said otherwise. He explains that there were incentives for shoppers to stay online in the app for a certain period, because they earned an additional value for it, and there was no reason to connect to other platforms. With the reduction of these incentives, Valmir says that it became more worth working with other platforms simultaneously, since taking care to turn off one of them when a race or purchase arrived at the other. But he stresses that this exclusivity with Cornershop never occurred: "Simply, if you aren't... if you are not connected, you will not receive... hmm... any request at all. Whoever is connected will receive a request, and that's how it works. Ok? I am making a video and I am connected. Suddenly it can ring here..." (03'33" to 03'48").

Another important aspect for the description of Valmir's channel is its interaction with other shopper workers. There are many videos reporting the experience of working with other colleagues, whether people who were starting their activities as

shoppers at that time, or colleagues that he reports having contact through WhatsApp groups, and who decided to record a shopping experience next to them. This is the case of the video "Cornershop 31/12, Last Purchase of the Year",<sup>28</sup> of December 31st, 2020, when Valmir records his colleague fulfilling a request, and the two provide tips on how to provide that service with more quality and agility. Valmir's excitement and effusiveness when recording videos with his colleagues denote some collective solidarity around the activity as a shopper, while at the same time indicating a quest to mobilize his own channel, attracting views for his activity. In this aspect, in comparison with Marcelo, we see that he acts differently: his interactions appear in the videos through his reports about conversations he had with colleagues, without, however, mobilizing names and videos entirely dedicated to it. Possibly due to the difference between the channels' magnitude, number of subscribers and views, Valmir seems to be busier giving visibility to other shoppers, even if there is no continuity of these interactions in his channel.

Finally, politically, we can see that Valmir does not stand emphatically, avoiding positioning himself, even at times when he would apparently express his opinion more clearly. More specifically, in the video "Uber – taxi! Councilman Amadeu",<sup>29</sup> of August 1st, 2020, Valmir begins by talking about how Councilman Adilson Amadeu, recognized representative of the category of taxi drivers in São Paulo, had been angry and dissatisfied with a certain strategy of the company Uber in seeking to include the taxi drivers. Valmir gives signs that he will begin to criticize the councilman and, in some moments, appears

to defend Uber, but he ends the video saying that, although there are good changes for the passenger, in the sense that they will have more options to choose, " it will cause big fights, this will give a lot to talk about. Right? But let's see the result from now on" (07'00). A little earlier, he pondered the councilman: "From his point of view, he's right. He's fighting there for the cabbies...". This episode also elucidates the way the debate about the initiatives of regulation of work by applications takes place, in which private and corporate logics – of taxi drivers – seek for intervention within the State, which is already permeated by the economic interests of the platforms and the management logic of governance. The rights and protection of the poorly represented and unassisted categories of a real regulation of their conditions end up neglected by a neoliberal conception of justice, which understands social inequalities as justifiable and, therefore, accepted (Fonseca, 2014).

## Conclusions

We can start by analyzing the descriptions exposed above by observing that the way the shopper activity is described by Marcelo and Valmir mobilizes different elements. Here it is not about a comparison between the two, but a complementarity that helps us trace aspects of the shopper worker's subjectivity. In describing his activities, Valmir brings the strenuous working conditions to which this category is subjected, such as long working hours, low pay, lack of structure for commuting home-work and the absence of important conditions

for the workers' health, such as adequate lunch time and concerns about the physical effort employed in the tasks. Not to mention the almost null work rights considered by the Cornershop platform as "benefits". These conditions become manifestations of physical and psychological fatigue, as well as in several moments of anxiety and concern, arising from the effort of performing the shopper function well, but also from the insecurity provided by the logic of operation of the platforms. Valmir mentions personal attributes that a shopper should appreciate and develop in this scenario, but it is Marcelo who explores this in more detail. He brings the entrepreneurial ethos in his speeches and actions, always demanding an attitude of perseverance in the face of such faced conditions, not failing to denounce them, it is worth noting. But the way Marcelo describes his work allows him to frame himself as a self-entrepreneur (Dardot and Laval, 2016), who goes through a difficult journey, but for which it is necessary to "extract strength", overcoming barriers such as the State that "sucks" him through taxes, the platforms that exploit him and the "losers" that transmit negativity to that occupation.

Being a shopper, therefore, is more like "becoming" a shopper, it is to face another "enterprise" in the life of these individuals, it is a condition that can be disabled or reactivated as calculations, strategies and opportunities progress. In the case of the new coronavirus pandemic, this was the opportunity for many who saw themselves as uber or, as they usually call themselves, "app drivers" to start acting as shoppers. In any case, you never leave an activity completely. The uncertainty and insecurity regarding working conditions

and the gains that will be obtained lead to an impossibility of planning the future in the medium and long term, as Sennett (1999 and 2006) had already advanced. Planning takes place according to the information available, and the speed of calculations and reasoning to join a particular activity or turn on and off a particular application needs to be very fleeting. This explains the fragility and difficulty of building an identity around the shopper, but also around other occupations modulated by uberization (Abílio, 2019 and 2020). Thus, the presence of amateur work is latent, as Abílio (2020) described, given the indetermination of time and space in the tasks performed. This influences the formation of a collective solidarity and on the possibilities of this social subject to intervene in the State.

It does not mean to say, however, that there is no identity and subjectivity to be noticed in the shopper worker. It exists and can be seen in the statements of the subjects analyzed here and in the way they dialogue with their peers. But this identity has fragile and fleeting, though always reattachable, bonds, as Boltanski and Chiapello (2009) describe in the connectionist world of projects and networks formed in contemporary capitalism. Perhaps it is clearer to note this collective identity, even if it remains unstable, if we look at shoppers as well as *ubers*, delivery men, *trucks*, that is, workers modulated by applications managed by large companies, the platforms. Like all generalizations, we may lose important nuances if we look at it this way, but it is a way that considers the narrative itself and representation of themselves made by Marcelo and Valmir, for example.

The permanence of work by applications, however, helps to explain the activities performed by the two, but does not end the strategies they outline to earn a living. Marcelo, for example, sought to capitalize on his performance as a youtuber to try to offer a course to other app drivers. Valmir, identifying that working as a shopper did not provide the gains he was expecting, began to use the networks and his channel to sell masks wholesale, another gap identified by him with the advent of the new coronavirus pandemic. In a classic entrepreneurial narrative, we would say that Valmir identified a market opportunity and sought to exploit it to achieve his gains. This is not an incorrect description, but we prefer to situate it as a constant and structuring practice of the strategies of life and survival of the popular classes (Machado da Silva, 2018), or as an imperative of survival in the world of informality, considering the Brazilian historical and socioeconomic context, although under distinct dimensions and intensities today (Telles, 2010).

A frustration with politics (and with politicians) is perceived in the statements of the shoppers analyzed. The idea that they are on their own and avoid positioning themselves politically, fearing that their vision may bring some damage to their activity, especially with their customers, is clear. Marcelo, for example, says he seeks "not to meddle in politics". Still, it is possible to see some dissatisfaction and discontent with the platforms and certain logics of operation. However, without a collective representation, as in the case of taxi drivers cited by Valmir, and in the absence of social protection mechanisms, the perception

that they are "alone" is highlighted. That's why they need to use all strategies to increase their income: "to exploit in a way not to be so exploited", as Marcelo said. Valmir's phrase, apparently commonplace and unpretentious, "Since we are not silly, I just turned on Uber", is actually symbolic of the representation of the strategies adopted to face the scenario of uncertainties and protections.

Finally, it is perceived that the shoppers, or, in general, the application workers, who permeate the tissue of contemporary metropolises, are subjects who seek practices that go through the idea of "novelties",

something that breaks with the structure of gains and conditions experienced, as the activity of shopper was, especially in the period of the new coronavirus pandemic. The uncertainties experienced in this context become indefinities regarding their identities and feelings of attachment and recognition, which add to an urban context dominated by a neoliberal reason that results in the lack of protection and regulation of millions of workers, sometimes seen by themselves as entrepreneurs of their own lives and seeking to build alternatives of income and work.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-2105-5890>**

University of State of Rio de Janeiro, Institute of Social and Political Studies, Postgraduate Program in Sociology. Rio de Janeiro, RJ/Brazil.  
braunercruz@iesp.uerj.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8279-3643>**

Federal University of ABC, Center for Engineering and Social Sciences, Postgraduate Program in Humanities and Social Sciences. Santo André, SP/Brazil.  
claudio.penteado@ufabc.edu.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-5847-241X>**

Federal University of ABC, Free Technologies Laboratory, Center for Engineering and Social Sciences, Santo André, SP/Brazil.  
paulorobertoeliasdesouza@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Eduardo Araujo Couto, eduardoaraujocouto@gmail.com.

## Notes

- (\*) The original expression, in Portuguese, is "Vestindo a camisa da empresa", which means, literally, "Wearing the company's shirt". It is a common expression in Brazil used as a reference for an employee who puts devotion and allegiance to his/her work and, mostly, the company he or she is working for.
- (1) This is a term used by the workers themselves for this type of service, which is why we decided to keep it in our analysis. In English, shopper would designate a buyer, and the word is mobilized by the Cornershop platform, owned by Uber, which names its hardworking users in this way. Thus, when the company joined the Brazilian market, many became shoppers, because, in their vast majority, they started working on this application, even though they currently also provide services to other platforms. More recently, a startup named Shopper, with similar operations to the other platforms mentioned, has gained market share in the city of São Paulo. However, the term shopper remains in its broad sense, being able to designate workers in this field on different platforms.
- (2) Information available at: <https://www.youtube.com/intl/en-GB/about/press/>. Access: July 23rd, 2021.
- (3) Link *Estadão*. Uber buys Chilean startup from Cornershop market deliveries. Available in: <https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,uber-compra-startup-chilena-de-entregas-de-mercado,70003046303>. Access: November 8th, 2020.
- (4) Techtudo G1. Cornershop: How the market service works in partnership with Uber. Available in: <https://www.techtudo.com.br/listas/2020/08/cornershop-como-funciona-o-servico-de-mercado-em-parceria-com-uber.ghtml>. Access: November 8th, 2020.
- (5) NEOFEED. Uber takes over 100% of Cornershop for more than \$1.4 billion. Available in: <https://neofeed.com.br/blog/home/uber-assume-100-da-cornershop-por-mais-de-us-14-bilhao/>. Access: December 17th, 2021.
- (6) At Uber, however, a car is requested to be manufactured back up to 10 years. That's a comparative advantage for anyone who wants to become a shopper, since they don't need to have such a new car.
- (7) These steps are based on the reports of the shoppers analyzed by us and the context of the production of the videos we used. Some of these steps, however, were altered over the platform's performance time, such as a shortening of online training and the dispensation of a knowledge approval test. However, we chose to describe those that prevailed when the videos began being produced and the reports of the two shoppers we studied were made, around April 2020.
- (8) Available in: [https://cultura.uol.com.br/noticias/18919\\_profissao-shopper-saiba-como-e-o-trabalho-e-quanto-ganha-quem-faz-as-compras-de-supermercado-por-voce.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/18919_profissao-shopper-saiba-como-e-o-trabalho-e-quanto-ganha-quem-faz-as-compras-de-supermercado-por-voce.html). Access: July 27th, 2021.
- (9) Available in: <https://cornershopapp2.helpsite.com/>. Access: July 27th, 2021.
- (10) Available in: <https://cornershopapp2.helpsite.com/articles/66973-boletim-do-shopper>. Access: July 27th, 2021.

- (11) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=ENGt6YSrWsQ&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=ENGt6YSrWsQ&ab_channel=ValmirCavalcante). Access: July 30th, 2021.
- (12) Available in: <https://www.youtube.com/c/UberdoMarceloUberforadacurva/about>. Access: July 25th, 2021
- (13) Available in: <https://www.youtube.com/channel/UCyMLM7sI0xssm3MQHCiSHyA>. Access: July 30th, 2021.
- (14) The link we tried to access is: <https://motoristaforadacurva.com.br/curso-mfc/>.
- (15) Available in: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2019/05/a-estrategia-que-fez-de-um-porto-alegrense-o-melhor-motorista-de-uber-do-brasil-cjvh9og6q02r401majr8q8w3s.html>. Access: July 26th, 2021.
- (16) Available in: <https://machine.global/entrevista-com-motorista-marcelo-o-uber-fora-da-curva/>. Access: July 27th, 2021.
- (17) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=CU\\_USAG4m4c&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=3](https://www.youtube.com/watch?v=CU_USAG4m4c&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=3). Access: July 27th, 2021.
- (18) Available in: <https://www.youtube.com/watch?v=MR9aOOxeHFo&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=8>. Access: July 27th, 2021.
- (19) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=tCKqBclgyd4&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=80&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=tCKqBclgyd4&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=80&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Access: July 27th, 2021.
- (20) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=eQLLoAHnmUI&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=46&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=eQLLoAHnmUI&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=46&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Access: July 30th, 2021.
- (21) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=bzz-qRp9yp8&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=100&ab\\_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva](https://www.youtube.com/watch?v=bzz-qRp9yp8&list=PL2ZY-ssZ5ECAQR1L3CriZ4aMKtv1Jx60y&index=100&ab_channel=UberdoMarcelo%2CoUberforadacurva). Access: July 27th, 2021.
- (22) Available in: [https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd\\_7xuWh\\_9F-VEWWrg/about](https://www.youtube.com/channel/UCvXhwd_7xuWh_9F-VEWWrg/about). Access: July 29th, 2021.
- (23) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=cyON6HbO\\_bo&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=cyON6HbO_bo&ab_channel=ValmirCavalcante). Access: July 29th, 2021.
- (24) It is important to emphasize that this is a description that we inferred from the videos published by Valmir and their dates, and there may be inaccuracies in the moments of the "jobs" developed.
- (25) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=bt-sdvNLVqE&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=bt-sdvNLVqE&ab_channel=ValmirCavalcante). Access: July 29th, 2021.
- (26) Available in: <https://www.youtube.com/watch?v=-GB1eOEWP4>. Access: July 29th, 2021.
- (27) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_vrqCGtsFio](https://www.youtube.com/watch?v=_vrqCGtsFio). Access: July 29th, 2021.
- (28) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=qHwOydo7DFM&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=qHwOydo7DFM&ab_channel=ValmirCavalcante). Access: July 29th, 2021.
- (29) Available in: [https://www.youtube.com/watch?v=XIEbAQDuv\\_o&ab\\_channel=ValmirCavalcante](https://www.youtube.com/watch?v=XIEbAQDuv_o&ab_channel=ValmirCavalcante). Access: July 29th, 2021.

## References

- ABÍLIO, L. C. (2019). Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. *Psicoperspectivas*, v. 18, n. 3, pp. 41-51.
- \_\_\_\_\_. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98.
- BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, È. (2009). *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo, Martins Fontes.
- BURGESS, J.; GREEN, J. (2009). *YouTube e a revolução digital*. São Paulo, Aleph.
- CRUZ, M.; FONSECA, F. (2018). Vetores em contradição: planejamento da mobilidade urbana, uso do solo e dinâmicas do capitalismo contemporâneo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 42, pp. 553-576.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FONSECA, F. (2014). A concepção neoliberal de justiça. *REBAP. Revista Brasileira de Administração Política*, v. 12, pp. 15-41
- FONSECA, F. (2019). Impactos do neoliberalismo ao estado de bem-estar e à democracia: Uma análise conceitual e empírica. *GIGAPP Estudos Working Papers*, v. 6, n. 117, pp. 114-130.
- FOUCAULT, M. (2008). *O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo, Martins Fontes.
- KARHAWI, I. (2017). Influenciadores digitais: conceitos e práticas em discussão. *Communicare*, v. 17, pp. 46-61.
- JESUS, E.; SALGADO, T.; SILVA, P. (2014). Performances e produção de efeitos subjetivos no Instagram e no YouTube. *Fronteiras-estudos midiáticos*, v. 16, n. 3, pp. 243-256.
- LÓPEZ-RUIZ, O. (2007). *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro, Azougue.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (2018). *O mundo popular: trabalho e condições de vida*. Rio de Janeiro, Papéis Selvagens.
- MANOVICH, L. (2013). *Software takes command*. Nova York, Bloomsbury.
- SCHOLZ, T. (2016). *Cooperativismo de Plataforma: contestando a economia do compartilhamento colaborativa*. São Paulo, Elefante e Autonomia Literária.
- SENNETT, R. (1999). *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro, Record.
- \_\_\_\_\_. (2006). *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo, Elefante.
- SRNICEK, N. (2017). *Platform capitalism*. Cambridge, Polity Press.

TELLES, V. (2006). "Introdução". In: TELLES, V.; CABANES, R. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo, Humanitas.

\_\_\_\_\_ (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Argumentum.

ZANATTA, R. (2016) "O capitalismo de plataforma no Brasil". In: SCHOLZ, T. *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento colaborativa*. São Paulo, Elefante e Autonomia Literária.

Received: August 17, 2021

Approved: October 4, 2021



# Urban walkways designed by João Batista Vilanova Artigas

Passarelas urbanas projetadas  
por João Batista Vilanova Artigas

Ana Tagliari [I]  
Wilson Florio [II]

## Abstract

Modern architects operate with at least three fundamental notions: space, time, and movement. In the case of the walkways, the challenge is also to solve the problems of walkability in specific topographic constraints of the city. Based on documents available in the library collection of the School of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo, this study analyzed the urban walkways designed by Vilanova Artigas in the 1970s for the city of São Paulo and the region known as ABC Paulista. The value of these walkways in Artigas' work lies not only in the designed and constructed object, but also in his theoretical thought about circulation, connection, city, people, and architecture. A table was created with the drawings of the walkways and their main circulation elements. This study contributes to the appreciation of our architectural and modern urban heritage.

**Keywords:** urban walkways; Vilanova Artigas; circulation; path.

## Resumo

*Os arquitetos modernos operam com pelo menos três noções fundamentais: espaço, tempo e movimento. No caso das passarelas, o desafio é resolver também os problemas de caminhabilidade em condicionantes topográficos específicos da cidade. Com base em documentos disponíveis no acervo da Biblioteca da FAUUSP, este estudo analisou as passarelas urbanas projetadas por Vilanova Artigas na década de 1970 para a cidade de São Paulo e ABC. O valor dessas passarelas na obra de Artigas reside não apenas no objeto projetado e construído, mas também em seu pensamento teórico sobre a circulação, a conexão, a cidade, as pessoas e a arquitetura. Foi criada uma tabela com os desenhos das passarelas e seus principais elementos de circulação. Este estudo contribui para a valorização do nosso patrimônio arquitetônico e urbano moderno.*

**Palavras-chave:** passarelas urbanas; Vilanova Artigas; circulação; percurso.



## Introduction

João Batista Vilanova Artigas (1915-1985) was one of the greatest names of modern Brazilian architecture. During the fifty years of his profession, he conceived projects focused on different themes and programs, such as residences, clubs, and schools. In the 1970s, Empresa Municipal de Urbanização – EMURB in São Paulo commissioned the architect to plan a series of pedestrian walkway.

This study analyzed the urban walkways designed by Vilanova Artigas in the 1970s for the city of São Paulo, Santo André and São Bernardo do Campo. The walkways selected for this study were chosen based on documents of the projects available in the physical and digital collection of the FAUUSP Library. The proposed walkways to cross large urban roads in São Paulo were: av. 9 de julho, av. 23 de maio, av. Rubem Berta and av. Matarazzo, and ABC Paulista.

Based on the interest and involvement in research on path, circulation and its elements, the objective was to identify and classify the types of walkways according to their design solutions. We studied the selected projects focusing on design strategies, elements of circulation, relating the urban dimension, technical matters, the circulation system by architectural program, concept, and parti, in addition to establishing associations with the architectural oeuvre of Artigas.

The archives (Figure 1) include plans, sections, elevations, and construction details, as well as historical photographs. Leonardo Barci Castriota (2011, p. 15) notes that in recent years significant changes have occurred in

research in the field of History of Architecture and Urbanism, reviewing traditional versions of dominant historiography. Therefore, there was an improvement in studies and significant methodological advances, in addition to the rediscovery and reexamination of documentary sources.

The adopted methodological procedures were: 1) survey and analysis of documents present in the FAUUSP design collection; 2) definition of focus: walkways over main avenues; 3) visiting the sites; 4) production of drawings for the study of form: dimensions and geometry; 5) identification of design solutions and strategies, and classification of the types of walkways; 6i) synthetic table containing drawings, and urban contexts.

Based on concepts related to architecture, circulation, path, urban connections, urban design, accessibility, and walkability, as the original results of this research, a table was created with the study designs of the walkways, their classification according to type of circulation (ramp and/or stairs), connections and urban insertion resulting from the characteristics of the context, according to the original drawings.

It was observed that the researches on the analysis of Vilanova Artigas' architecture did not focus on the systematic study of this theme, a fact that characterizes a lack in the literature to be analyzed in the oeuvre of this important architect.

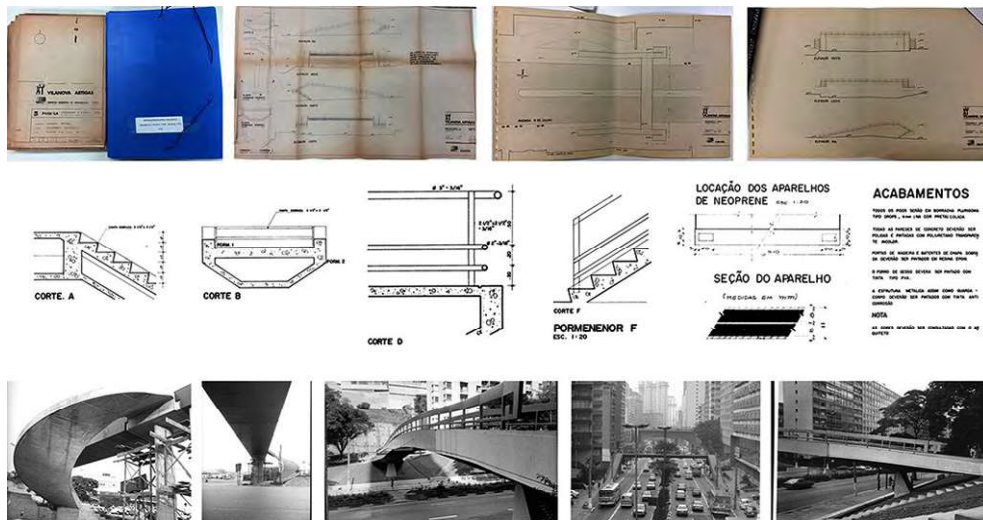
The circulation, movement and paths through the spaces are important aspects related to modern architecture. In an innovative way, and grounded on modern architecture concepts, Vilanova Artigas

created projects with the adoption of the elements of circulation in different ways. The analysis of the architect's set of urban walkways projects can reveal fundamental aspects for a better understanding of his work. These facts aroused the interest of studying these projects focusing on circulation systems to further understand the association between these elements of architecture and the urban dimension.

In the case of an urban environment, these elements of connection are especially important and symbolic. In Artigas' architecture we can observe the importance of the circulation system in the definition and structuring of the architectural parti.

The original contribution of this research resides in the object of study, focus of investigation, and in the methodology, using drawings, visits, photos, and diagrams.

Figura 1 – INPS walkway design



Note: Drawings and construction details extracted from the drawings of the studied walkways. Historical photos of the walkways selected for the study. Material made available by the FAUUSP Library. Source: by the authors (2018).

## Movement through space

Modern architects, in general, operate with at least three fundamental notions: space, time and movement. In the 20th century, major architectural innovations occurred in the context of the design of large integrated and fluid spaces, as well as structure and new materials. In this context, free spatial movement has become one of the most widely explored aspects by modern architects.

By studying architecture design in the context of modern architecture, developed by important architects, we notice relevant and significant innovations that occurred in the field of design, concept, and construction. Each architect, inserted in a different social, cultural, and technological context, brought, in their own way, varied innovations to the field of architecture and urbanism.

Among the innumerable innovations that can be attributed to the period of modern architecture, the concept of *promenade* is essential to interpret the meanings of spaces and their connections. In this case, walkways are one of the public infra-structure equipments that materialize this concept.

Vilanova Artigas was one of the most important and influential Brazilian architects of the 20th century. The relevance of his work is not restricted only to his architecture, but also to his writings and teachings, which contributed to the development of São Paulo and Brazilian architecture. An architect, professor and intellectual, Artigas left important designs and buildings that constitute a significant part of our culture, renewing concepts that until then were tied to a colonial and provincial past of São Paulo.

Reading the texts written by Artigas, such as “The social function of the architect” and “Paths of architecture”, is necessary for the correct understanding of his thinking about architecture. By reading Artigas' texts and analyzing his architectural work, it is possible to identify some key concepts in his theoretical and practical discourse: 1) new directions, varied forms and technical solutions; 2) Scientific, technical, and artistic experimentation; 3) Innovative techniques, mastery of technique and science, especially with the modern technique of reinforced concrete; 4) Defining structure as architecture; 5) Identity and national spirit, creation, development and strengthening of an authentic national architecture; 6) Spaces that promote meetings, humanity, and social aspects.

These concepts could be executed through new construction possibilities, reinforced concrete. As Yves Bruand observes: *By completely abandoning the submission to nature that had marked its first phase, he opted for modern materials, namely independent structure in reinforced concrete* (Bruand, 2008, p. 296). In Artigas' texts, the architect's stance regarding the association between architecture and technique is evident, namely construction.

In his text “Architecture and National Development”, Artigas (1981, p. 137) discusses his training at the engineering school and the fact that architects are initially builders. The architect emphasizes that it is important not to build only functional and technical buildings, but based on human sensitivity.

In his architectural oeuvre, these concepts could be performed through new construction possibilities, especially by the

modern technique of reinforced concrete. One of the design strategies used by Artigas to materialize these concepts is the adoption of ramps in his projects. Ramps are elements of modern architecture that allow to create a fluid and continuous space, visually and formally.

Artigas' work can be considered a manifestation of the architect's position over the society of his time. The use of new materials and construction techniques were decisive factors in changing the modern language of his architecture.

In addition to constructive change, he also aimed to modify the organization of the architectural programming of spaces. Artigas believed that changes in society started demanding a new stance from architects and artists. It should be noted that during his career, the architect proposed changes in the organization of the architectural program, sectorization, circulation and connection between spaces.

## Pedestrian walkways: circulation, path and movement through urban space

Because many rivers, due to their width, depth, and speed, cannot be ford, the convenience of bridges was created. (Andrea Palladio, Third Book)

The concept of walkway appears in the modern city based on the idea of bridges in the old city. As stated in the Aurélio dictionary, a walkway is: "ponte estreita construída sobre avenidas e estradas para trânsito de pedestres". In the third book of the Andrea Palladio Treatise,

*The Four Books of Architecture*, the architect approaches the design and construction of bridges as an important element for the circulation of people around the city. For the architect, bridges should be beautiful and safe, made of wood or stone.

There are countless important bridges that constitute our cultural repertoire. The Ponte d'Avignon in France, the Ponte Vecchio in Florence, or the Bridges of Rialto or dell'Accademia in Venice. In Brazil, it can be said that the most well-known pedestrian walkways are those designed by João Filgueiras Lima, Lelé, for the city of Salvador in Bahia.

Regarding Urbanism, Lucio Costa (2018, p. 277) states: "A city is the palpable expression of the human need for contact, communication, organization and exchange - in a certain physical-social circumstance and in a given historical context". Le Corbusier, in his books *Urbanism* and the *Charter of Athens*, notes the importance of circulation and its means, both for cars and for people, for the dynamic of modern city. In the *Charter of Athens*, Corbusier states: "Pedestrians must be able to follow routes other than the automobile. This would constitute a fundamental reform of circulation in cities". In this sense, walkways, as elements of urban infrastructure, are fundamental to the freedom of movement, connection, and safety of pedestrians, in addition to contributing to the fluidity of urban activities.

In São Paulo, Empresa Municipal de Urbanização – Emurb, a public company created in November 1971, had as main objective the planning and intervention of the urban space. However, Emurb split up in 2010 in the companies São Paulo Urbanismo

(SP-Urbanismo) and São Paulo Obras (SPObras). In the 1970s, a series of walkways were requested by the company as a demand for pedestrian problems in the urban spaces.

On the scale of urban design, Vicente del Rio (1990, p. 69) develops a methodological reasoning that unites the various theories that complement each other, regarding analysis and performance from the user's perspective, that is, how he sees, feels, understands, uses, and appropriates the city, its elements, and its social activities. This methodology involves visual analysis, perception of the environment, environmental behavior, and urban morphology. One of the approaches is precisely the connections and the place. Urban infrastructure elements such as walkways are important for city activities to take place.

This thinking is in line with the contemporary concept of *walkability* coined by Chris Bradshaw in 1993, which focuses on the conditions of urban space seen from the perspective of the pedestrian. As Danielle Hoppe and Rafael Siqueira (2018) note in general lines, this concept can be defined as the extent to which the characteristics of the urban environment favor its use for walking.

*Walkability* comprises aspects such as the conditions and dimensions of sidewalks and intersections, the attractiveness and density of the neighborhood, the perception of public safety, road safety conditions and any other characteristics of the urban environment that influence the motivation for people to walk more often and use the urban space. *Walkability* focuses not only on physical elements, but also on attributes of land use, politics or urban management that contribute

to valuing public spaces, the physical and mental health of citizens, and social and economic relations on the street scale and the neighborhood. (Hoppe; Siqueira, 2018).

Kevin Lynch presents his study of the landscape on the urban scale of the city, organizing it into five elements, one of which is related to connections, namely roads. For Lynch (1960, p. 103) circulation is one of the fundamental functions that can be expressed by the shapes of a city. The skeleton of the city's image consists of these streets, paths, and connections. And, according to this reasoning, walkways are part of this structure. In addition to the matter of connection, the city offers visuals and points of interest along the route, which takes on an even greater meaning, making it an experience in full and involving perceptual qualities natural to the movement through space.

A path is the action of moving, a route to be taken between one point and another, distant from each other. In a space, routes are necessary to move from one location to another, and thus perform the necessary activities. Circulation and path, in architecture and in the city, are not items to be planned only in a functional and objective manner, but also subjective, as they involve various perceptual and psychological questions.

Gordon Cullen presents a series of observation drawings, the serial view, which studies the city from different paths. Cullen (1971, p. 25) notes that the city has territories that lead to static occupation, and others that consist of appropriation by the movement, in addition to interconnections, connections and paths.

As important as the possibility of connection and movement, one of the qualities that Lynch points out is "awareness of movement". Qualities that make the observer sensitive to his own real or potential movement by means of his senses. The city is apprehended by the senses and by movement.

Professor and researcher Andreas Keil, who published the book *Pedestrian Bridges, Ramps, Walkways, Structures* (2013) states:

Pedestrian bridges must of course primarily be functional, but they should also engage with a site's unique features, its routes, topography, and context. Their presence in public space offers not only the potential to connect separated spaces, but also to give a place its own identity. (2013, p. 6)

Artigas' architecture consists of a set of proposals implicit in his theories and practices. The adoption of system and circulation elements, especially the ramp, inspired generations of modern and contemporary architects, in addition to debate and innovative proposals in the field of architecture. In his work, we observed that the circulation, path, and movement of people were also thought at the scale of the city and not just the building, with an effective and harmonious relationship with the city, reinforced by the design strategies associated to the circulation system, which involves the approach of the building, accesses, and routes. There are well-resolved functional solutions, in addition to conceptual, perceptual, and symbolic architectural qualities, reinforced by the system and circulation elements.

Reena Tiwari (2018), professor and researcher at Curtin University in Australia, investigates the behavior and perception of people in cities, and observes how important connecting elements are for movement, fluidity, and interaction in activities:

The concept recognizes that people need to reach places and interact, and that movement between places needs to be efficient, environmentally benign, and conducive to healthy communities. The term 'connecting places' conveys this meaning. 'Connecting' indicates that sustainable forms of movement enable interaction between places. 'Places', while being the central focus, implies high-quality areas with a strong sense of locale, within which the community can live, work, shop, learn, and play. A key distinction between this book and others in the same field is the perspective of place making. Instead of a simplistic reliance on manipulating form and materiality in the creation of a place, the emphasis is on synthesizing physical and cultural components with the needs and aspirations of people. Place making is about making visible people's 'right to their cities' and urban spaces. (Tiwari, 2018, p. 18)

As such, walkways are elements of urban infrastructure that contribute to the performance of people around the city to be more satisfactory, since the large motorways create limits and urban obstacles. Following Tiwari's reasoning, walkways are therefore elements that contribute to the sustainability of urban space. As Maurizio Vogliazzo (2002, p. 2) notes, *architecture, like everything else and everyone else, has no future without infrastructures.*

## Urban walkways designed by Vilanova Artigas

In a conglomerate like Grande São Paulo, constructions commonly called components of 'urban furniture' go unnoticed, and architecture is mixed with equipment related to public services. But sometimes we are faced with buildings whose presence is significant in the landscape, thus projects where plastic intention is paramount, such as walkways. (Xavier, Lemos and Corona, 1983, p. 149)

This study analyzed the urban walkways designed by Vilanova Artigas in the 1970s for the city of São Paulo and ABC, as requested by Empresa Municipal de Urbanização, Emurb.

There are eight urban walkways in the city of São Paulo, their projects being available for consultation in the collection of projects of the FAUUSP Library. Walkways over roadway designs, such as that of Imigrantes road, or over Trailways, such as Lapa, were not selected, as the selection criteria for this article are urban walkways over main roads in the city of São Paulo and ABC. However, one of the best well-known, the walkway over Rubem Berta avenue, in front of Congonhas airport in 1972, was not included in this article, as its drawings are not available in the FAUUSP library collection.

According to data from Sinaenco (2019) and the São Paulo Engineering Institute, there are 75 walkways in the city of São Paulo, many are in poor condition. Fortunately, in the list of this document, the walkways designed by Artigas are not listed as works in poor condition.

Cesar Shundi Iwamizu (2008, p. 281) comments that the walkways designed by Artigas start from the same structural logic, in concrete, tubular steel and the use of neoprene as a new element in construction. Dalva Thomaz (1997, p. 354) also notes that Artigas was concerned with the issue of prefabrication in the design of the walkways, in order to facilitate the execution of these connection elements.

The original projects and archives, present in the collection of projects of the Library of FAUUSP, were analyzed, since some projects were not built, or if built, they have already been modified over the years.

- Walkway on Avenida 23 de Maio with Rua Coronel Oscar Porto, Paraíso, 1972;
- Walkway on Avenida Rubem Berta with Alameda Miruna, Planalto Paulista, 1972;
- Largo Padre Péricles walkway on Avenida Francisco Matarazzo, Perdizes, 1972;
- Walkway on Avenida Rubem Berta with Avenida Aratans, Planalto Paulista, 1972;
- Walkway over Avenida 9 de Julho with Fundação Getúlio Vargas, Bela Vista, 1972;
- Walkway on Avenida 9 de Julho/J.M. Lisbon, Jardim Paulista, 1973;
- Ibirapuera walkway on Avenida Pedro Álvares, 1974;
- Walkway on Avenida 9 de Julho/n. 610 - INPS, Bela Vista, 1977;

Urban walkways in ABC Paulista:

- Walkway on Avenida Coronel Alfredo Flaquer/Perimetral, near Av. Guilherme Marconi, Centro, Santo André, for the Santo André City Hall, 1974;
- Walkway on Rua Justino Paixão over Avenida Ramiro Colleoni, Centro, Santo André, for the Santo André City Hall, 1974;



- Sesi walkway on Avenida dos Eucaliptos/Rio Tamanduateí, Centro, Santo André, for the Santo André City Hall, 1974;
- Walkway on Avenida Pereira Barreto, Rua Caiubí, Jardim Paraíso, Santo André, for the Santo André City Hall, 1978;
- Walkways in the Municipal Palace of São Bernardo do Campo/Av. Brigadeiro Faria Lima and Av. Pereira Barreto, for the São Bernardo do Campo City Hall, 1975;

Rosa Artigas (2015, p. 200) comments on the urban walkways in São Paulo: “These are projects for nine walkways that cross avenues [...] with the same constructive principle serving for all of them: a central free span grounded by a prefabricated metal structure supported by reinforced concrete pillars at the ends”.

The consulted documents demonstrate an intense work of the architect in developing urban walkway projects with similar construction principles – precast and/or metallic structure – that could be quickly assembled and installed – but with different designs, straight and/or curved, according to the characteristics of the urban context where they would be inserted – topography; height required for passage on the expressway; area available for the insertion of stairs and/or ramps; vegetation; pedestrian flow.

## Results and discussion

The pedestrian must be able to follow routes other than those of the car. (Le Corbusier, The Athens Charter, 1993)

The design of a walkway involves an interdisciplinary and collaborative vision between engineering and architecture. While

the engineering view encompasses structural, static, and dynamic issues, the view of architecture involves functionality, insertion into the urban context and the landscape, language, details and understanding and sensitivity towards the user. In this sense, it is noted that Artigas, with his training as an engineer/architect, subtly united the sensitivity and technique that a walkway project requires.

A walkway should connect two points, preferably with the shortest route, but also direct visuals and promote experiences for the pedestrian walking on it. Therefore, there is not only a functional problem, but also a perceptual one. In addition, a walkway must be accessible and safe.

According to the norm of the Brazilian Association of Technical Standards (ABNT) 9050, pedestrian walkways must be provided with ramps, or ramps and stairs, or ramps and elevators, or stairs and elevators for the circulation of people. Ramps, stairs and elevators must fully comply with the provisions of this norm. Although the analyzed walkways were designed in the 1970s, they already met the needs that we now find systematized in the standard, as a natural solution to the problem presented.

### The walkways

In this topic we present the object of study. The walkways designed by Vilanova Artigas.

In the city of São Paulo we have studied eight walkways. The walkway over Avenida 23 de Maio with Rua Coronel Oscar Porto, Paraíso, 1972, was not built. This walkway should make it possible to connect the two

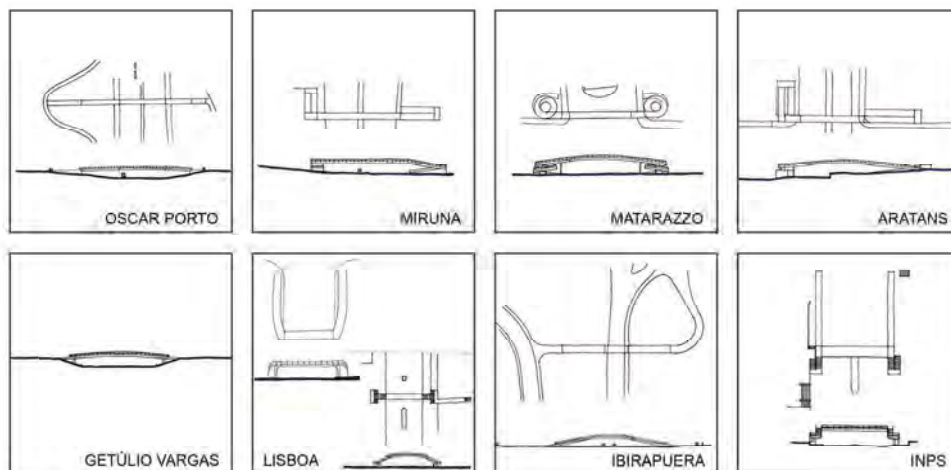
sides of Avenida 23 de Maio around the Paraíso and Vila Mariana neighborhoods. Due to the topographic conditions of the region, Avenida 23 de Maio is located in a valley, and the walkway connects two streets with higher elevations, without the need for stairs or ramps to access it, presenting only a slight inclined surface configuring the design of an arch.

The walkway to Avenida Rubem Berta with Alameda Miruna, Planalto Paulista, for Emurb, 1972, was built, allowing to connect the two sides of the north-south corridor in the Moema neighborhood, close to Avenida dos Bandeirantes. Access to the walkway occurs through straight ramps.

The Largo Padre Péricles walkway, on Avenida Francisco Matarazzo (Figure 6), Perdizes, for Emurb, 1972, built, allows the circulation of people crossing Avenida Matarazzo in an important location, on the one side, the Perdizes neighborhood, and on the other, Barra Funda. Access to the walkway occurs through circular, helical ramps.

Walkway to Avenida Rubem Berta with Avenida Aratans, Planalto Paulista, to Emurb, 1972. It was built to make the connection between the two sides of the north-south corridor in the Moema neighborhood possible. It is located very close to the Alameda Miruna walkway. Access to the walkway occurs through straight ramps.

Figure 2 – Study designs of the analyzed walkways. Plan and elevation. Sequence of projects: Oscar Porto; Miruna; Matarazzo; Aratans; Getúlio Vargas; Lisbon (2 versions); Ibirapuera and INPS



Source: drawings by the authors (2018) based on the original drawings from the FAUUSP library collection.

The Walkway Over Avenida 9 de Julho with Fundação Getúlio Vargas (Figure 7), Bela Vista, for Emurb, 1972, built, connects the two sides of Avenida 9 de Julho around FGV, between Bela Vista and Consolação. Access to the walkway occurs naturally with an inclined surface, forming a slight arch, due to the topographic conditions of the valley region.

The Walkway on Avenida 9 de Julho/J.M. Lisboa, Jardim Paulista, 1973, was not built. There are two versions of the project. One with access through stairs and the walkway has a slight slope forming an arch, and another with access through straight ramps.

The Ibirapuera walkway at Avenida Pedro Álvares Cabral, 1974, was also not built. It would have provided for straight ramps to access the walkway, which should occur naturally, as a continuation of the public walkway. This walkway would be an articulating and facilitating element for people who circulate in Ibirapuera Park.

Fortunately the walkway on Avenida 9 de Julho/n. 610-INPS, Bela Vista, for Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), 1977, was built, whose access occurs through straight stairs and ramps.

These walkways positively redefine the urban landscape of the place, in addition to creating visuals for the pedestrians that circulate on it. Unique views of the city can be seen from the walkway, such as the Nove de Julho walkway, Fundação Getúlio Vargas, a wide and unobstructed view of the Avenida Paulista spire and the São Paulo Museum of Art (Masp). In the case of the walkway

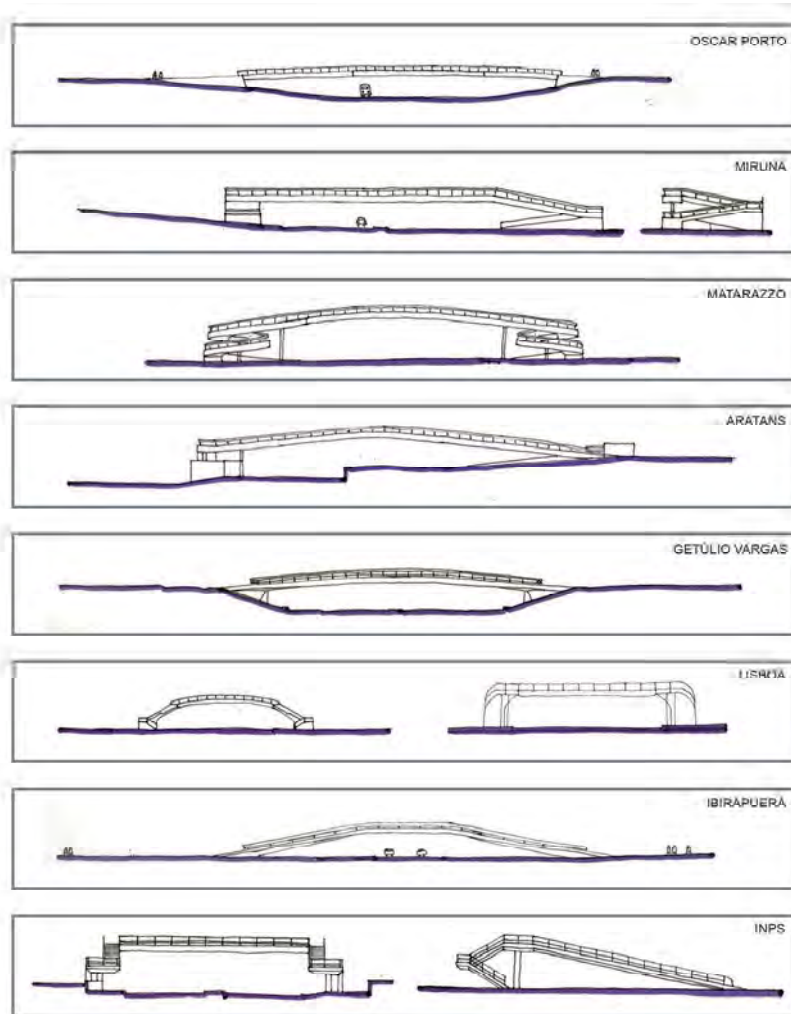
over Avenida 23 de Maio, the views would be especially open towards the obelisk in Ibirapuera Park.

The topography of the city of São Paulo offers natural conditions that configure valleys and avenues, urban limits, as occurs on Avenida 23 de Maio, located in the valley. The walkway that would be installed there would occupy the highest elevations, connecting areas that were detached from the road. Urban limits can also be streets (Lynch, 1960, p. 76), where the observer was not prevented from circulating on the road, so the image of the street as a circulation route predominated, as occurs on Avenida Rubem Berta, in this case from the walkways of Rua Aratans and Avenida Miruna.

In the city of Santo André at ABC Paulista (Figures 8-9-10), the walkway on Avenida Coronel Alfredo Flaquer (Figure 11), also known as Avenida Perimetral, was built for the Santo André Administration in 1974, and connects the two sides of this avenue that crosses an important central part of the city. It is located close to Av. Guilherme Marconi, which connects the city center to the Vila Assunção neighborhood. This walkway contains ramps as access elements. On one side straight ramps, and on the other side a spiral ramp with organic design. The straight ramps are covered with a roof, with zenith openings.

The walkway that creates continuity on Rua Justino Paixão crosses over Avenida Ramiro Colleoni, an avenue with a large flow of cars. Located in the center, next to the Municipal Palace and built for the Santo André Administration in 1974. There are straight ramps as access elements.

Figure 3 – Study designs of the analyzed walkways. Elevation.  
Sequence of projects: Oscar Porto; Miruna; Matarazzo; Aratans; Getulio Vargas;  
Lisbon (2 versions); Ibirapuera and INPS



Source: drawings by the authors (2018) based on the original drawings from the FAUUSP library collection.

Figure 4 – Photos from the visit at Padre Pericles/Matarazzo walkway



Source: by the authors (2020).

Figure 5 – Photos from the visit at GV walkway



Source: by the authors (2020).

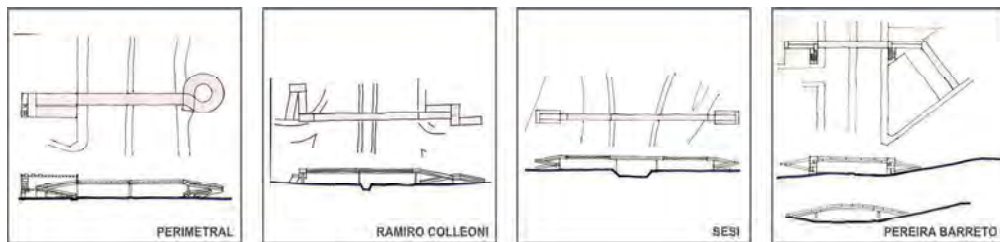
The Sesi walkway at Avenida dos Eucaliptos, also built for the Santo André Administration in 1974, creates a safe crossing over the Avenida do Estado and the Tamanduateí River, connecting neighborhoods in the city. The access elements are straight ramps.

The walkway on Avenida Pereira Barreto with Rua Caiubí in Jardim Paraíso, designed for the Santo André Administration in 1978, was not built. The drawings show straight stairs and ramps following the topography on one of the sides.

For the Municipality of São Bernardo do Campo (Figure 9), there is a set of walkways located in the Municipal Palace of São Bernardo do Campo with Av. Brigadeiro Faria Lima and Av. Pereira Barreto, from 1975.

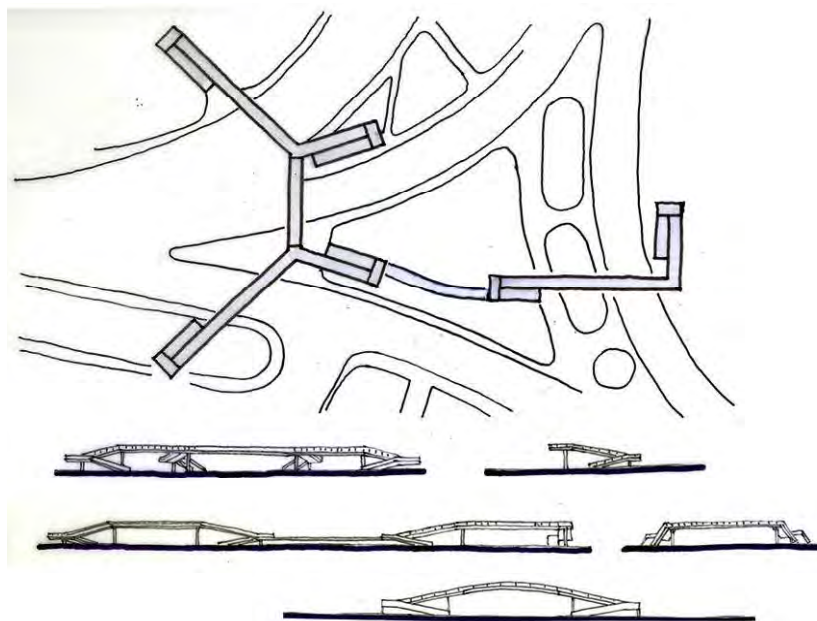
It is important to highlight that issues of accessibility, comfort and safety, all topics discussed today, were already contemplated on the walkways designed by Vilanova Artigas in the 1970s as a natural solution to the problem presented in the program.

Figure 6 – Study designs of the analyzed walkways. Plan and elevation.  
Sequence of projects – Santo André: Perimetral; Ramiro Colleoni; SESI;  
Pereira Barreto (2 versions)



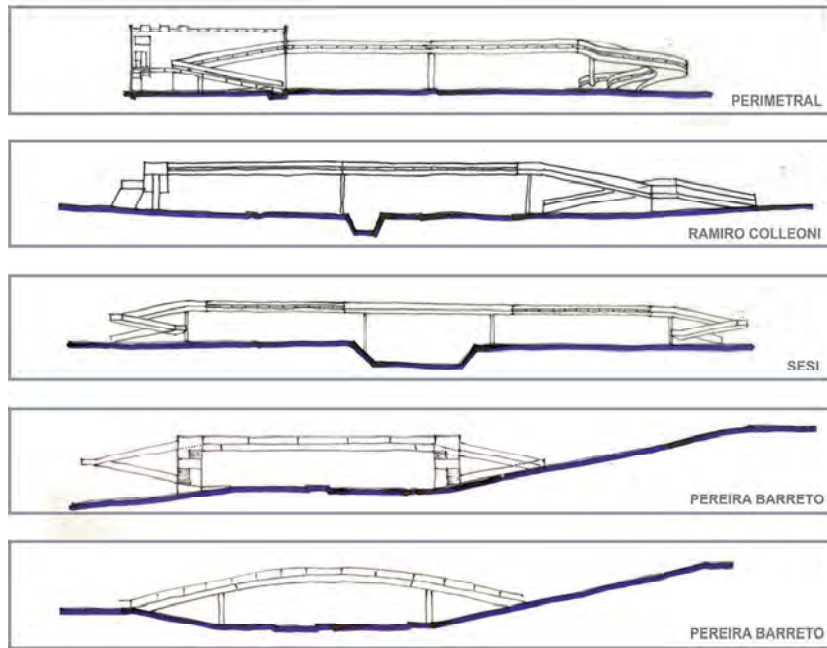
Source: drawings by the authors (2018) based on the original drawings from the FAUUSP library collection.

Figure 7 – Study designs of the analyzed walkways. Plan and elevation.  
São Bernardo do Campo



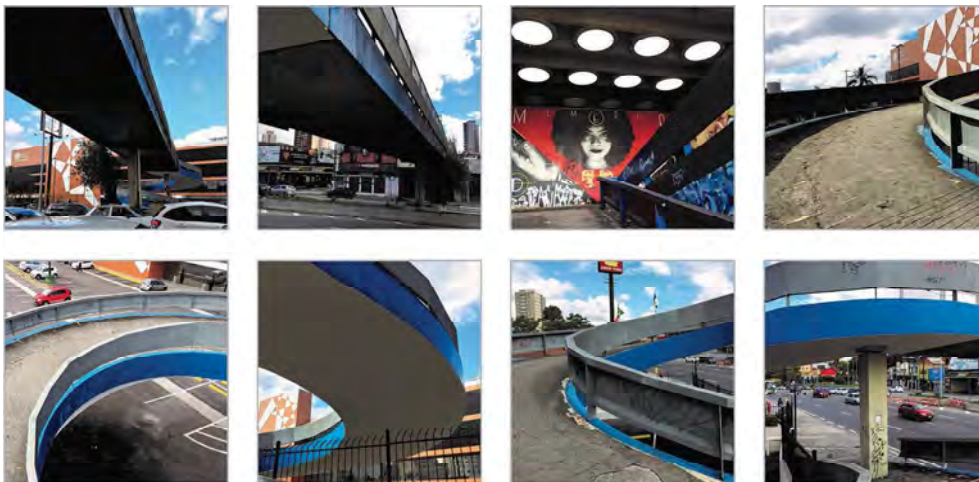
Source: drawings by the authors (2018) based on the original drawings from the FAUUSP library collection.

Figure 8 – Study designs of the analyzed walkways. Plan and elevation. Sequence of projects in Santo André: Perimetral; Ramiro Colleoni; Sesi; Pereira Barreto (2 versions)



Source: drawings by the authors (2018) based on the original drawings from the FAUUSP library collection.

Figure 9 – Photos from the visit at Perimetral/Alfredo Flaquer, Santo André walkway



Source: by the authors (2020).



In some cases, as in the Aratans walkway, the pedestrian is gradually led to the access and the ramp, in order to reach the walkway without noticing. Each terrain and topography condition generated a design solution proposed by the architect, between ramps and subtle accesses.

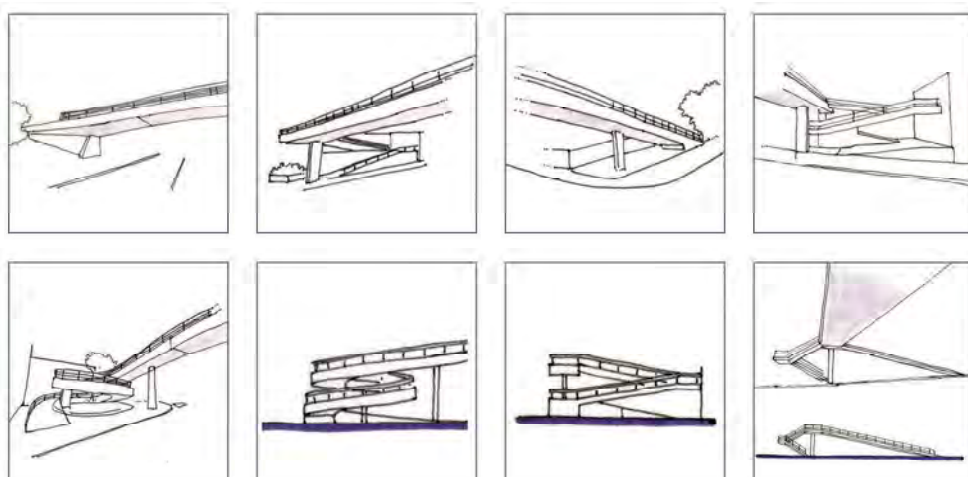
The consulted drawings show that the architect studied options for solutions before the final version, as in the case of the walkway over Avenida 9 de Julho, with Coronel Lisboa which presents a solution with stairs and ramps.

The studies and visits show that, in most cases, there are trees and/or shrubs in the place where the supports and access to the walkway are located. This fact demonstrates a care for the public space regarding the perception of the urban environment, especially in a stretch of route and arrival.

The width of 3.20m, as in the case of the Avenida 9 de Julho-INPS walkway, allows for the circulation of several pedestrians simultaneously, with comfort and safety. The 90 cm high windowsills provide safety and comfort to pedestrians, who have the possibility to view the city landscape while walking the walkway.

The lightness of the designs of the walkways, the elegant solution of the supports and the plasticity of the elements of vertical circulation characterize these walkways as elements of qualification of the urban landscape of São Paulo. The analyzed walkways showed different solutions of supports and accesses, with straight or spiral ramps, and stairs. The walkways have a central free span grounded by a metal structure supported by concrete consoles with accesses and vertical circulation, also in concrete.

Figure 10 – Study designs on the access and circulation elements of the analyzed walkways



Source: drawings by the authors (2018) made from observation.

The differences in solutions take into account the peculiarities of each location and topography.

The proposed system represented a significant advance in terms of technology and speed of assembly. In the case of the walkways, the challenge was to solve the problems of topography constraints in the city, road network with public sidewalk, streets and paths, interconnection with stairs or ramps, and particular constraints of each project.

## Final remarks

In the debates of the 1984 competition, the concept of architect that Artigas would never tire of repeating would be present in a prominent place, as a *double* technician mixing artist and humanist, obliged to think of the whole and to contribute for everyone to take ownership of the civilizing process and progress. As he himself observed in one of his last interviews, the architect should work so that "the general structure of the city, the coexistence and the distribution of space become the manifestation of a certain historical moment or a way for men to live their own dignity as projected in each building". With this conception, Vilanova Artigas designed hundreds of unions, schools, hospitals, stations, houses and buildings, walkways and bridges. (Nogueira, 1989)

Through the interest in exploring and investigating the theme of circulation, path, and movement through space, on the scale of architecture and the city, and their relations, the research on Vilanova Artigas' urban walkways came naturally.

The importance of these walkways in the architect's oeuvre, as a whole, occurs mainly because of the conceptual coherence and affinity for understanding the relation between architecture and the city. It can be said that in Artigas' architecture the elements of circulation are important and valued, because in addition to being a functional circulation, it also assumes a social character: "another space" of permanence that promotes visual, spatial continuity and encounters. In this social and urban character, these "space" of connection are especially important and symbolic. In the case of an urban environment, these spaces of connection and also of coexistence are especially important.

In Artigas' architecture, the importance of the circulation system in the definition and structuring of the architectural parti is noteworthy, since the elements of circulation are of special importance and act serve as an ambient.

The concept and methodology that underlie the projects selected for analysis are of great contribution to the understanding of the architecture produced at a given time. Recovering historical proposals for analysis improves to reflect on the topic in question. Analyzing and relating the selected projects is a creative and innovative approach, which generates knowledge in the area of design, architecture, built environment and urbanism.

The value of these walkways, in the entirety of Artigas' oeuvre, lies not only in the designed and constructed object, but also on it representing much of what is present in the architect's theoretical thought about circulation, connection, city, people and

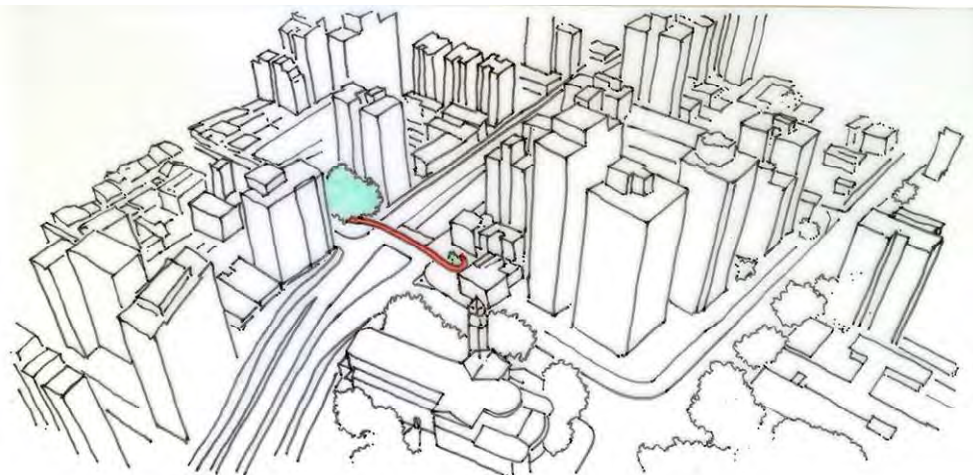
architecture. In addition, we can say that some important experiments and achievements were carried out with regard to the elements of circulation, the walkways, and some examples of his oeuvre of architecture.

The elements of circulation and connection, such as walkways, stairs, and ramps, also offer a symbolic interpretation of bringing together, and at the same time creating internal and external spaces, valuing

the space “in-between”, the interval, and the movement of people. Thus, the utopian, the symbolic and the metaphorical are present in his architecture and in these elements of urban infrastructure.

This study contributes to valuing our cultural, architectural, and urban heritage, the registration and documents of this precious collection, and built architecture and urban infrastructure.

Figure 11 – Study design of the Largo Péricles walkway, on Avenida Francisco Matarazzo (1972)



Source: by the authors, 2018.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-4488-9898>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Curso de Arquitetura e Urbanismo. Campinas, SP/Brasil.  
tagliari.ana@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6940-8341>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Curso de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
wilsonflorio@gmail.com

## Acknowledgments

To CNPq for their support to the study “Espaço, Percurso, Tempo e Movimento. Análise de Projetos como foco no sistema de circulação como sistema estruturador do partido”. To the FAUUSP Library, which kindly made available the consultation to the collection. The authors thank Espaço da Escrita – Pró-Reitoria de Pesquisa – Unicamp – for the language services provided.

## References

- Acervo Digital da Biblioteca da FAU-USP – Projetos de Vilanova Artigas.
- ARTIGAS, J. B. V. (1989). *A função social do arquiteto*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Caminhos da arquitetura*. São Paulo, Cosac & Naify.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Vilanova Artigas*. São Paulo, Terceiro Nome.
- BRUAND, Y. (2008). *Arquitetura contemporânea no Brasil*. São Paulo, Perspectiva.
- CASTRIOTA, L. B. (org.) (2011). *Arquitetura e documentação*. São Paulo, Annablume; Belo Horizonte, Ieds.
- CORBUSIER, L. (1993). *A Carta de Atenas*. São Paulo, Hucitec/Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Mensagem aos estudantes de arquitetura*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Urbanismo*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- COSTA, L. (2018). *Registro de uma vivência*. São Paulo, Edições Sesc São Paulo.
- DEL RIO, V. (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini,.
- DUPRÉ, J. (2017). *Bridges*. Nova York, Leventhal Publishers.
- HOPPE, D.; SIQUEIRA, R. G. S. (2018). Índice de caminhabilidade: Ferramenta. ITDP, Fevereiro .
- IWAMIZU, C. S. (2008). *A Estação Rodoviária de Jaú e a dimensão urbana da arquitetura*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- KAMITA, J. M. (2000). *Vilanova Artigas*. São Paulo, Cosac & Naify,.
- KATINSKY, J. (2003). *Depoimento sobre Vilanova Artigas*. São Paulo, Instituto Tomie Ohtake. CD da Exposição.
- KEIL, A. (2013). *Pedestrian Bridges. Ramps, walkways, structures*. Munique, Detail Practice.
- LYNCH, K. (1960). *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes.
- NOGUEIRA, M. A. (1989). “Introdução”. In: ARTIGAS, V. *A função social do arquiteto*.
- PALLADIO, A. (2009). *Os quatro livros da arquitetura*. São Paulo, Hucitec,
- SINAECO e Instituto de Engenharia de São Paulo (2019). *Campanha pela manutenção do ambiente construído*. São Paulo. Disponível na web. Consulta em novembro.

- SPECK, J. (2017). *Cidade caminhável*. São Paulo, Perspectiva.
- TAGLIARI, A. (2018). Modelos conceituais de percurso e circulação no projeto de arquitetura. *Revista 5% Arquitetura + Arte*. São Paulo, ano 13, v. 1, n. 16.
- TAGLIARI, A.; PERRONE, R.; FLORIO, W. (2017). *Vilanova Artigas. Projetos residenciais não construídos*. São Paulo, Annablume.
- THOMAZ, D. E. (1997). *Um olhar sobre Vilanova Artigas e sua contribuição à arquitetura brasileira*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TIWARI, R. (2018). *Connecting places, connecting people: a paradigm for urban living in the 21st century*. Nova York, Routledge.
- VASCONCELLOS, A. C. (2002). *O concreto no Brasil. Pré-fabricação-monumentos-fundações*, v. III. São Paulo, Studio Nobel.
- VOGLIAZZO, M. (2002). Ponti e passerelle. Bridges and footbridges. *L'Arca Plus*. Milano, L'ArcaEdizioni, Anno IX, n. 34.
- XAVIER, A.; LEMOS, C.; CORONA, E. (1983). *Arquitetura moderna paulistana*. São Paulo, Pini.
- WISNIK, G.; FRAMPTON, K. (2010). *Revista 2G* n. 54. João Vilanova Artigas. Barcelona, Gustavo Gilli.
- ZEVI, B. (1984). *A linguagem moderna da arquitetura*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Received: May 3, 2021  
Approved: October 4, 2021



# Governança neoliberal em territórios minerários: o investimento social privado na RMBH

Neoliberal governance in mining territories: private social investment in the Metropolitan Region of Belo Horizonte

Junia Maria Ferrari de Lima [I]  
Renato Barbosa Fontes [II]  
Léa Guimarães Souki [III]

## Resumo

Este artigo discute uma das expressões da governança neoliberal que, no caso brasileiro, se manifesta, dentre outras formas, a partir do chamado “investimento social privado”. Trata-se de um conjunto de ações, de caráter gerencial, conduzido por empresas e/ou suas fundações na região onde operam suas atividades, e que visa a ampliar sua hegemonia a partir da valorização de suas imagens, ao mesmo tempo que elas despolitizam e subtraem, das sociedades locais, sua capacidade participativa e transformadora. Com base no conceito de hegemonia de Antonio Gramsci e utilizando os relatórios de sustentabilidade disponibilizados nos sites de empresas minerárias que atuam no vetor sudeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte, interessa-nos aqui reunir elementos que permitam identificar mais essa particularidade da “governança neoliberal”.

**Palavras-chave:** cidades minerárias; investimento social privado; organizações da sociedade civil; Região Metropolitana de Belo Horizonte; governança.

## Abstract

*This paper addresses one of the expressions of neoliberal governance that, in the Brazilian case, manifests itself, among other forms, through the so-called “private social investment”. It is a set of managerial actions conducted by companies and/or their foundations in the region where they operate, aiming to expand their hegemony by improving their image. However, at the same time, this causes depoliticization and decreases the participatory and transformative capacity of the local societies. Based on Antonio Gramsci’s concept of hegemony and using sustainability reports available on the websites of mining companies operating in the Southeast vector of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, the main goal of this paper is to collect elements that enable to identify this particularity of “neoliberal governance”.*

**Keywords:** mining cities; private social investment; civil society organizations; Metropolitan Region of Belo Horizonte; governance.



## Introdução

As reformas liberais que marcaram a economia mundial no último quartel do século XX, comumente nomeadas, na literatura, por neoliberalismo, tiveram especial impacto no Brasil a partir dos anos 1990, facilitadas, em grande medida, pelo Estado democrático que se reorganiza após um longo período de ditadura militar. A abertura política do País, portanto, coincide com um empresariamento do Estado, caracterizado por uma crescente participação do setor privado e de suas formas gerenciais e concorrenciais de administração, constituindo uma associação que aqui nomeamos governança neoliberal. Especialmente o setor extrativista, fortemente favorecido pela demanda de *commodities* no mercado internacional, assumiu protagonismo nesse modelo de gestão pública no Brasil.

Este artigo tem como propósito discutir uma das expressões dessa governança neoliberal que, no caso brasileiro, tem se realizado a partir do chamado investimento social privado. Segundo Acselrad (2018), na perspectiva de garantir eficiência extramuros, o capital privado aposta em um conjunto de discursos e práticas de gestão empresarial do social – práticas de “não mercado”, segundo o autor –, seja a partir das próprias empresas, seja a partir de suas fundações. Essas ações também têm se apoiado em parcerias e transferências de recursos para algumas organizações da sociedade civil (OSCs)<sup>1</sup> sediadas em cidades onde essas empresas operam. Interessam-nos aqui, especificamente, as práticas adotadas pelas empresas de mineração que atuam em alguns municípios do chamado vetor sudeste da RMBH,<sup>2</sup> conhecidos pelos históricos ciclos de exploração a que têm sido

submetidos. Inclui-se, além dos recursos naturais, uma outra modalidade de exploração praticada pelas mineradoras da região com o sentido de um “apaziguamento social” na medida em que pode enfraquecer seu ânimo combativo. Em síntese, “as corporações têm acionado tais microtecnologias de poder para, ao mesmo tempo, evitar rupturas nos fluxos de mercadorias e materiais e legitimar, no plano local, o regime neoliberal que predomina no plano macroeconômico” (ibid., p. 33). Nesse sentido, é objetivo deste trabalho apresentar algumas dessas estratégias utilizadas, bem como reunir elementos que permitam avaliar os ganhos embutidos às empresas nessas aproximações, a fim de responder se é possível identificar nessas ações mais uma expressão do padrão de governança neoliberal.

O termo governança está longe de ser recente. Sua apropriação deu-se em diferentes períodos históricos e correntes de pensamento, o que lhe atribuiu múltiplos significados e diversos usos. Seu uso atual foi recuperado por teóricos liberais para designar um novo léxico político que “visa a substituir as expressões tradicionais da política por expressões [e práticas] gerenciais” (Deneault, 2018, p. 19). Como enfatizam Dardot e Laval (2016), as mudanças históricas na concepção e ação do Estado imprimiram um novo vocabulário político. Nesse sentido, o Estado passa a adotar objetivos e metas que visam à eficácia e ao lucro, além de anular o que entendem por gastos inúteis, o que na perspectiva do setor privado inclui, geralmente, as políticas sociais. Para Deneault, o risco de se aplicar a teoria do *management* à política e à vida pública – discurso da “boa governança” –, dentre outros, é que “não mais se fala de luta social, mas de aceitabilidade social. Não se fala mais de princípio de precaução ou

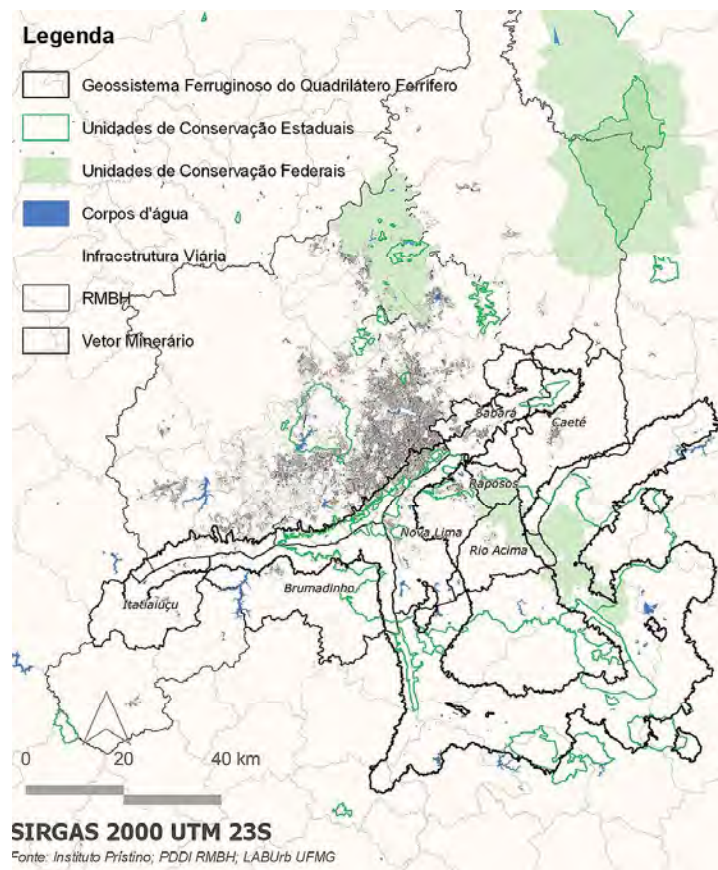


de natureza, mas de desenvolvimento sustentável. [...] Não se denuncia mais a propaganda, fala-se da responsabilidade social das empresas" (Deneault, 2018, pp. 19-20).

Este artigo se apoia nas reflexões suscitadas por uma pesquisa realizada nos municípios do vetor sudeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), cujas matrizes econômicas estão fortemente apoiadas na atividade minerária e onde foi possível observar um número expressivo de registros de OSCs nas

últimas décadas. Esses municípios compõem o chamado Quadrilátero Ferrífero, localizado na região central de Minas Gerais – incluindo parte da região metropolitana (Figura 1), que é uma extensão territorial de onde se extrai grande parte dos recursos minerais hoje no Brasil. Essa inserção determina uma forte influência das atividades mineradoras e, conseqüentemente, a participação significativa das companhias mineradoras não apenas na economia local, mas também nas relações sociais e políticas.

Figura 1 – Mapa do Quadrilátero Ferrífero com municípios do vetor sudeste da RMBH



Fonte: "Governança e Associativismo na Região Metropolitana de Belo Horizonte", pesquisa em curso no Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura da UFMG, com base em PDDI-RMBH.

Com o intuito de identificar as características daquilo que estamos chamando de expressão da governança neoliberal, foram pesquisados os relatórios de sustentabilidade disponibilizados nos *sites* das mineradoras que operam na região. Como parte das ações desses grupos, são oferecidos recursos na forma de editais voltados para o atendimento de demandas sociais (esporte, lazer, assistência social) das comunidades locais, a partir da intermediação e do gerenciamento das organizações sociais que atuam na região.

Para tanto, o artigo está organizado em três seções, além desta introdução, que apresenta o tema, e de uma conclusão que sintetiza algumas considerações. A primeira seção discute a governança neoliberal e, para isso, recupera alguns elementos do neoliberalismo, com especial enfoque na adesão da sociedade civil a esse ideário, entendendo que a boa governança neoliberal se sustenta, em grande medida, nessa parceria. Para tal, faz-se um breve histórico da expansão do associativismo no Brasil a partir da década de 1990, com destaque para o crescimento das OSCs. Os dados aqui utilizados são da pesquisa “Mapa das organizações da sociedade civil”, coordenada e organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Lopez, 2018).

Na consolidação desse formato de participação da sociedade civil, foi possível identificar o desenvolvimento de um tipo de associativismo capaz de assimilar uma prática social de expressão neoliberal.

A segunda parte dedica-se a um levantamento preliminar sobre os aspectos que identificam as diretrizes do investimento social privado das empresas minerárias do vetor sudeste da RMBH. Para apresentar essas

informações, aqui sistematizadas sucintamente, foi necessário reunir dados divulgados pelas próprias mineradoras em seus *sites* institucionais e/ou relatórios de sustentabilidade, principais canais de comunicação e fontes de investigação identificados. Também foram consultados jornais *on-line*, *sites* da Amig (Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais) e do Gife (Grupo de Institutos Fundações e Empresas), entre outros. Esse caminho deu visibilidade para o caso da empresa AngloGold Ashanti, explorado neste artigo a título de exemplo, cujo trabalho de parceria e financiamento a algumas OSCs da área de estudo merece destaque. A escolha por essa empresa adveio das características do seu principal programa de investimento social privado – o “Parcerias Sustentáveis” –, responsável por traçar editais anuais de financiamento de projetos sociais da região na qual a empresa opera, a partir de repasses para algumas OSCs. No caso de Minas Gerais, os municípios em que foram identificadas essas parcerias são: Barão de Cocais, Santa Bárbara e, especificamente na RMBH, Caeté, Nova Lima, Raposos e Sabará. Segundo balanço divulgado<sup>3</sup> pela própria empresa, o programa já apoiou 240 iniciativas nos municípios vizinhos às suas operações, beneficiando diretamente cerca de 27.000 pessoas com um investimento de aproximadamente R\$9 milhões.

Na terceira seção, utilizamos a crítica gramsciana para aclarar o entendimento dessas contradições e ambiguidades no interior do campo da sociedade civil. Isto é, as características dessa expansão da democracia de maneira simultânea à difusão dos interesses do grande capital do setor minerário. Encerrando a discussão, as considerações finais sintetizam

nossos questionamentos e os riscos dessa face da governança neoliberal, capaz de reduzir ou constringer as respostas da sociedade civil às atividades minerárias consideradas deletérias para o bem comum.

## Governança neoliberal – da participação social ao associativismo empresarial

Inicialmente, é importante salientar que o neoliberalismo, mais do que uma reinvenção vigorosa do capitalismo é um sistema normativo que impõe a lógica da concorrência generalizada como conduta, e a empresa como modelo de eficiência a ser adotado pela máquina do Estado e pelos indivíduos, em suas relações tanto internas quanto com o mundo. Em outros termos, produz comportamentos e ordena as relações sociais segundo o padrão empresarial, transformando não apenas o Estado numa esfera submetida a exigências de eficácia e desempenho, mas também os indivíduos em empreendedores e concorrentes entre si (Dardot e Laval, 2016). Aí se encontra, segundo os autores, a grande eficiência desse modelo normativo, ou seja, na sua capacidade de produzir subjetividades que alteram estruturalmente as nossas formas de relacionar com os outros e com nós mesmos, além de justificar as desigualdades expostas pelo próprio modelo econômico e nos desresponsabilizar dos engajamentos em torno das causas coletivas (ibid.).

Nesse sentido, mais do que a associação entre mercado e Estado amplamente discutida pela literatura pertinente, a boa governança

neoliberal pressupõe a adesão da sociedade civil. Este não é um movimento recente, longe disso, a sociedade civil é identificada, desde os escritos carcerários de Antonio Gramsci (1926-1937), como um terreno fértil para reprodução e legitimação de ideias e interesses capitalistas.

Na interpretação do neoliberalismo, Theodory, Peck e Brenner (2009) entendem que ele poderá variar em cada localidade e período, considerando a especificidade de características políticas, econômicas, culturais, históricas e geográficas. Esse distanciamento da visão do neoliberalismo como uma entidade ou um corpo de doutrinas acabadas abre espaço para a discussão sobre sua operacionalização e seus efeitos sociais cotidianos e, por isso, suas inovações. Para a análise do caso específico de alguns municípios da RMBH, essa advertência será útil, especialmente para aqueles cuja economia está alicerçada na extração mineral e que serão objeto de discussão em capítulo específico.

Utilizando o mesmo princípio de evitar generalizações e desconhecer o potencial heurístico guardado em determinados conceitos gerais, lembramos que a apropriação do conceito de governança está presente em diferentes correntes de pensamento, o que determina, ao termo, diversos significados e formas de aplicação. Neste artigo, o conceito é compreendido como estruturante do vocabulário neoliberal que sintetiza a ação conjunta entre Estado e capital privado – no âmbito nacional e internacional –, além de instituições, associações, igrejas e representações diversas da sociedade civil, atuando em consonância com os princípios de eficiência, concorrência e produtividade empresariais.

Em escala internacional, por exemplo, foi expressiva a disseminação dos ideais neoliberais conduzida por agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com significativas implicações, especialmente, para os países periféricos. Dentre elas, podemos dizer que o poder político passou a sofrer interferência direta desses órgãos – uma espécie de credores do Estado – no direcionamento das políticas públicas e econômicas.

No Brasil, a recente difusão das reformas neoliberais, também chamada de inflexão ultraliberal,<sup>4</sup> tem impactado diretamente não apenas a qualidade de vida nas cidades brasileiras – com o encolhimento das políticas sociais, a desregulamentação de políticas de proteção ambiental e o crescimento do trabalho desprotegido –, mas também no sentido de uma fragilização das organizações classistas e do comprometimento do processo democrático – com a interrupção e o fechamento de diversos espaços de participação da população na discussão das políticas públicas, como é o caso dos conselhos e das conferências de políticas públicas.

Entretanto, apesar desse modelo de governança, seria imprudente negar ou desconhecer que as legislações firmadas no período pós-constituente (1988), como as Leis Orgânicas da Saúde, da Assistência Social e de Diretrizes Básicas da Educação, assim como os Estatutos da Criança e do Adolescente e das Cidades, tenham trazido importantes avanços no fortalecimento de políticas sociais. Na perspectiva de ampliação da cidadania, mesmo que sem uma nítida ruptura da condição de *cidadania regulada*,<sup>5</sup> que atrela essa condição ao *status* de trabalhador com carteira assinada, a luta pelos direitos registrou importantes

realizações, criando novos direitos e incluindo outros atores em pautas já conquistadas. Esses novos marcos legais, que vieram na esteira da Constituição de 1988 e da expansão dos movimentos sociais, contribuíram para uma diversificação e complexificação da participação da sociedade civil, inclusive de forma mais aproximada à administração pública, a partir dos conselhos setoriais, conferências, orçamentos participativos e outros.

### Participação social – da reivindicação à parceria

A redemocratização é um marco na construção do arcabouço jurídico-político que trouxe consigo a ampliação e a diversificação do espaço para distintos interesses de classe. A década de 1990, no Brasil, pode ser vista como um período de crescimento da participação social, reiterada pela Constituição Federal de 1988, que consagrou, em seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública. O envolvimento da sociedade civil no desenho, implementação e controle social das políticas públicas acabou por gerar um deslocamento de boa parte dos grupos anteriormente envolvidos em pautas de caráter mais reivindicatório, inclusive para a composição da gestão pública. No bojo da redemocratização, foram temas como reforma urbana, redemocratização, regularização fundiária, bem como a criação de conselhos setoriais, conferências, orçamentos participativos, que absorveram parte da cidadania ativa na direção de um outro formato mais aproximado com a administração pública.

Além disso, no mesmo período, portanto ainda sob influência do relativo ambiente de confiança e participação gerado pela

Constituição de 1988, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso implementou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995),<sup>6</sup> coordenado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. O referido plano deixa evidente a intenção de um enxugamento dos direitos trabalhistas e da previdência social, com perdas significativas para a população em geral, e aponta, de forma explícita, na direção da terceirização das políticas públicas a partir de parcerias com as organizações não estatais (terceiro setor ou organizações da sociedade civil). Segundo Bresser-Pereira (1997),

*A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços [...], mas implicará, provavelmente, em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiados. (p. 6; grifos nossos)*

Essa intenção de despolitização do Estado, associada a uma desestatização da regulação social, é compatível a uma nova forma de organização política: o Terceiro Setor (Simões, 2010). Santos (2001) acrescenta que seria uma forma de organização mais vasta que o Estado – ainda que o mantenha como articulador –, mas capaz de conformar-se como um híbrido que combina elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.

Coincidentemente, multiplicaram-se os registros dessas organizações a partir desse período, motivadas também pela precarização das políticas sociais e das organizações classistas, além do crescimento das formas de

trabalho desprotegido, tal como mencionado anteriormente. Segundo Lopez (2018, p. 22), em 2015, o total de pessoas ocupadas com vínculos formais nas OSCs no Brasil equivalia a "mais de 30% do que empregava o setor da agricultura, 26% do total empregado na indústria e 26% do total de pessoas empregadas no setor público (incluindo civis e militares)".

A maior parte dessas OSCs, popularmente também conhecidas por organizações não governamentais (ONGs), como pode ser observado no Quadro 1, foi criada nas décadas de 1990-2000 (24,6%) e de 2000-2010 (33,8%). A partir de 2011, há uma estabilização no número de novos registros, mas, ainda assim, com uma taxa anual de crescimento na casa dos 3% (ibid.), justificado por um contexto de novas legislações que regulamentam a estrutura administrativa e burocrática dessas organizações, bem como o acesso aos financiamentos e fundos públicos.

Esse período aponta para uma guinada no perfil da participação que, segundo Fontes (2010), direcionou o associativismo civil para um contexto profissionalizante de atuação. A hipótese da autora (Fontes, 2006; 2010 e 2018), e que aqui se configura como discussão central, é que, no interior da disputa hegemônica no Brasil, há um movimento de conversão das bases do associativismo civil à uma base mercantil-filantrópica, associado a uma certa dinâmica da expansão financeirizada mundial, sob o guarda-chuva da responsabilidade social.

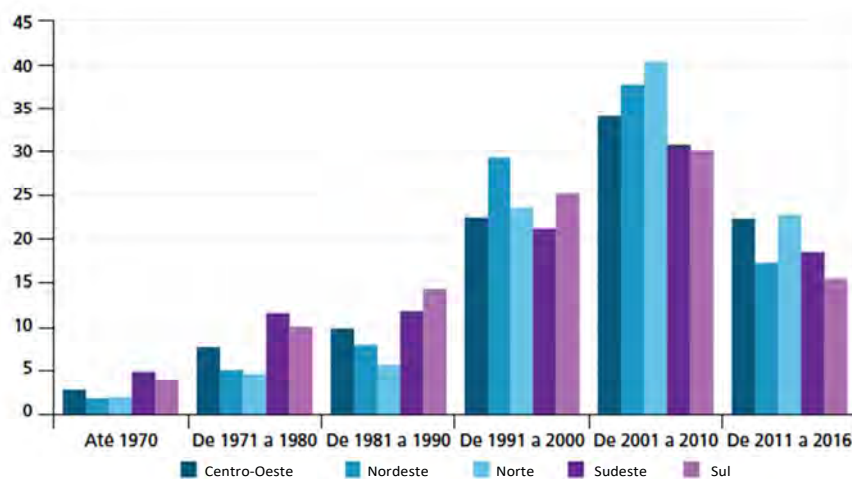
Segundo dados do Ipea (Lopez, 2018), o Brasil atingiu, no final de 2016, a marca de 820 mil OSCs com Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) ativos no País, como pode ser observado no Gráfico 1. Desse

Quadro 1 – OSCs por faixas do ano de criação no Brasil

Faixas de ano de criação	Total	%
Ano 1970	28.579	3,50
De 1971 a 1980	72.466	8,80
De 1981 a 1990	88.147	10,70
De 1991 a 2000	201.389	24,60
De 2001 a 2010	277.452	33,80
2011	29.663	3,60
2012	25.722	3,10
2013	28.113	3,40
2014	24.870	3,00
2015	23.835	2,90
2016	19.949	2,40

Fonte: SRF (Brasil, 2016). Elaboração Ipea, em Lopez (2018, p. 140).

Gráfico 1 – OSCs ativas em 2016, por região e década de criação (%)



Fonte: SRF (Brasil, 2016) e Rais/MTE (Brasil, 2015). Elaboração Ipea em Lopez (2018, p. 142).

total, 709 mil (86%) aproximadamente representam associações civis sem fins lucrativos, outras 99 mil (12%) configuram organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas (ibid., p. 21). Segundo o autor, "Os novos dados retratam um setor amplo, com importância econômica no mercado de trabalho, além da conhecida relevância em ações de interesse público" (ibid.). Casimiro (2018), ao analisar a série histórica dessas organizações civis – de 1996 a 2016 –, constata um aumento em torno de 715 mil novas instituições, o que representa um crescimento de aproximadamente 680%.

No final na década de 1980, é promulgada a lei n. 9.637 de 1988 (Brasil, 1988) que institui a primeira forma das organizações sociais de interesse público, em acordo com a perspectiva do referido Plano de Reforma do Estado, e, na sequência, o chamado terceiro setor será regulado também pela lei n. 9.790/1999 e pelo decreto legislativo n. 3.100/1999, culminando com o novo marco regulatório dado pela lei n. 13.019/2014.

Esse conjunto de leis e ações acaba por influenciar o segmento do terceiro setor de modo a gerar efeitos ambíguos e contraditórios. Se, por um lado, traduz os anseios da sociedade civil organizada no sentido de um maior rigor e transparência no repasse desses recursos, por outro, sinaliza como oportunidade para o ideário neoliberal no sentido de imprimir, também à participação social, o caráter empresarial que já alcançara a esfera pública. Em síntese, impulsionadas no período de redemocratização no Brasil, as estratégias do modelo empresarial de governança predominam e alcançam todos os setores – privado, público e associativo.

## Associativismo empresarial

Um marco para o seguimento desse modelo de associativismo empresarial foi a constituição do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) em 1995, organização composta por grandes empresários mobilizados pelos pressupostos da responsabilidade social ou investimento social privado e que se autodeclararam como sendo sem fins lucrativos. O grupo conta com 160 associados<sup>7</sup> que, somados, investem por volta de R\$2,9 bilhões por ano na área social, operando projetos próprios ou viabilizando de terceiros. O exemplo do Gife, no Brasil, assinala uma característica que vai se tornando um padrão no setor, ou seja, uma concentração de fundações que se autodeclararam sem fins lucrativos e que se apresentam como sociedade civil, mas todas com origem em grupos da iniciativa privada.

Com o discurso de responsabilidade social empresarial (RSE), suas ações demonstram convergir para a legitimação desse princípio como diretriz estratégica de uso dos recursos privados, alinhando a perspectiva do respectivo negócio a uma dimensão pública, a partir de ações sociais. O discurso adotado, entretanto, emprega termos típicos do mercado, tais como "capacidade de assumir riscos" e "promover inovação", além de procurar distanciar-se, segundo o Gife, de práticas de ações assistencialistas. Suas ações prescrevem orientar-se por meio da "1) preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos; 2) estratégia voltada para resultados sustentáveis de impacto e transformação social; 3) envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação".<sup>8</sup>

Esse discurso, além de alinhado à linguagem da governança neoliberal, sinaliza um grande interesse no sentido de construção, fortalecimento e divulgação da imagem dessas empresas. Em seus textos institucionais, é comum ver suas ações apresentadas como investimento, e os atores sociais chamados de investidores sociais.

O investimento social possui instrumentos poderosos ligados à mobilização dos recursos da sociedade e do capital privado. Como *investidores sociais*, devemos ser capazes de *incorporar a dimensão pública na gestão de recursos privados*. Estruturas de governança fortes e a ampliação da transparência são vetores fundamentais para assegurar o devido equilíbrio entre os interesses público e privado e um diálogo aberto e efetivo com grupos sociais. (Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/grifos-nossos>)

Atualmente há cerca de 20 empresas de mineração<sup>9</sup> atuando em sete municípios que compõem o que aqui denominamos vetor sudeste da RMBH e cujos PIBs estão majoritariamente ancorados nessa atividade econômica. Dessas mineradoras, apenas 12 têm *site* institucional e/ou relatórios de sustentabilidade disponibilizados *on-line*, o que nos obrigou a reduzir o recorte de análise para esse universo, abaixo sintetizado.

Foi possível constatar semelhanças nos discursos institucionais das 12 empresas analisadas: (1) *sustentabilidade*, presente em todas elas; (2) *segurança*, presente em 9 empresas; e (3) *responsabilidade social*, vista em 7 empresas. Outros aspectos, como *ética*, *liderança*, *qualidade* e *saúde*, por exemplo, são também mencionados.

Isto sugere que esses princípios, em especial a tríade *sustentabilidade*, *segurança* e *responsabilidade social*, tenham sido internalizados na prática das empresas como um recurso de legitimação e, em última instância, de sua hegemonia. A *responsabilidade social* é apresentada, de maneira geral, como uma preocupação das empresas com as comunidades locais, e suas ações são viabilizadas a partir de recursos próprios, doações ou via leis de incentivo fiscal, em diversas áreas.

A *sustentabilidade* apresenta-se como um elemento que sobressai na maioria dos *sites* e relatórios. Sua visibilidade se dá por meio de informações sobre a adoção de medidas de educação ambiental e investimentos sociais que visam garantir o desenvolvimento social e a preservação dos recursos naturais. As empresas ressaltam, com clareza, seu papel primordial no escopo de atuação, o que pode ser, em grande medida, entendido pela visibilidade internacional do conceito de sustentabilidade.

A *segurança*, de modo geral, aparece como essencial nas operações das empresas visando ao bem-estar dos funcionários através da adoção de medidas de prevenção de acidentes de trabalho, por exemplo, ou de medidas relacionadas à saúde dos indivíduos.

Desse universo de empresas, 8<sup>10</sup> são multinacionais e estão inseridas no Pacto Global da ONU,<sup>11</sup> iniciativa voluntária lançada em 2000 e voltada para o setor empresarial. No Brasil, essas empresas se organizam através da Rede Brasil do Pacto Global, que preside o Conselho das Redes Locais na América Latina e tem sede em Nova York. Entre seus objetivos, encontra-se “alavancar o potencial da comunidade empresarial como agente de transformação também é garantir a competitividade dos



Quadro 2 – Diretrizes e princípios recorrentes entre as mineradoras

Empresas	Nacional/ Multinacional	Diretriz Base	Princípios recorrentes
1. AngloGold Ashanti	Multinacional	ODS da ONU	Sustentabilidade Segurança Responsabilidade Social
2. ArcelorMittal			Sustentabilidade
3. CSN Mineração			Meio Ambiente Segurança Responsabilidade Social
4. Jaguar Mining			Sustentabilidade Segurança Responsabilidade Social
5. Mineração Usiminas			Sustentabilidade Segurança Responsabilidade Social
6. Vale - Cia Vale do Rio Doce			Sustentabilidade Segurança Responsabilidade Social
7. Vallourec Mineração			Sustentabilidade Segurança Responsabilidade Social
8. Grupo AVG	Nacional	Política própria	Responsabilidade socioambiental
9. Grupo MBL			Meio ambiente Segurança Responsabilidade Social
10. Herculano Mineração			Responsabilidade socioambiental Segurança
11. Minerita			Meio Ambiente Segurança
12. Vórtice Mineral			Meio Ambiente Segurança

Fonte: sites das empresas trabalhados pelos autores.

negócios na economia mundial e a inclusão de lideranças em fóruns decisórios globais de referência".<sup>12</sup> Isto é, as ações de responsabilidade social não são apenas indissociáveis das atividades econômicas, mas apresentam-se como vantagem e ganho no mercado financeiro.

Nesse mesmo sentido, a Bolsa de Valores de São Paulo, atual B3, comprova que as ações de empresas que compõem o Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, o qual mede o desempenho corporativo de acordo com os critérios de sustentabilidade, contribuem para maior confiabilidade dessas empresas, melhorando sua *performance* no mercado financeiro em relação às demais. Segundo o portal da Bolsa de Valores de SP,

O objetivo do ISE B3 é ser o indicador do desempenho médio das cotações dos ativos de empresas selecionadas pelo seu reconhecido comprometimento com a sustentabilidade empresarial. Apoiando os investidores na tomada de decisão de investimento e induzindo as empresas a adotarem as melhores práticas de sustentabilidade, uma vez que as práticas ESG (Ambiental, Social e de Governança Corporativa, na sigla em inglês) contribuem para a perenidade dos negócios.<sup>13</sup>

Esses índices funcionam a partir de um *ranking* das empresas que se enquadram nos critérios de sustentabilidade estabelecidos pelo mercado financeiro e inclui uma avaliação das ações de responsabilidade social empresarial (RSE), cuidados ambientais e transparência financeira. Para isso, as empresas precisam publicar suas ações no balanço social ou relatório de sustentabilidade, a fim de dar transparência às atividades corporativas. Em sua pesquisa sobre a relação entre RSE, ISE e valorização de ativos das empresas, Joseph et al. (2018) indicam que há uma

associação entre “a participação nos índices de sustentabilidade e melhorias em todas as categorias de ativos tangíveis [financeiros, organizacionais, físicos, tecnológicos] e intangíveis [inovações, recursos humanos, reputação]” (p. 74).

Nos meandros da luta pela hegemonia travada entre sociedade civil, Estado e empresas, novas formas de disputa vão sendo criadas e antigas estratégias metamorfoseadas, de forma a produzir um ambiente de linguagem híbrida, construída à beira do caminho. É nesse contexto de busca pela hegemonia que as práticas e as culturas vão de adaptando no espaço permitido pela jovem democracia brasileira. Assim, longe de serem consideradas práticas de solidariedade espontâneas, desinteressadas e ancoradas em projetos políticos de transformação social radical, a RSE e as parcerias com organizações sociais locais parecem compor um cenário mais amplo, articulado ao mercado financeiro, em que as empresas são duplamente favorecidas (financeiramente e em relação a sua imagem) ao incorporarem em suas práticas a questão social.

## O caso da AngloGold Ashanti

Para compreender de que maneira os interesses privados do mercado se condensam hegemonicamente às causas tidas como coletivas e como a matriz discursiva neoliberal é traduzida nessas aproximações, tomemos como exemplo uma dessas empresas mineradoras – *AngloGold Ashanti*. A empresa, com sede administrativa no município de Nova Lima (MG), também acumula atividades extrativas nos municípios próximos – Sabará (MG) e Santa Bárbara (MG).

Sua presença na região remete à exploração do ouro em Minas Gerais, que data do século XVII. Com a independência do Brasil em 1822, a exploração mineral é aberta ao capital estrangeiro e, em 1834, a região onde hoje se encontram os municípios de Raposos e Nova Lima recebe a Saint John Del Rey Mining Company, empresa inglesa de mineração de ouro, que atua ali até 1957. Nesse mesmo ano, passam a incorporar acionistas brasileiros e, em 1960, é criada a Mineração Morro Velho. Em 1974, a empresa associa-se à sul-africana Anglo American Corporation, formando a AngloGold e, em 2004, funde-se com a Ashanti Goldfields, dando origem ao atual conglomerado AngloGold Ashanti (Couto e Costa, 2003).

A mediação da relação sociedade e empresas, expressão da governança neoliberal, não se restringe a práticas sociais limitadas. Ao contrário, ela abre um amplo espectro capaz de capturar a vida ativa dos territórios minerários. No edital do programa de 2019, são elegíveis organizações da sociedade civil (OSCs), ou, mais especificamente, “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e cooperativas legalmente constituídas” nas seguintes áreas: a) cultura, turismo, gastronomia: inclui desenvolvimento de produtos locais e artesanais para atender ao mercado e ao setor turístico; b) associativismo e cooperativismo: inclui a estruturação de empreendimentos sociais de caráter produtivo com ênfase em setores como o de comércio e serviços, que propiciem a inserção das pessoas na cadeia produtiva de trabalho; c) soluções sustentáveis: inclui empreendimentos sociais que promovam soluções ambientalmente sustentáveis que beneficiem a coletividade, como economia de energia elétrica e água. Essas soluções devem

priorizar a existência de um empreendimento social, com potencial para ter autossustentação financeira.

Visando ao autofinanciamento futuro, o programa mantém uma espécie de *coach* ou mentoria, um suporte técnico para as instituições beneficiadas para que “o projeto desenvolva fontes de receita próprias visando à autossustentação financeira, aproximando-se de um modelo de negócio social”.<sup>14</sup> A intenção é melhorar o desempenho das instituições parceiras, pois a conversão dos projetos das OSCs em negócios sociais é definida pela própria AngloGold Ashanti como sua principal missão, além de estabelecer como objetivo “solucionar algum problema social e/ou ambiental. São autossustentáveis financeiramente e reinvestem o lucro no próprio negócio para aumentar o seu impacto” (ibid.).

Chamamos a atenção para alguns aspectos críticos em relação à iniciativa da AngloGold Ashanti de apoio financeiro às OSCs: 1) é possível observar um direcionamento mercantil forte do edital a partir da defesa de um modelo empresarial e de um discurso empreendedor na gestão dos recursos dos projetos como condição ao financiamento; 2) a perspectiva de mentoria e suporte para tornar o projeto social empreendedor ou de negócio social estimula a criação de um novo senso comum em torno do associativismo local, para o qual a perspectiva empreendedora é um exemplo a ser seguido.<sup>15</sup> Acreditamos que a disseminação desse senso comum contribuiria para minorar os impactos negativos ambientais da atuação da empresa na região e, ao mesmo tempo, legitimar suas práticas; 3) como pode ser observado no balanço do Programa Parcerias Sustentáveis, os projetos giram em torno de pautas e atividades locais, não convergem com

temáticas mais substantivas como aquelas relacionadas à questão social ou à contradição capital e trabalho, mas, ao mesmo tempo conseguem dialogar diretamente com a temática de reconhecimento (empreendedorismo para mulheres e causas étnico-raciais).

É nesse cenário que adquire força um formato de participação de algumas organizações da sociedade civil na composição da boa governança neoliberal. Caracterizadas por uma atuação orientada pelo modelo adotado pelas empresas de capital privado – a chamada filantropia empresarial ou, como se automeiam, investimento social privado –, esse formato ganha espaço em diversas associações que precisam se mostrar eficientes para acessar os recursos disponíveis e, principalmente, nas fundações originadas nas próprias empresas.

## A sociedade civil como um terreno em disputa: os aparelhos privados de hegemonia

No bojo da variada recriação do associativismo, reinterpretado com novos matizes e eventualmente com novos significados, os aparelhos privados de hegemonia, entendidos como parte do Estado ampliado, trazem particularidades do mundo empresarial para as organizações civis. O modelo de sociabilidade empresarial e a gestão de características empreendedora e competitiva condensam-se à imagem de solidariedade, parceria com a comunidade e/ou sustentabilidade, numa mensagem aparentemente contraditória, mas para Dardot e Laval (2016), portadora de uma estratégia de captura da nossa subjetividade.

O crescimento e a diversificação do aparelho associativo podem ser interpretados como um movimento contraditório também por Fontes (2010 e 2018) e Casimiro (2018). Os autores encontram na perspectiva gramsciana a explicação para essa ambiguidade: de um lado, o aparelho associativo é entendido como expansão da democracia e, portanto, conquista das classes trabalhadoras; de outro, é entendido como possibilidade de fortalecimento simultâneo das trincheiras do capitalismo. Em outras palavras, esses aparelhos não estariam livres da disseminação e da defesa dos interesses e da ideologia liberal e burguesa.

Os autores mencionados, Fontes (2018) e Casimiro (2018), reconhecem a “arte da associação”, para usar o termo cunhado por Tocqueville, como uma força vital da democracia e da justiça social. Contudo, também a colocam sob suspeita de facilitar a dominação de classe enquanto facilitadora de certos consensos no território de atuação das empresas. A interpretação das contradições da expansão do associativismo na democracia brasileira contemporânea sustenta-se na hipótese de a sociedade civil organizada ser, também, um terreno fértil para legitimação dos interesses do capital privado.

Os escritos carcerários de Gramsci (2019) trazem uma poderosa contribuição para interpretação da dinâmica da reprodução do capital a partir de uma percepção ampliada de Estado que abrange as disputas políticas no interior da sociedade civil. Isto é, a sociedade civil não deve ser interpretada como uma mera oposição ao Estado, ou como descreve a concepção liberal, um espaço de liberdade de indivíduos. Além disso, o Estado não deve ser concebido como o único espaço do poder político e de dominação.

A própria noção, em voga há algum tempo, da sociedade civil como sinônimo de terceiro setor e de organização não governamental sugere-nos uma imagem de neutralidade em relação ao mercado e aos governos ou a uma esfera privada de interesse público, motivada por certo tipo de altruísmo benevolente. O caso da AngloGold, aqui apresentado, demonstra que algumas formas de parceria entre sociedade civil e esfera privada nada têm de apolíticas, pelo contrário, fazem parte de uma disputa pela hegemonia do território.

Essa tensão é compreendida por Gramsci sem dissociação brusca entre aquilo que chamou de *sociedade política* e o que definiu como *sociedade civil*. Ao contrário, para ele há uma relação orgânica entre as duas dimensões, enfeixada pelo conceito de hegemonia, uma interpretação mais refinada para compreender os elementos de dominação de classe. A sociedade política, segundo o autor, pode ser entendida pelo Estado no seu sentido restrito, ou seja, o aparelho governamental encarregado da administração direta e do exercício legal da coerção sobre aqueles que não consentem nem ativa, nem passivamente (Gramsci, 2019). De modo sintético e do ponto de vista analítico, a sociedade civil, por sua vez, é um campo amplo de análise, constituída por uma diversidade de organizações civis (sindicatos, associações, igrejas, etc.), terreno em que as classes se organizam e defendem seus interesses na disputa para conservar ou conquistar determinada hegemonia (ibid.).

No que diz respeito ao conceito de hegemonia, tal como interpreta Bianchi (2018), entende-se como sendo o exercício da capacidade de direção e de liderança política e econômica. Opõe-se, portanto, à mera dominação, na qual uma das frações simplesmente

impõe seus projetos econômico-corporativos às demais frações e classes sociais, sem levar em conta os projetos de interesses destas. Assim, o poder privado, para dominar, teria que se apresentar como defensor de interesses coletivos. Deve apresentar-se como expressão de toda a sociedade, eventualmente “incorporando reivindicações e interesses de grupos subalternos, subtraindo-os de sua lógica própria e enquadrando-os na ordem vigente” (ibid., p. 155). A aparência de universalidade exige que sejam absorvidas demandas das classes populares de forma que os interesses privados permaneçam encobertos.

Não sendo, pois, a hegemonia simplesmente a imposição de certos interesses, mas a promoção e reorganização dos vários benefícios para melhor servir aos objetivos a que visam, Hall, Lumley e McLennan (1980) chamam a atenção para um aspecto da luta hegemônica capitalista que é a despolitização das lutas sociais, com a finalidade de evitar a compreensão do caráter de classe dos interesses em pugna. Essa despolitização é um efeito possível da relação entre as organizações civis e empresas, característica da governança neoliberal, capaz de deslocar pautas e reivindicações e torná-las práticas sociais empresariais sem o efeito transformador esperado pela sociedade civil.

Nessa perspectiva, podemos interpretar algumas das associações da sociedade civil como meios difusores de cultura de massas e reprodutores de ideologias, e que se utilizam das formas jurídicas convencionais postas pelo marco legal do Estado, mecanismo definido como aparelhos privados de hegemonia (APHs). Sua atualidade interpretativa permite-nos analisar as formas pelas quais as classes se organizam não apenas num único aparelho, mas em variadas formas. Esses *aparelhos* podem

funcionar como importantes peças de articulação do consenso e de organização de anuência espontânea que podem ser conseguidas, por exemplo, ao fazer concessões de interesses políticos, ideológicos e econômicos, em determinado grau que não afete seus interesses essenciais ou de longo prazo.

A governança neoliberal estaria adquirindo novas expressões em seu estágio mais recente, ao reconhecer o valor da representação na forma de associacionismo ou da arte da associação. Contudo, esse reconhecimento introduz, em sua prática, valores próprios do neoliberalismo. Fraser (2020) alerta para as sutilezas desse modelo econômico ser mais sofisticado ao articular uma “política econômica regressiva, pró-negócios, com uma política progressista de reconhecimento, valorizando a representatividade, mas resignificando igualdade como sinônimo de meritocracia” (ibid., p. 18).

Existiria uma faixa interpretativa, ainda pouco explorada, para entender o movimento de construção hegemônica do neoliberalismo que é sua capacidade de acoplar-se a diferentes projetos de reconhecimento (questões étnico-raciais e de gênero, por exemplo). Nas organizações da sociedade civil, seria possível observar não apenas apassivamento de algumas lutas sociais, mas também um direcionamento de valores, linguagens, costumes morais e de um novo senso comum. E estariam, em grande medida, organizadas e pautadas por demandas de agências multilaterais e agenciadas por organizações civis associadas às empresas do grande capital.

## Considerações finais

Considerando os efeitos da ideologia neoliberal sobre o atual padrão de governança, as experiências nos ambientes minerários apontam indícios de aproximação entre as empresas mineradoras do vetor sudeste da RMBH e a sociedade civil organizada sob a forma de investimento social privado. Ainda que os dados, como apresentados no Quadro 1, indiquem um número crescente das OSCs, restam ainda dúvidas sobre os impactos dessa expansão no âmbito das possibilidades da formação de uma cidadania ativa. Ao que parece, o campo das OSCs é um terreno no qual os mais distintos interesses se expressam – das lutas anticapitalistas aos recentes empreendedorismos neoliberais. No espectro do Quadrilátero Ferrífero, encontram-se desde as fundações e associações que trabalham com recursos das empresas minerárias, como também OSCs que atuam a partir de temas relacionados ao meio ambiente, economia solidária, gênero e raça – em pautas que variam entre ações despolitizadas e outras de caráter mais contestatórias. Em síntese, há representações da sociedade civil atuando de diversas formas, mas chama a atenção essa configuração particular que abre espaço para parcerias com o capital privado. Seus novos formatos são capazes de reduzir ou alterar as tradicionais rotas de contestação desses grupos. Como estratégia de aproximação mais recorrente, o investimento social privado tem se mostrado como uma forma efetiva de qualificar a imagem das empresas

e legitimá-las perante as comunidades e as organizações da sociedade civil, além de auferir ganhos financeiros.

No caso da rede associativa em torno das empresas mineradoras da RMBH, especialmente nos municípios que exploraram no passado ou ainda mantêm atividades de extração, essas parcerias sugerem um outro ciclo de domínio/dependência a partir do investimento social privado, estratégico na defesa corporativa das empresas. Os aparelhos privados de hegemonia são investimentos que, além de facilitarem situações lucrativas, também parecem criar uma cultura, um senso comum, de valores compartilhados para além da simples absorção da linguagem neoliberal. Possuem um papel nas formas de organização de sociabilidade e na conexão da base econômica e do Estado. Esta seria, pois, uma das características da dominação do neoliberalismo, especificamente no setor minerário exportador de *commodities*: sujeito às flutuações no mercado internacional, aferidor de importantes lucros e com papel relevante na economia de Minas Gerais e do Brasil.

No caso das mineradoras que atuam na RMBH, percebe-se que há um beneficiamento dessas empresas por meio de maior presença de suas respectivas fundações, iniciativas de investimento social privado e parcerias com as OSCs, operando com mais legitimidade no território em que estão instaladas. Porém, não se trata de um efeito automático, mas de um jogo de posições de múltiplas camadas que atuam de maneira gradual. Estas se expressam a partir de editais elaborados pelas empresas para financiamento de projetos coordenados por OSCs, patrocínio de eventos culturais e esportivos, parcerias entre as empresas e prefeituras locais, bem como de

ações das empresas diretamente nas comunidades. Outra hipótese a ser considerada é o constrangimento do desenvolvimento do associativismo local na direção de uma possível luta contra expressões mais substantivas, especialmente contra os efeitos deletérios do extrativismo minerário.

Dito isso, cabe evidenciar que, ao contrário do que se propaga simplificada e, os argumentos referentes à hegemonia não são meramente culturais, embora a cultura as incorpore de maneira consistente. Essa hegemonia remete também às diversas lutas constantes intra e entre classes sociais, e, se essas lutas atingem algum grau de estabilidade, esta se faz, em grande medida, pela despolitização ou pelo silêncio dos dominados. O equilíbrio atingido nunca é absolutamente estável, ele sempre conterà algum dinamismo.

A reformulação do papel do Estado brasileiro, ao se democratizar, trouxe consigo novas formas de configuração e fortalecimento de sua hegemonia, construindo consensos através da materialização de políticas e no âmbito das lutas simbólicas. A organização empresarial pôde se utilizar do novo marco legal das organizações da sociedade civil capturando e ressignificando os problemas sociais e suas soluções, no caso das cidades mineiras. Nesse sentido, cabe-nos avaliar, como reflexão final, os limites e possibilidades de se construir um novo e mais persuasivo senso comum, ou uma contra-hegemonia por parte dos setores não empresariais, trabalhadores e população afetada pela mineração. Isto é, o fortalecimento de um outro lado que não o do capital minerário, uma rede de associações autônomas ancoradas no entendimento da diferença e especificidade dos interesses de uns e de outros.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1534-5621>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Departamento de Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

juniaferrari15@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-6220-8849>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

renatobfontes@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-0290-8090>**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.

lgsouki@gmail.com

## Nota de agradecimento

Este artigo é um desdobramento de parte da pesquisa “Governança e Associativismo na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, desenvolvida no âmbito do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. As autoras e autor agradecem as contribuições de toda equipe de pesquisadores, especialmente Renata Salles e Viviane Fernandes, pela elaboração das tabelas e gráfico, e Gabriel da Cruz pela elaboração do mapa.

## Notas

- (1) Organização da Sociedade Civil (OSC) é a forma mais recente (Lei n. 13.019/2014 e Lei n. 13.204/2015) de designar entidades institucionalizadas (com CNPJ) ou de direito privado, sem fins lucrativos e não governamentais (Lopez, 2018).
- (2) Este recorte inclui os municípios de Brumadinho, Caeté, Itatiaiuçu, Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Sabará.
- (3) Disponível em: [https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco\\_parcerias\\_sustentaveis\\_2019](https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco_parcerias_sustentaveis_2019). Acesso em: 11 nov 2020.



- (4) Ribeiro (2020) compreende inflexão ultraliberal como a dinâmica instaurada no Brasil após o golpe parlamentar e o posterior *impeachment* de Dilma Rousseff. A inflexão sinaliza a ruptura com um ciclo de organização política e econômica inaugurado a partir da redemocratização, com governos que conciliaram medidas conservadoras e compromissos com os setores populares. A tese central de Ribeiro (ibid.) é a de que o Golpe de 2016 “alterou de maneira radical essa correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras” (p. 2).
- (5) Cidadania regulada é um conceito cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos que entende o caso brasileiro do desenvolvimento da cidadania “[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Santos, 1979, p. 75).
- (6) Regulamentado pela emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.
- (7) Na lista de associados, ao lado de fundações empresariais brasileiras (que inclui grandes bancos privados, empresas mineradoras e da construção civil), figuram também grande quantidade de entidades estrangeiras, como as fundações Bunge, Cargill, Nestlé Brasil, Nokia, Volkswagen, os institutos Coca-Cola Brasil, HSBC Solidariedade, Renault, Wal-Mart, além da participação direta de empresas como Monsanto e Microsoft, dentre outras. Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>. Acesso em: 15 maio 2021.
- (8) Disponível em: <https://gife.org.br/investimento-social-privado>. Acesso em: 15 maio 2021.
- (9) Multinacionais: AngloGold Ashanti; ArcelorMittal; CSN Mineração S.A.; Jaguar Mining Inc.; Mineração Usiminas S.A.; Vale S.A.; Vallourec Mineração. Nacionais: Cefar; Comisa; Ferrous Resources do Brasil; Grupo AVG; Grupo MBL; Herculano Mineração; London Mining Brasil; Mineral do Brasil; Mineração Boa Vista; Mineração Serra Azul; Minerita - Minérios Itaúna Ltda; Tamisa Mineração; Vórtice Mineral.
- (10) AngloGold Ashanti; ArcelorMittal; CSN Mineração S.A.; Jaguar Mining Inc.; Mineração Usiminas S.A.; Vale S.A.; Vallourec Mineração; Vórtice Mineral.
- (11) Disponível em: <https://pactoglobal.org.br/no-brasil>. Acesso em: 2 jun 2021.
- (12) Disponível em: <https://pactoglobal.org.br/no-brasil>. Acesso em: 2 jun 2021.
- (13) Disponível em: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm](http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm). Acesso em: 17 maio 2021.
- (14) Disponível em: [https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco\\_parcerias\\_sustentaveis\\_2019](https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco_parcerias_sustentaveis_2019). Acesso em: 11 nov 2020.
- (15) Como senso comum, entende-se aqui uma espécie de cimento que liga e cria consensos sobre a maneira de compreender, agir e julgar a vida social. Poderia ser quase sinônimo de ideologia no sentido que é compartilhado pelo grupo, abarca a vida social e, por ser muito familiar, nem sempre será visível para quem compartilha.

## Referências

- ACSELRAD, H. (org.) (2018). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do "social"*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BIANCHI, A. (2018). *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. Porto Alegre, Zouk.
- BRASIL (1998). Lei n. 9.637 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm). Acesso em: 20 out 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *RSP*, v. 48, n. 1, pp. 5-25.
- CASIMIRO, F. H. C. (2018). *A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Expressão Popular.
- COUTO, E.; COSTA, A. (2003). Trajetória histórica da empresa mineração Morro Velho. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. *Anais...* São Paulo, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DENEAL, A. (2018). "As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas". In: ACSELRAD, H. (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do "social"*. Rio de Janeiro, Garamond.
- FONTES, V. (2006). Sociedade civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica. Observatório Social de América Latina. *CLACSO*. Ano VII, n. 19, pp. 341-350.
- \_\_\_\_\_. (2010). *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV/Editora UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2018). Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes? *Revista Outubro*, n. 31.
- FRASER, N. (2020). *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*. São Paulo, Autonomia Literária.
- GRAMSCI, A. (2019). *Cadernos do Cárcere - volume 3*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HALL, S.; LUMLEY, B.; McLENNAN, G. (1980). "Política e Ideologia: Gramsci". In: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES (org.). *Da ideologia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- JOSEPH, G. et al. (2018). Responsabilidade social corporativa e índices de sustentabilidade: um estudo dos ativos tangíveis e intangíveis à luz da visão baseada em recursos. *Revista de Gestão Social e Ambiental*. São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 73-88.
- LOPEZ, F. G. (org.) (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33432) Acesso em: 20 out 2020.

- RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SANTOS, B. S. (2001). “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.) *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo, Editora Unesp, pp. 243-271.
- SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SIMÕES, C. (2010). *Curso de direito do serviço social*. São Paulo, Cortez.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n. 85. Santiago/Chile.

Texto recebido em 19/ago/2021

Texto aprovado em 27/set/2021



# Neoliberal governance in mining territories: private social investment in the Metropolitan Region of Belo Horizonte

Governança neoliberal em territórios minerários:  
o investimento social privado na RMBH

Junia Maria Ferrari de Lima [I]  
Renato Barbosa Fontes [II]  
Léa Guimarães Souki [III]

## Abstract

This paper addresses one of the expressions of neoliberal governance that, in the Brazilian case, manifests itself, among other forms, through the so-called “private social investment”. It is a set of managerial actions conducted by companies and/or their foundations in the region where they operate, aiming to expand their hegemony by improving their image. However, at the same time, this causes depoliticization and decreases the participatory and transformative capacity of the local societies. Based on Antonio Gramsci's concept of hegemony and using sustainability reports available on the websites of mining companies operating in the Southeast vector of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, the main goal of this paper is to collect elements that enable to identify this particularity of “neoliberal governance”.

**Keywords:** mining cities; private social investment; civil society organizations; Metropolitan Region of Belo Horizonte; governance.

## Resumo

*Este artigo discute uma das expressões da governança neoliberal que, no caso brasileiro, se manifesta, dentre outras formas, a partir do chamado “investimento social privado”. Trata-se de um conjunto de ações, de caráter gerencial, conduzido por empresas e/ou suas fundações na região onde operam suas atividades, e que visa a ampliar sua hegemonia a partir da valorização de suas imagens, ao mesmo tempo que despolitizam e subtraem, das sociedades locais, sua capacidade participativa e transformadora. Com base no conceito de hegemonia de Antonio Gramsci e utilizando os relatórios de sustentabilidade disponibilizados nos sites de empresas minerárias que atuam no vetor sudeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte, interessa-nos aqui reunir elementos que permitam identificar mais essa particularidade da “governança neoliberal”.*

**Palavras-chave:** cidades minerárias; investimento social privado; organizações da sociedade civil; Região Metropolitana de Belo Horizonte; governança.



## Introduction

Often referred to in literature as ‘neoliberalism’, the set of liberal reforms that shaped the world economy in the last quarter of the 20th century had a particular impact in Brazil from the 1990s on. This was facilitated, to a great extent, by a democratic State that was recovering itself from a long period of dictatorship. The political opening of the country thus coincided with a process of entrepreneurialization of the State, characterized by an increase in the participation of the private sector along with its managerial and competitive approaches to administration. These elements combined themselves so as to form what we call here ‘neoliberal governance’. The extractive sector, in particular, played a leading role within this model of public administration in Brazil, as it was strongly favored by the international market’s high demand for commodities.

This paper discusses one of the ways that this neoliberal governance expresses itself, more specifically the Brazilian case, where it has been carried out in the form of the so-called private social investment. According to Acselrad (2018), in pursuing extramural efficiency, the private capital resorts to a set of discourses and practices that are endemic to business management when approaching the social sphere —what the author calls “non-market” practices. This is done by the companies themselves and/or their foundations. This type of conduct also relies on establishing partnerships and funding civil society organizations (CSOs)<sup>1</sup> based in cities where these companies operate. In this paper, we are particularly interested in the practices adopted by mining companies that operate in certain municipalities of the so-called Southeastern zone of the Metropolitan

Region of Belo Horizonte (RMBH),<sup>2</sup> known for the historical cycles of exploitation to which they have been subjected. Moreover, such mining companies have been engaged in a type of exploitation that is not only concerned with natural resources, but also aims to achieve some level of “social appeasement”, insofar as it may weaken the local combative temper. In short, “corporations have deployed such microtechnologies of power to avoid disruptions in the flux of goods and materials, as well as to make the neoliberal regime that predominates at the macroeconomic level legitimate at the local level” (ibid., p. 33). In light of this, our objective in this paper is to both present some of the strategies deployed, and to gather elements that may allow the assessment of the companies’ gains embedded in these approaches. In doing so, we aim to provide a response to the question of whether it is possible to identify in these practices one more expression of the neoliberal governance pattern.

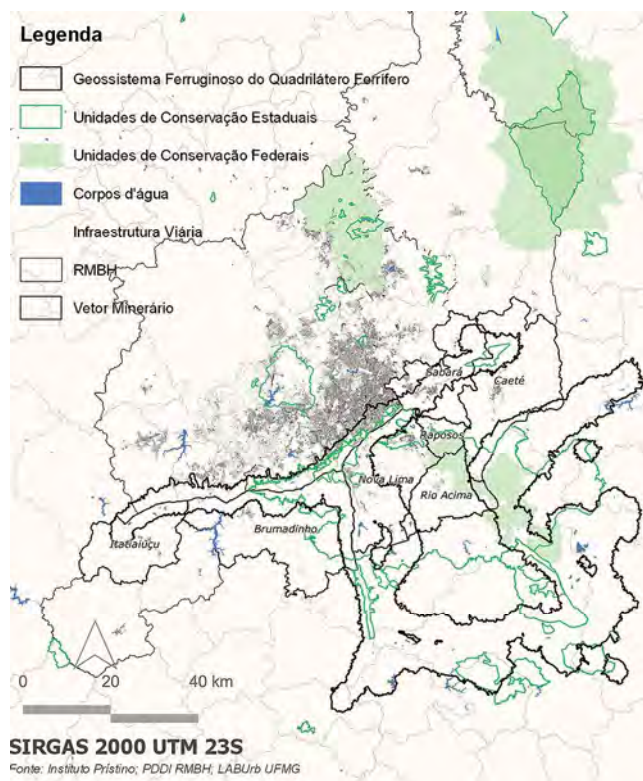
The term ‘governance’ is far from being novel. It has been appropriated by different schools of thought and employed in different periods of history, and this ended up assigning multiple meanings and uses to the term. Salvaged by liberal theorists, its current use denotes a new political lexicon that “aims to replace traditional expressions of politics with managerial expressions [and practices]” (Deneault, 2018, p. 19). Dardot and Laval (2016) stress that historical changes in the conception and action of the State have registered a new political vocabulary. In this sense, the State started to set goals and objectives that aim at efficiency and profit, and to eliminate what is considered to be wasteful spending — which, from the perspective of the private sector, generally comprises social

policies. For Deneault, the risk of applying *management theory* to (e.g.) politics and public life —the discourse of “good governance”— lies in that “one no longer speaks of social struggle, but of social acceptability. One no longer speaks of the precautionary principle or of nature, but of sustainable development. [...] One no longer denounces propaganda, one speaks of corporate social responsibility instead” (Deneault, 2018, pp. 19-20).

This paper rests on the insights drawn from a research carried out in the municipalities of the Southeastern zone of the Metropolitan

Region of Belo Horizonte (RMBH). With an economic structure that relies heavily on mining activities, these municipalities have shown an expressive number of CSOs in the last decades. They make up the so-called Iron Quadrangle [*Quadrilátero Ferrífero*], located in the central region of Minas Gerais. It encompasses part of the metropolitan region (Figure 1), which is the geographic region responsible for a considerable share of the mineral resources extracted in Brazil today. Such an insertion entails being under intense influence of mining activities, leading thus to the scenario wherein

Figure 1 – Map of the Iron Quadrangle with municipalities of the Southeastern zone of the RMBH



Source: Ongoing Research — “Governança e Associativismo na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, developed by the Laboratory of Urban and Metropolitan Studies, School of Architecture of UFMG, based upon PDDI-RMBH.]

mining companies participate substantially not only in the local economy, but also in the social and political relations.

To identify the characteristics of what we call 'expression of neoliberal governance', we have examined the sustainability reports made available on the websites of the mining companies that operate in the region. Part of the activities of these groups consists in providing funds via public notices that aim to meet social demands of local communities (sports, leisure, social work). This is done through mediation and management of social organizations that operate in the region.

The present work is divided into three sections, in addition to this introduction and the final remarks. In the first section we discuss neoliberal governance, salvaging certain elements of neoliberalism and focusing on civil society's adherence to this ideology – assuming that the neoliberal good governance relies heavily on such an accord. In this connection, we provide a brief history of the expansion of *associativism* in Brazil since the 1990s, highlighting the growth of CSOs. We used data from the research "Mapa das organizações da sociedade civil" (Lopez, 2018), which was coordinated and conducted by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). In the process of consolidation of such a form of civil society participation, we have identified the development of a type of associativism which is capable of assimilating a social practice of a neoliberal nature.

In the second part, we present a preliminary survey of the aspects that characterize the guidelines of the private social investment of mining companies of the Southeastern zone of RMBH. Here systematized rather succinctly, this information is the result

of the data we gathered from institutional and/or sustainability reports made public by the mining companies themselves, which are the main communication channels and sources found. We also resorted to online newspapers and, among others, to the websites of the *Association of Mining Municipalities of Minas Gerais* (Amig) and the *Group of Institutes, Foundations and Companies* (Gife). This path brought out the case of the AngloGold Ashanti company, whose partnerships and funding of certain CSOs in the area are worthy of attention. We chose this case as a way of example on account of the particularities of the company's main private social investment program, namely, the "Sustainable Partnerships". By transferring funds to certain CSOs, this program is responsible for planning annual calls for financial support to social projects in the region where the company operates. We identified the occurrence of such partnerships in the following municipalities of the State of Minas Gerais: Barão de Cocais, Santa Bárbara, Caeté, Nova Lima, Raposos, and Sabará – the last four located in the RMBH. According to a balance sheet published<sup>3</sup> by the company itself, the program has already supported 240 initiatives in the neighboring municipalities of the company's area of operation, having benefited around 27,000 people directly, and invested about R\$9 million.

In the third section, we employ the Gramscian critique to clarify these contradictions and ambiguities within the so-called third sector; that is, we explore the aspects of such an expansion of democracy and the concomitant widening of the mining sector's scope of interest. Lastly, in the final remarks we summarize the issues we have raised, and the risks of this form of neoliberal



governance – which is capable of reducing, or constraining, civil society's responses to mining activities that are considered detrimental to the common good.

## Neoliberal governance – from social participation to entrepreneurial associativism

First of all, it is important to highlight that neoliberalism, more than a vigorous reinvention of capitalism, is a normative system. It imposes the rationale of generalized competition as a conduct, and sets the company as a role model of efficiency to be adopted by the machinery of government, and by the individuals in their relations – be these internal or between individual and world. In short, neoliberalism produces behaviors and regiments social relations according to an entrepreneurial pattern as it subjects the State to the demands of efficiency and performance, and turns individuals into entrepreneurs and competitors (Dardot & Laval, 2016). According to the authors, there lies the remarkable effectiveness of this normative system, that is: in its ability to produce subjectivities that alter structurally our ways of relating with others and ourselves, and to both justify the inequalities revealed by the economic model itself and exempt us from the responsibility of getting involved in collective causes (Ibid.).

In this sense, neoliberal good governance presupposes not only the extensively discussed interplay between market and State, but also the adherence of civil society. This is not a novel circumstance – far from it; since Antonio Gramsci's prison writings (1926-1937),

civil society has been regarded as a fertile ground for the reproduction and legitimization of capitalist ideas and interests.

In interpreting the phenomenon of neoliberalism, Theodory, Peck and Brenner (2009) consider that it may vary in each location and period, given the specificity of political, economic, cultural, historical, and geographic characteristics. This detachment from the view that regards neoliberalism as an entity or a set of closed doctrines gives more leeway for discussing its operationalization and social effects in daily life – hence, its innovations. This will be particularly useful when analyzing the case of certain municipalities of the RMBH, especially the ones whose economies are centered on mineral extraction and whose cases will be discussed in a specific chapter.

To use the same principle of avoiding generalizations and of disregarding the heuristic potential of certain general concepts, we stress that distinct schools of thought have handled and employed the concept of *governance*, and that this ended up ascribing varied meanings and uses to the term. In this paper, we regard the concept as playing a structural role within the neoliberal vocabulary: it synthesizes the joint action between State and private capital (at both national and international levels), as well as institutions, associations, churches, and the various instances of civil society – all these acting in accordance with the entrepreneurial principles of efficiency, competition, and productivity.

On an international scale, for instance, the dissemination of neoliberal ideals by multilateral agencies – such as the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) – had significant implications, especially for

periphery countries. One of such implications is political power having become subject to direct interference from these agencies. Playing the role of creditors of some sort, they interfere in the way the State sets the goal and the course of its public and economic policies.

In Brazil, the recent diffusion of neoliberal reforms – also known as ultraliberal inflection<sup>4</sup> – resulted in a direct impact on the quality of life in Brazilian cities, more specifically in terms of the shrinkage of social policies, the deregulation of environmental protection policies, and the growth of unprotected labor. It had also an impact in terms of the weakening of working-class organization and of the impairment of the democratic process, as a result of the discontinuation and closure of various participatory spaces where the population could discuss public policies, such as councils and public policy conferences.

Regardless of this governance model, it would nevertheless be unwise to deny or to overlook that the legislation signed after the period of the constituent assembly (1988) – such as the laws of Organic Health, Social Assistance, Directives and Bases of National Education, the Child and Adolescent Rights Act, and the City Statute— has developed and improved social policies. As regards the expansion of the concept of citizenship, the struggle for rights achieved important deeds as it created new rights and incorporated other actors to already attained legal goals. All this without breaking for good with the condition of *regulated citizenship*,<sup>5</sup> which ties the status of *citizen* to the idea of *formal worker*. These new legal frameworks, which came in the wake of the 1988 Constitution and the expansion of social movements, contributed

to a diversification and complexification of civil society participation, having brought it closer to the public administration, in fact (by means of sectoral councils, conferences, participatory budgeting, etc).

### Social participation – from the collective claim to the partnerships

Redemocratization is a milestone in the construction of the legal-political framework that brought diversification and gave more room to different class interests. The 1990s, in Brazil, can be seen as a period of growing social participation, and the Federal Constitution of 1988 reiterated this growth, as its fundamental principles enshrined popular participation in public administration. The involvement of civil society in the design, implementation, and social control of public policies, in turn, ended up displacing a substantial part of the previous groups that were committed to agendas of a more contesting nature – in fact, displacing towards the composition of the public administration. In the context of the redemocratization process, topics such as urban reform, redemocratization, land regularization, as well as the creation of sectoral councils, conferences, and participatory budgeting, were responsible for absorbing part of the active civic engagement in the direction of a format which puts is closer to the public administration.

In the same period, still under the influence of the atmosphere of relative trust and participation produced by the 1988 Constitution, the government of President Fernando Henrique Cardoso implemented

the Master Plan for the Reform of the State Apparatus (1995),<sup>6</sup> coordinated by the then Minister of Federal Administration and Reform of the State, Luiz Carlos Bresser-Pereira. The plan evinces the intention to weaken labor rights and social security, bringing significant losses for the population as a whole; moreover, it explicitly points in the direction of outsourcing public policies through partnerships with non-state organizations (third sector or civil society organizations). According to Bresser-Pereira (1997),

The reform will probably mean reducing the State, limiting its functions as a producer of goods and services [...], but it will probably imply expanding its functions with respect to financing public non-state organizations to carry out activities in which externalities or basic human rights are involved and need to be subsidized. (p. 6; emphasis added)

Simões (2010) defends that such an intention of ‘depoliticizing’ the State that comes together with a destatization of social regulation is compatible with a new form of political organization: the Third Sector. Santos (2001) adds that it is a form of organization that is wider than the State – even though maintaining the State as an arranger –, and yet capable of reshaping into a hybrid that combines state and non-state, national and global elements.

From then onwards, the records of these organizations multiplied, coincidentally. This was also motivated by the precariousness of social policies and working-class organizations, in addition to the aforementioned growth

of unprotected labor. According to Lopez (2018, p. 22), in 2015, the total number of formally employed people in CSOs in Brazil was equivalent to “more than 30% of those employed in the agricultural sector, 26% of the total employed in industry, and 26% of the total number of people employed in the public sector (including civilians and military)”.

As shown in Table 1, most of these CSOs – also commonly known as non-governmental organizations (NGOs) – were established in the decades of 1990-2000 (24.6%) and 2000-2010 (33.8%). The number of new registrations becomes stable from 2011 on; even so, there is still an annual amount of new registrations of about 3% (*ibid.*), which is justified by a context of new legislation regulating the administrative and bureaucratic structure of these organizations, as well as the access to financial support and public funds.

According to Fontes (2010), this period indicates a turning point in the form of participation wherein civil associativism was directed towards a professionalizing setting. The author’s hypothesis (Fontes, 2006; 2010 and 2018), which is the theme of our main discussion here, is that there is a process of conversion within the hegemonic dispute in Brazil: the basis of civil associativism shifts into a mercantile-philanthropic basis. Under the umbrella of social responsibility, this process is associated with a certain dynamic of global financial expansion.

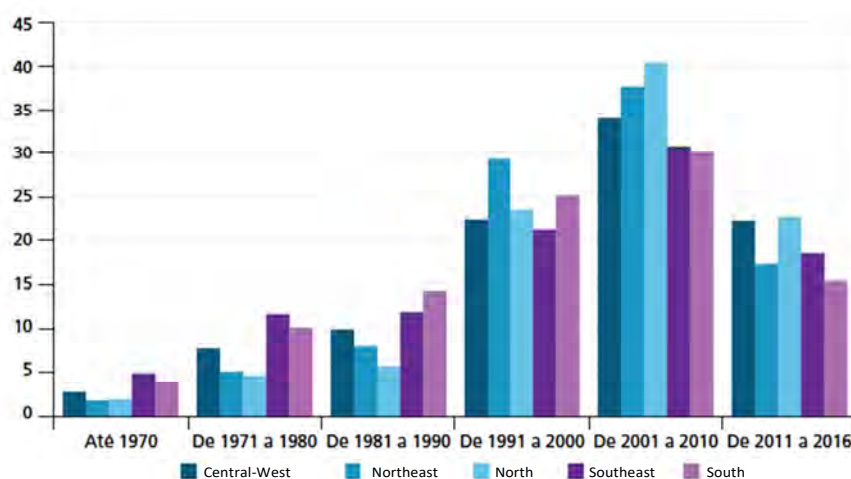
The data from Ipea (Lopez, 2018) indicate that, at the end of 2016, Brazil reached the mark of 820 thousand active CSOs with National Registry of Legal Entities (CNPJs) in the country, as indicated in Chart 1. Of this

Table 1 – CSOs by year of establishment in Brazil

Year of establishment	Total	%
1970	28.579	3,50
From 1971 to 1980	72.466	8,80
From 1981 to 1990	88.147	10,70
From 1991 to 2000	201.389	24,60
From 2001 to 2010	277.452	33,80
2011	29.663	3,60
2012	25.722	3,10
2013	28.113	3,40
2014	24.870	3,00
2015	23.835	2,90
2016	19.949	2,40

Source: SRF (Brazil, 2016). Produced by Ipea in Lopez (2018, p. 140) .

Chart 1 — Active CSOs in 2016 by region and decade of establishment (%)



Source: SRF (Brasil, 2016) e Rais/MTE (Brasil, 2015). Produced by Ipea in Lopez (2018, p. 142).

total, about 709 thousand (86%) represent non-profit civil associations, 99 thousand (12%) are religious organizations, and 12 thousand (2%) are private foundations (ibid., p. 21). According to the author, “[t]he new data portray a broad sector, which is economically relevant in the labor market, in addition to its well-known relevance in activities of public interest” (ibid.). Casimiro (2018) analyzed the timeline of these civil organizations – from 1996 to 2016 – and found an increase of around 715 thousand new institutions, which represents a growth of approximately 680%.

At the end of the 1980s, law 9.637 of 1988 (Brasil, 1988) was enacted, having thus established the first form of social organizations of public interest, within the perspective of the aforementioned Plan for the Reform of the State. Subsequently, the so-called third sector was also regulated by laws 9.790/1999, 12.101/2009, and by legislative decree 3.100/1999, culminating in the new regulatory framework established by law 13.019/2014.

This set of laws and actions ended up having influenced the third sector in such a way that ambiguous and contradictory effects followed. If, on the one hand, it reflected the aspirations of organized civil society towards greater rigor and transparency with respect to the management of such resources; on the other hand, it marked an opportunity for neoliberal ideas, in the sense of imprinting the entrepreneurial character that had already reached the public sphere also on social participation. In summary, boosted during the period of redemocratization in Brazil, the strategies of the corporate governance model predominated and reached all sectors – private, public, and associative.

## Entrepreneurial associativism

The creation of the Group of Institutes, Foundations and Companies (Gife), in 1995, was a milestone for the continuation of this model of entrepreneurial associativism. Self-declared as a non-profit organization, it consists of great businessmen motivated by the premises of social responsibility or of private social investment. The group has 160 members,<sup>7</sup> who invest around R\$2.9 billion a year in the social area, conducting projects of their own or providing the means to third-party projects. The example of GIFE in Brazil highlights a particularity that has become standard in the sector, namely, the concentration of self-declared non-profit foundations that present themselves as civil society, but which have their origins in groups of the private sector.

Equipped with the discourse of corporate social responsibility (CSR), Gife’s actions indicate a convergence towards the legitimation of this principle as a strategic guideline for the usage of private resources. Through social actions, it aligns its respective business’ perspectives with a public dimension. Nevertheless, the adopted discourse employs market-oriented terms, such as “risk capacity”, “promote innovation”; while also attempting to maintain distance from assistencialist practices and actions, according to Gife. Resting on guiding precepts, the group’s actions are grounded on a “1) concern for planning, monitoring, and assessing projects; 2) strategy centered on sustainable results characterized by impact and social transformation; 3) community engagement in the development of the action”.<sup>8</sup>

In addition to being aligned with the language of neoliberal governance, such a discourse indicates a great interest in the construction, strengthening, and the promotion of the image of these companies. In their company profile texts, we often see their actions presented as investment, and the social actors presented as social investors.

Social investment has powerful instruments tied to the mobilization of the resources in society and from private capital. *As social investors, we must be able to incorporate a public dimension into private resource management.* Strong governance structures and more transparency are key vectors to ensure a proper balance between public and private interests and an open and effective dialogue with social groups. (Available at: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>; emphasis added)

There are currently about 20 mining companies<sup>9</sup> operating in seven municipalities of what we call here the Southeastern zone of the RMBH, and whose GDPs rely majorly on this economic activity. Only 12 of these mining companies have institutional websites and/or sustainability reports available online, and this forced us to reduce the scope of analysis to such universe, summarized below.

We have identified similarities between the institutional discourses of the 12 companies: (1) *sustainability*, present in all of them; (2) *safety*, observed in 9 companies; and (3) *social responsibility*, observed in 7 companies. Other aspects, such as *ethics*, *leadership*, *quality* and *health*, for instance, are also mentioned.

This suggests that these principles, in particular the triad *sustainability*, *safety* and *social responsibility*, have been internalized in the practices of companies as a tool for legitimation and, ultimately, their hegemony. *Social responsibility* is generally presented as a concern, on the part of the companies, for local communities; their actions are made possible due to their own resources, donations, or through tax incentive laws, in several areas.

*Sustainability* stands out as an element that is present in most websites and reports. It becomes manifest through information regarding measures on environmental education and social investments concerned with social development and preservation of natural resources. The companies perspicuously emphasize the primary role played by sustainability in the scope of action, which can be explained in terms of the prominence of the concept at the international level.

In most cases, *safety* appears as an element that is essential in the operations of companies which aim at the well-being of employees – for instance, by adopting measures to prevent accidents at work, or measures concerning the health of individuals.

Among the set of companies analyzed, eight<sup>10</sup> of them are multinationals that participate in the UN Global Compact,<sup>11</sup> i.e., a voluntary initiative launched in 2000 for the business sector. In Brazil, these companies are organized by the Global Compact Network Brazil, which is the chair of the Council of Local Networks in Latin America, having its headquarters in New York. Among its

Table 2 – Recurring guidelines and principles among mining companies

Companies	National/ Multinational	Basic guideline	Recurring principles
1. AngloGold Ashanti	Multinational	SDGs set up by the UN	Sustainability Safety Social responsibility
2. ArcelorMittal			Sustainability
3. CSN Mineração			Environment Safety Social responsibility
4. Jaguar Mining			Sustainability Safety Social responsibility
5. Mineração Usiminas			Sustainability Safety Social responsibility
6. Vale - Cia Vale do Rio Doce			Sustainability Safety Social responsibility
7. Vallourec Mineração			Sustainability Safety Social responsibility
8. Grupo AVG	National	Own policies	Social and environmental responsibility
9. Grupo MBL			Environment Safety Social responsibility
10. Herculano Mineração			Social and environmental responsibility Safety
11. Minerita			Environment Safety
12. Vórtice Mineral			Environment Safety

Source: websites of the companies scrutinized by the authors.

objectives, one finds that “to boost the potential of the business community as an agent of transformation also means to ensure the competitiveness of businesses in the world economy and the inclusion of leaders in global decision-making forums”.<sup>12</sup> That is, social responsibility actions are not only inseparable from economic activities, but also presented as assets and gains in the financial market.

The São Paulo Stock Exchange (B3, currently) corroborates this claim. The Corporate Sustainability Index – ISE is an index that is based upon the assessment of corporate performance according to sustainability criteria. The shares of companies that make up the ISE contribute to the reliability of the very companies, which improves their performance in the financial market. According to the São Paulo Stock Exchange portal,

The ISE B3 is designed to measure average stock performance tracking changes in the prices of stocks of companies recognized for their commitment to corporate sustainability. It supports investors in decision-making and induces companies to adopt the best sustainability practices, since ESG (Environmental, Social and Corporate Governance) practices add to the longevity of businesses.<sup>13</sup>

These indexes operate by means of a ranking of companies that meet the sustainability criteria established by the financial market, and which includes an assessment of corporate social responsibility (CSR), environmental care, and financial transparency. In this regard, companies must publish their actions in the social balance sheet or sustainability report in order to improve transparency in business activities.

In a study on the relation between CSR, ISE, and asset valuation, Joseph et al. (2018) point out the connection between “participation in sustainability indexes and improvements in all categories of tangible [financial, organizational, physical, technological] and intangibles assets [innovations, human resources, reputation]” (p. 74).

Throughout the ins and outs of the struggle for hegemony wherein civil society, State, and corporations clash, new forms of dispute are being produced and old strategies reshaped. This is done in such a way that a new environment of hybrid language arises, constructed by the wayside. It is in such a context of pursuit for hegemony that practices and cultures adapt themselves in the leeway given by the young Brazilian democracy. Thus, far from being regarded as spontaneous, or disinterested practices of solidarity anchored in political projects of radical social transformation, the CSR and the partnerships with local social organizations seem to make up a wider picture. More specifically, a scenario that is more tied up to the financial market, and wherein companies profit twice (financially and in terms of their image) by incorporating the social issue into their practices.

## The case of AngloGold Ashanti

Let us now explore how the market’s private interests merged hegemonically into causes commonly regarded as collective, and how the translation of the neoliberal discursive framework comes about in such situations. To this end, let us examine the case of one



of the mining companies: AngloGold Ashanti. Having its administrative headquarters in the municipality of Nova Lima (MG), the company also carries out extractive activities in the nearby municipalities – Sabará (MG) and Santa Bárbara (MG).

AngloGold Ashanti's presence in the region is connected to gold exploitation in the State of Minas Gerais, which dates back to the 17th century. The independence of Brazil in 1822 opened the door to mineral exploitation in behalf of foreign capital. The region where the municipalities of Raposos and Nova Lima are located today welcomed, in 1834, the Saint John Del Rey Mining Company, an English gold mining company that operated there until 1957. That same year, Brazilian shareholders were incorporated and, in 1960, Mineração Morro Velho was created. In 1974, the company merged with the South African Anglo American Corporation to form AngloGold. Lastly, it merged with Ashanti Goldfields in 2004, thus giving rise to the current conglomerate AngloGold Ashanti (Couto & Costa, 2003).

The mediation of the relationship between society and corporations – a form whereby neoliberal governance expresses itself – is not restricted to limited social practices. On the contrary, it opens up a wide scope capable of capturing the ways of living in mining territories. The program's 2019 public call notice encompassed civil society organizations (CSOs), or more specifically "private, non-profit legal entities and legally constituted cooperatives", of the following areas: a) culture, tourism, gastronomy: comprising the development of local and artisanal products to meet the demand of the market and the tourism sector; b) associativism and cooperativism: comprising the structuring

of social enterprises of a productive nature, focusing on sectors such as commerce and services, which enhances labor market insertion of people into the productive chain; c) sustainable solutions: comprising social enterprises that promote environmentally sustainable solutions that benefit the community, such as reducing energy and water consumption. These solutions had to prioritize the existence of a social enterprise with the potential to be financially self-sufficient.

Aiming at future financial self-sufficiency, the program provides some sort of coaching or mentorship, that is, technical support to the selected institutions so that "the project may develop its own revenue streams aiming at financial self-sufficiency, thus getting closer to a social business model".<sup>14</sup> The goal is to improve the performance of partner institutions, since converting CSO projects into social businesses is AngloGold Ashanti's main mission, as described by the company itself. Moreover, it also sets the objective of "solving a social and/or environmental problem" (ibid.).

Some critical aspects of AngloGold Ashanti's initiative of providing financial support to CSOs deserve special attention: 1) one can detect the strong business-oriented nature of the public call notice, more specifically in its defense of a business model and its stipulation of an entrepreneurial discourse in the management of the project's resources as a condition to funding; 2) the idea of providing mentoring and support to turn the social project into an entrepreneurial project or social business is constitutive of a view that promotes the creation of a new common sense regarding local associations, according to which the entrepreneurial approach is the model to be followed<sup>15</sup> – we consider that the dissemination of this common sense

could add to the mitigation of the negative environmental impacts of the company's operations in the region and, at the same time, to the legitimization of its practices; 3) as shown in the balance sheet of the Programa Parcerias Sustentáveis (Sustainable Partnerships Program), the projects revolve around agendas and activities of a local nature – hence, they do not converge towards more substantive topics such as those related to the social question or the contradiction between capital and work – but, at the same time, they manage to dialogue directly with the topic of social recognition (entrepreneurship for women and ethnic-racial issues).

It is against this background that a particular format of participation gained strength, namely, the way certain civil society organizations take part in the composition of neoliberal good governance. It is a format characterized by a mode of operation that mirrors the model adopted by private capital companies – the so-called 'corporate philanthropy', or 'private social investment', to use the terminology employed by the organizations themselves. This format gained prominence in several associations whose revenue streams were predicated on showing efficiency, especially in the foundations created within the very companies.

## Civil society as a disputed territory: the private hegemonic apparatus

In the midst of the many-sided process of recreating associativism, reinterpreted with the aid of new nuances and meanings, the

private hegemonic apparatus (understood as part of the extended State) have brought particularities of the business world to civil organizations. The model of business sociability, together with the entrepreneurial-competitive type of management, merged into the picture of solidarity, collaboration with the community, and/or sustainability, so as to form a seemingly contradictory message. Dardot and Laval (2016), however, consider that this message bears a strategy to capture our subjectivity.

Fontes (2010 and 2018) and Casimiro (2018) also interpreted the expansion and diversification of the associative apparatus as a contradictory movement. The authors find the explanation of this ambiguity in the Gramscian perspective: on the one hand, the associative apparatus is taken as the expansion of democracy and, therefore, the achievement of the working classes; on the other, it is taken as the possibility of strengthening, simultaneously, the trenches of capitalism. Put differently, these apparatuses would not be free from the dissemination and defense of liberal and bourgeois ideology and interests.

The authors (Fontes, 2018; Casimiro, 2018) acknowledge the "art of association" – to use the term coined by Tocqueville – as a vital force of democracy and social justice. Nevertheless, they cast doubt upon it as they suspect it may facilitate class domination by fostering consensus in the region where companies operate. The interpretation of the contradictions in the expansion of associativism in contemporary Brazilian democracy relies on the hypothesis that organized civil society is also a fertile ground for legitimizing the interests of private capital.

Gramsci's prison writings (2019) contribute substantially to the interpretation of the dynamics of the reproduction of capital. The author provides a broad understanding of the State that encompasses political disputes within civil society. That is, civil society should neither be interpreted as a mere instance that is opposed to the State, nor as a space of individual freedom, as conceived by the liberal tradition. Furthermore, the State should not be conceived of as the sole space of political power and domination.

In vogue for some time now, the very notion of civil society as a synonym for the third sector and non-governmental organization suggests a neutral stance with regard to the market and governments; or alludes to a private sphere of public interest, motivated by some sort of benevolent altruism. The aforementioned case of AngloGold demonstrates that some forms of partnership between civil society and private sphere, far from being apolitical, are part of a dispute for the hegemony over the territory.

Gramsci comprehends this tension without resorting to an abrupt separation between what he called political society and what he defined as civil society. In the author's conception, there is an organic relation between the two dimensions, bundled together by the concept of hegemony – a more refined perspective to grasp the elements of class domination. Political society can be understood as the State in the strict sense, that is, the governmental apparatus in charge of the direct administration and legal exercise of coercion over those who do not actively or passively consent (Gramsci, 2019). In a synthetic way, and from an analytical point of view, civil society is a broad sphere

constituted by a plurality of civil organizations (trade unions, associations, churches, etc.), and wherein classes organize themselves and defend their interests within the dispute to maintain or to achieve a determined hegemony (ibid.).

According to Bianchi (2018), the concept of hegemony can be understood as the exercise of the capability to direct as well as to exert political and economic leadership. It thus contrasts to mere domination, which is characterized by one side that simply imposes its economic-corporate projects on the other sides and social classes without taking their interests into account. In this regard, private power would have to present itself as a defender of collective interests. It must present itself as an expression of the whole society, eventually “incorporating claims and interests of subaltern groups, subtracting them from their own logic, and framing them in the current order” (ibid., p. 155). The appearance of universality requires the absorption of the demands of popular classes so that private interests remain concealed.

In this perspective, we can interpret some civil society associations as means of disseminating mass culture and reproducing ideologies while making use of the conventional legal forms established by the legal framework of the State. This mechanism is defined as private hegemonic apparatus, and its present relevance as an analytical tool allows us to examine the forms in which classes are organized not only in a single apparatus, but in various forms. Such *apparatuses* can function as notable instruments in building consensus and engendering organization of spontaneous assent – which can be achieved, for instance, by making concessions in terms of

political, ideological, and economic interests, insofar as these do not compromise essential or long-term goals.

By acknowledging the value of representation within the mode of associationism, or the art of association, neoliberal governance would be acquiring new expressions in its most recent stage. Nevertheless, this acknowledgement introduces, in its practice, values that are endemic to neoliberalism. Fraser (2020) alerts to the subtleties of this economic model, as it can be more sophisticated when orchestrating a “regressive, pro-business economic policy, with a progressivist policy of recognition, cherishing representation but resignifying equality as synonymous with meritocracy” (ibid., p. 18).

There is still a relatively unexplored range of facets to be examined in the movement of hegemonic construction of neoliberalism, namely, its ability to attach itself to different projects of recognition (ethnic-racial and gender issues, for example). Within civil society organizations, one can notice not only the appeasement of certain social struggles, but also the management of the direction of values, languages, moral customs, and a new common sense. Civil society is, to a great extent, organized and framed by the demands of multilateral agencies, as well as seized by civil organizations connected to the companies of the big capital.

## Final remarks

Considering the effects of neoliberal ideology on the current pattern of governance, experiences in mining environments suggest

that mining companies in the Southeastern zone of the RMBH have drawn closer to organized civil society by means of the private social investment format. As shown in Table 1, the data indicate a growing number of CSOs, but it is still unclear what are the impacts of this expansion on the possibilities of producing active citizenship. It appears that the ambit of CSOs is a field wherein the most diverse interests are expressed – from anticapitalist struggles to the recent forms of neoliberal entrepreneurship. Within the Iron Quadrangle setting, one finds associations and foundations funded by mining companies’ resources, as well as CSOs that work on themes related to the environment, solidarity economy, gender, and race – on agendas that vary from depoliticized actions to others of a more contesting nature. In summary, there are representations of civil society that operate in different ways, but the configuration that draws attention, in particular, is the one that makes way for partnerships with private capital. Their new formats are capable of reducing or changing these groups’ traditional ways of contestation. Being the most recurrent strategy, the private social investment has proven itself to be an effective way of improving the image of companies, and of legitimizing them in the eyes of communities and civil society organizations – in addition to its effectiveness in terms of bringing financial gain.

In the case of the associative net around the mining companies of the RMBH, especially in municipalities wherein extraction activities took or still take place, these partnerships suggest there is another cycle of domination/dependence based on private social investment – which, in terms of corporate defense, is strategic for the companies. Private

hegemonic apparatuses are investments that, in addition to increasing profitability, also seem to create a culture, a common sense of shared values, being more than a mere absorption of neoliberal language. They play a role in the forms of organization of sociability and in connecting the economic basis to the State. This is, thus, a characteristic of neoliberal domination, particularly in the mining sector that exports commodities: to be subjected to fluctuations of the international market, while being remarkably profitable and pivotal to the economy of Minas Gerais and Brazil.

With regard to the mining companies operating in the RMBH, one can notice that they benefit from an increasing presence of their respective foundations, private social investment initiatives, and partnerships with CSOs, when operating with more legitimacy in the region they are installed. This beneficial effect, however, is not automatically felt, for it consists of a multi-layered game wherein action is rather piecemeal. These layers express themselves in terms of public call notices elaborated by companies to fund projects coordinated by CSOs, sponsorships of cultural and sporting events, partnerships between companies and local governments, as well as the companies' activities in the communities. Another hypothesis to be considered is the constraint of the development of a local associativism that may lean towards struggling against more substantive issues, in particular against the detrimental effects of mineral extraction.

It should be noted that, contrary to what is disseminated in a rather simplified form, the arguments regarding hegemony are not stated in merely cultural terms, although culture consistently incorporates them. Hegemony also concerns the various struggles that persist within and between social classes —and if some degree of stability is reached, it is mainly the result of having depoliticized or silenced the dominated. The equilibrium achieved is never absolutely stable; it will always contain some dynamism.

As the country became a democracy, the reformulation of the role of the Brazilian State brought new forms of shaping and strengthening its hegemony; having built consensus through making policies concrete as well as attaining goals within the scope of symbolic struggles. The business sector organization managed to make use of the new legal framework for civil society organizations, having captured and given new meaning to social problems and their solutions, in the case of mining towns. In view of this, there still remains the task of assessing the limits and possibilities of building a new and more persuasive common sense; or of building a counter-hegemony that encompasses non-business sectors, workers, and the population affected by mining activities. In other words, to buttress a side other than that of the mining capital; a network of autonomous associations anchored in the acknowledgement of the difference and specificity of the interests involved.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1534-5621>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Departamento de Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

juniaferrari15@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-6220-8849>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

renatobfontes@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-0290-8090>**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.

lgsouki@gmail.com

## Acknowledgments

This paper is an offshoot of the research “Governança e Associativismo na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, conducted by the Laboratory of Urban and Metropolitan Studies of the School of Architecture of the Federal University of Minas Gerais (LabUrb - UFMG). The authors express their thanks to the whole group of researchers who contributed to it, and in particular to Renata Salles and Viviane Fernandes for producing the tables and chart, and to Gabriel da Cruz for producing the map.

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by João Vitor Ferrari Rabelo.

## Notes

(1) In Brazil, there is no type of legal entity named NGO [t.n.]. Civil Society Organization (CSO) is the most up-to-date (law 13.019/2014 and law 13.204/2015) designation for institutionalized (CNPJ) or private law, non-profit and non-governmental entities (Lopez, 2018).

(2) This zone includes the municipalities of Brumadinho, Caeté, Itatiaiuçu, Nova Lima, Raposos, Rio Acima and Sabará.

(3) Available at: [https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco\\_parcerias\\_sustentaveis\\_2019](https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco_parcerias_sustentaveis_2019). Accessed on: Nov 11, 2020.

- (4) Ribeiro (2020) considers the ultraliberal inflection to be the configuration established in Brazil after the parliamentary coup and the subsequent impeachment of Dilma Rousseff. The inflection indicates the rupture with a period characterized by the political and economic framework that was founded during the redemocratization, and in which governments reconciled conservative measures with commitments to popular sectors. Ribeiro's (ibid.) central thesis is that the 2016 coup "radically changed this correlation of forces that had been consolidating itself within the power bloc, steering it towards a more effective control by conservative forces" (p. 2).
- (5) Regulated citizenship is a concept coined by Wanderley Guilherme dos Santos, according to which: in the case of Brazil, the development of citizenship is not rooted "[...] in a code of political values, but in a system of occupational stratification, [...] which moreover [...] is defined by legal norm. In other words, all those members of the community who find themselves in any of the occupations identified and defined by law are citizens" (Santos, 1979, p. 75).
- (6) Regulated by the constitutional amendment n. 19, of June 4, 1998.
- (7) In the list of associates, besides foundations of Brazilian companies (e.g., large private banks, mining and construction companies), there are also a large number of foreign entities, such as the foundations Bunge, Cargill, Nestlé Brasil, Nokia, Volkswagen, the institutes Coca-Cola Brasil, HSBC Solidariedade, Renault, Wal-Mart; as well as the direct participation of companies such as Monsanto and Microsoft, etc. Available at: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>. Accessed on: May 15, 2021.
- (8) Available at: <https://gife.org.br/investimento-social-privado>. Accessed on: May 15, 2021.
- (9) Multinational companies: AngloGold Ashanti; ArcelorMittal; CSN Mineração S.A.; Jaguar Mining Inc.; Mineração Usiminas S.A.; Vale S.A.; Vallourec Mineração. National companies: Cefar; Comisa; Ferrous Resources do Brasil; AVG Group; Grupo MBL; Herculano Mineração; London Mining Brasil; Mineral do Brasil; Mineração Boa Vista; Mineração Serra Azul; Minerita - Minérios Itaúna Ltda; Tamisa Mineração; Vórtice Mineral.
- (10) AngloGold Ashanti; ArcelorMittal; CSN Mineração S.A.; Jaguar Mining Inc.; Mineração Usiminas S.A.; Vale S.A.; Vallourec Mineração; Vórtice Mineral.
- (11) Available at: <https://pactoglobal.org.br/no-brasil>. Accessed on: June 2, 2021.
- (12) Available at: <https://pactoglobal.org.br/no-brasil>. Accessed on: June 2, 2021.
- (13) Available at: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm](http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm). Accessed on: May 17, 2021.
- (14) Available at: [https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco\\_parcerias\\_sustentaveis\\_2019](https://issuu.com/anglogoldashantibr/docs/balanco_parcerias_sustentaveis_2019). Accessed on: Nov 11, 2020.
- (15) By "common sense" we mean a certain kind of cement that binds and builds consensus as to how we understand, act, and judge social life. It could be regarded as almost synonymous with ideology, in the sense of something that encompasses social life and is shared by the group – although it may not always be visible to its members when concealed by familiarity.

## References

- ACSELRAD, H. (org.) (2018). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do "social"*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BIANCHI, A. (2018). *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. Porto Alegre, Zouk.
- BRASIL (1998). Lei n. 9.637 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm). Acesso em: 20 out 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *RSP*, v. 48, n. 1, pp. 5-25.
- CASIMIRO, F. H. C. (2018). *A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Expressão Popular.
- COUTO, E.; COSTA, A. (2003). Trajetória histórica da empresa mineração Morro Velho. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. *Anais...* São Paulo, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DENEALULT, A. (2018). "As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas". In: ACSELRAD, H. (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do "social"*. Rio de Janeiro, Garamond.
- FONTES, V. (2006). Sociedade civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica. Observatório Social de América Latina. *CLACSO*. Ano VII, n. 19, pp. 341-350.
- \_\_\_\_\_. (2010). *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV/Editora UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2018). Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes? *Revista Outubro*, n. 31.
- FRASER, N. (2020). *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*. São Paulo, Autonomia Literária.
- GRAMSCI, A. (2019). *Cadernos do Cárcere - volume 3*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HALL, S.; LUMLEY, B.; McLENNAN, G. (1980). "Política e Ideologia: Gramsci". In: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES (org.). *Da ideologia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- JOSEPH, G. et al. (2018). Responsabilidade social corporativa e índices de sustentabilidade: um estudo dos ativos tangíveis e intangíveis à luz da visão baseada em recursos. *Revista de Gestão Social e Ambiental*. São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 73-88.
- LOPEZ, F. G. (org.) (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33432) Acesso em: 20 out 2020.



- RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SANTOS, B. S. (2001). "Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado". In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.) *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo, Editora Unesp, pp. 243-271.
- SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SIMÕES, C. (2010). *Curso de direito do serviço social*. São Paulo, Cortez.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n. 85. Santiago/Chile.

Received: August 19, 2021

Approved: September 27, 2021



# Doce fel da minero-dependência nas cidades mineiras: Brumadinho e Itabira em perspectiva

Bittersweet mining dependency in Minas Gerais towns: Brumadinho and Itabira in perspective

Frederico Dornellas Martins Quintão [I]  
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio [II]  
André Luiz Freitas Dias [III]

## Resumo

Este artigo analisa Brumadinho e Itabira, problematizando as possibilidades de superação da dependência econômica, social, política e cultural que marca a relação de suas populações com a mineração. A discussão mobiliza estudos críticos advindos do decolonialismo e pós-desenvolvimento para a análise do extrativismo e da minero-dependência, uma relação de dominação que extrapola o campo econômico e atravessa relações políticas, sociais e subjetividades das populações dessas cidades. Trata-se de um estudo no campo da pesquisa qualitativa, marcado pelo envolvimento dos pesquisadores com movimentos locais de resistência e valorização de outras formas de existência nessas cidades, não dependentes da mineração. Nos resultados, são apontadas as mazelas que a atividade mineradora tem trazido para essas cidades, bem como as possibilidades de superação dessa dependência.

**Palavras-chave:** extrativismo; pós-desenvolvimento; minero-dependência; Brumadinho; Itabira.

## Abstract

*This paper analyzes Brumadinho and Itabira, discussing possibilities of overcoming the economic, social, political, and cultural dependency that marks the relationship between their populations and mining. The discussion mobilizes critical studies arising from decolonialism and post-development to analyze extractivism and mining dependency, a relationship of domination that goes beyond the economic field and crosses political and social relationships, as well as the subjectivities of these populations. This qualitative study is marked by the researchers' involvement with local resistance movements that value other forms of existence in these cities, not dependent on mining. In the results, the problems that the mining activity has brought to these cities are pointed out, as well as possibilities of overcoming this dependency.*

**Keywords:** *extractivism; post-development; mining dependency; Brumadinho; Itabira.*



## Introdução

Em 25 de janeiro de 2019, aconteceu uma nova tragédia-crime no setor mineral brasileiro. Dessa vez, a cidade de Brumadinho, em Minas Gerais, foi o contexto no qual mais uma barragem de rejeitos de mineração se rompeu, ceifando vidas humanas e a vida animal e vegetal. Evento trágico acontecido poucos anos depois do também crime perpetrado por uma corporação mineradora em Mariana, também em Minas Gerais; esse segundo ato de destruição causou ainda mais perplexidade pela recorrência.

No entanto, quando investigações fundadas na perspectiva crítica em estudos organizacionais voltam seus olhares para a realidade e o cotidiano (Certeau, 1994) de territórios dos quais a mineração constitui sua história, sobretudo no estado que leva em seu nome a herança e a memória mineradora, Minas Gerais, a recorrência dessa necropolítica assassina de várias formas de vida se torna menos surpreendente, ainda que não deixe de despertar em todos os sujeitos investigadores, comprometidos com a pesquisa voltada à transformação social, a perplexidade, a indignação e aquilo que Teotônio Vilela chamava de “ira santa” nas lutas sociopolíticas.

Quando se acessam as pesquisas e as reflexões realizadas por vários pesquisadores baseados na América Latina, como Araóz (2020), Svampa (2019), Acosta (2006) e Gudynas (2009), que recorrem em maior ou menor proporção a uma clivagem decolonial em suas análises, descortina-se uma tragédia de expansão do extrativismo e de suas utopias desenvolvimentistas. Isso permite a compreensão de que extrativismo, grandes empreendimentos corporativos e estratégias organizacionais fundadas, consciente e inconscientemente, na

necropolítica são marcas indeléveis da história latino-americana, do que se chama de desenvolvimento em vários países desse continente e também e sobretudo das Minas Gerais.

Ponto nodal para que as incursões produtivas produzam grandes impactos negativos nos territórios é a cumplicidade do estado para isso (Gudynas, 2009). Mesmo governos progressistas da América Latina se encontram no meio de um dilema: favorecer as atividades extrativistas que incham a arrecadação financeira com impostos ou atender às demandas da população com relação a violações de direitos, escassez de água, remoção de pessoas ou rompimentos de barragem?

Não obstante, esse é o mesmo dilema da agenda neoliberalista, em deixar que o setor privado faça a gestão dos corpos e territórios. Até mesmo as obrigações do estado em melhorar as condições de vida locais não são executadas, uma vez que também se espera das empresas que as práticas de responsabilidade social equacionem as contradições que elas mesmas produzem. Entretanto, autores como Banerjee (2008) e Acserald (2018) reforçam que essas ações são feitas de forma política e produzem mais ganhos financeiros para as empresas que benesses para a população local.

Conflitos territoriais advindos das forças produtivas também são estudados por diferentes investigadores do campo dos estudos críticos em gestão, que se preocupam em elucidar os mecanismos que grandes empresas adotam para maximizar seus lucros: externalizar custos, uso de violência, geração de valor para grupos minoritários, discrepância entre bem-estar social e crescimento econômico, controle de narrativas das resistências e fraqueza estatal (Banerjee, 2008 e 2007; Chowdhury, 2019; Temper et al., 2018).

Assume-se, na presente pesquisa, que, nos territórios nos quais a presença da mineração é recorrente, desenvolve-se a chamada minero-dependência, um fenômeno que não se resume à dependência econômica da atividade de mineração (Coelho, 2012 e 2017), mas também se relaciona ao exercício de um poder de sedução, envolvimento socioemocional, afetivo e cultural que consolida o desenvolvimento por meio da mineração como história, memória e destino, quase inquestionável, em direção a um futuro de modernização, que nunca chega ou chegou a esses territórios ao redor do mundo.

Porém, onde poderes se constituem, se erigiram também contrapoderes, mesmo em condições e contextos desfavoráveis para às lutas sociopolíticas (Banerjee, 2007; Chewinsky, 2019; Temper et al., 2018). Muitas das lutas, resistências e contenções de indivíduos, comunidades, coletivos, movimentos e diferentes formas de se organizar a luta sociopolítica estão presentes em distintas formas de existência nos territórios que têm a mineração em seu seio. No cotidiano desses territórios, encontram-se comunidades e formas de vida que são rotuladas, estereotipadas e discriminadas como arcaicas, não modernas, não desenvolvidas, atrasadas e fadadas ao desaparecimento para que o suposto desenvolvimento advindo do extrativismo e da mineração se implante em definitivo nos territórios (Zhourri e Laschefski, 2010; Dias e Oliveira, 2018).

O presente artigo, que se funda na pesquisa qualitativa de natureza engajada, busca compreender como formas de vida, existência e resistência têm se organizado no cotidiano desses territórios em face da minero-dependência. Devido aos problemas de infraestrutura, desigualdades sociais e conflito,

Brumadinho pode ser compreendido como um município no qual as mazelas do País se reproduzem em seu microcosmo, na medida em que abriga quatro comunidades quilombolas, dois assentamentos agrários, uma comunidade Pataxó, condomínios com moradores de classes ricas e abastadas, ruralidades marcadas por pequenos agricultores, uma organização da indústria cultural e do turismo cultural e não orientado para as comunidades, o Centro de Arte Contemporânea Inhotim, e disparidades e desigualdades de renda, IDH e “bem-viver” relevantes entre seus territórios. Isso tudo tendo também as mineradoras e sua necropolítica há décadas em atuação no município.

Itabira, por sua vez, é uma cidade que teve suas indústrias e agricultura invisibilizadas pelo crescimento da exploração mineral para atender grandes projetos nacionais de desenvolvimento. Décadas de extrativismo produziram uma série de problemas sociais, ambientais e institucionais, além do já previsto esgotamento das reservas que está datado para 2031. Até hoje, as minas não foram reflorestadas, a cidade é cercada por barragens com risco de rompimento, e o medo da não diversificação econômica também preocupa a cidade.

Nos tópicos que se seguem à esta introdução, são lançadas as bases teóricas da pesquisa, a partir de referenciais críticos decoloniais, nos quais a mineração e o extrativismo são desvelados como ideologia desenvolvimentista. Em seguida, descrevemos o percurso metodológico que adota caráter de pesquisa engajada, compreendendo também que se trata de territórios com pessoas que sentem, pensam e estão em situação desigual de participação no território. Por fim, os resultados apresentam: 1) o histórico de conflito e resistência nas

idades; 2) impactos dos projetos territoriais conduzidos pelo estado e mercado; e 3) formas de resistência da população local.

## Referencial teórico

### Mineração primeva

Os povos originários da América Latina sempre tiveram uma relação de sacralidade, harmonia, bem-estar e subsistência com a natureza e o ecossistema em que viviam. A chegada do colonizador, seja espanhol ou português, trouxe uma nova forma de se relacionar com o meio ambiente, voltada para a alta acumulação e comercialização internacional de metais preciosos, cana de açúcar e outros produtos (Araóz, 2020; Svampa, 2019; Krenak, 2020).

Esse encontro de racionalidades diferentes com a natureza não foi a partir de uma guerra de conquista. Os colonizadores chegaram doentes e enfraquecidos, sendo acolhidos pelos indígenas. Com o passar do tempo, os primeiros aprenderam com os segundos a sobreviver na selva e identificaram os pontos onde havia riqueza (Krenak, 2020). A partir disso, iniciaram o processo de colonização por meio da violência.

Dois mecanismos de violência para a dominação dos povos são identificados por Araóz (2020), como a fé e o medo. O primeiro foi exercido com a imposição da religião católica, de forma a docilizar os corpos, fazê-los coniventes com a nova forma de vida instaurada no território, mudando sua linguagem e forma de comunicar, e principalmente torná-los “pecadores”, menosprezando aqueles que obtinham uma relação harmoniosa e de sacralidade com a natureza.

O segundo, sustentado no medo, foi mecanizado a partir da ameaça à vida dos povos originários, principalmente com o uso de pólvora e armas que eram tecnologias de guerra de alta letalidade. Essa diferença tecnológica foi determinante para que os colonizadores se apoiassem em duas falácias para exercer o processo de dominação: a primeira era a crença e a imposição de um pensamento de que a cultura e a tecnologia dos povos originários eram inferiores; e a segunda era de que os recursos naturais que havia ali eram ilimitados (Araóz, 2020).

Posicionados esses mecanismos de controle, a violência se institucionalizou-se em formas materiais e simbólicas, afetando os modos de subsistência, crença, bem-estar e impondo a escravidão como única forma de vida possível, a partir do estabelecimento da cultura europeia. O extermínio dos cultivos e a contaminação ambiental foram determinantes para interromper a capacidade produtiva dos povos originários (ibid.).

Desde o período colonial até os dias de hoje, os indígenas mantêm uma relação de interseção do ecossistema com os corpos e sua cultura. A “força geradora” do novo mundo ou do descobrimento instalou novas formas de organização social, política, ambiental, cultural, hierarquias, religião, mecanismos de guerra e trabalho, principalmente ao pensar os corpos como meras ferramentas de produção (ibid.).

Portanto, a dominação e a colonização dos povos produziram efeitos diferentes nas organizações sociais de um território: a periferia colonial é lugar de violência simbólica e material, fornecedora de mão de obra e riquezas, ao passo que, no centro imperial, concentra-se o poder absoluto do mercado e

do estado, onde há vida, luxúria, saber, ciência, protagonismo e valor de verdade (ibid.). Essa distribuição de prioridade e valoração é determinante para compreender onde estão os corpos descartáveis que são utilizados para a manutenção do poder (Mbembe, 2016).

Dessa forma, Araóz (2020) destaca que a colonização também é dividida em duas ações: o *Colonialismo* é composto por fatos sociais concretos, como os conflitos e a hierarquização social e racial nos territórios, fatos políticos, econômicos e apropriação da riqueza local; ao passo que a *Colonialidade* é formada pelas narrativas e por discursos sociais, estruturas institucionais e saberes técnicos, jurídicos, religiosos, filosóficos e políticos que se organizam e operam como legitimadores das visões dominantes.

De forma complementar, ao pensar os impactos da colonização para diversos modelos de desenvolvimento, as compreensões de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) destacam que o fator determinante para a precarização da América Latina não foi exclusivamente a extração de riquezas naturais, e sim a herança institucional deixada no território. Essa herança pode ser bem explicada pelos conceitos de colonialismo e colonialidade explicitados por Araóz (2020).

## Dependência

Mesmo que a chegada dos espanhóis na América remeta a 1492 e dos portugueses ao Brasil a 1500, ainda hoje existem riquezas naturais a serem exploradas, principalmente em terras indígenas. Uma série de minas e jazidas se esgotou, outras tantas ainda estão em plena atividade, algumas perto de se esgotar. Não

obstante, a falácia de que os recursos nunca iriam se esgotar se confirmou como tal e uma outra temática passou a ser discutida: a dependência dos territórios (principalmente da economia) com relação à atividade extrativa.

Discussões sobre o possível legado da mineração podem ser vistas nos escritos de Davis e Tilton (2005), estes contendo bastante enfoque na herança de infraestrutura e investimento em conhecimentos que podem ser produzidos com o grande volume de dinheiro que as atividades movimentam. Infelizmente a América Latina não é considerada por eles um exemplo de sucesso das benesses que a mineração pode trazer, e veremos alguns motivos a seguir.

A princípio, a atividade extrativa ainda se manifesta como grande mobilizadora de recursos nos territórios, seja pelo inchaço na arrecadação do estado, seja pela quantidade de emprego gerada e pela circulação de dinheiro no comércio das cidades. Entretanto, o que ocorre é a fragmentação territorial e o deslocamento do tecido social e econômico, vez que se perpetuam as desigualdades na relação de trabalho e gênero e aumenta a incidência de crimes, alcoolismo e prostituição (Svampa, 2019).

A dependência e subjugação dos territórios são camufladas com a aparência de progresso (Araóz, 2020; Svampa, 2019). Enquanto ocorre um boom de construções, aumenta o empobrecimento; hospitais são construídos, e a saúde é deteriorada; escolas são levantadas com precarização nos níveis de educação; os saberes locais são silenciados e cooptados para priorizar uma economia importadora. A facilitação nas normas legais e os altos incentivos financeiros do estado para com as grandes empresas favorecem,

também, a corrupção do estado e desvio dos interesses do bem público, incluindo a ameaça à cidadania (Banerjee, 2008).

Além disso, também ocorrem esvaziamento territorial de riqueza, emigração de mão de obra que não quer se relacionar com a mineração, ao mesmo tempo que a escassez de água e a contaminação ambiental produzida pela atividade extrativa impedem a instalação de indústrias alternativas ou agriculturas tradicionais (Araóz, 2020).

Essa dinâmica é mantida e determinada pelos grupos e instituições com mais influência e capacidade de controle na tomada de decisão. A prática do “enclave” é bastante presente nos territórios minerados, vez que a empresa dominante da economia controla também os outros setores produtivos relacionados a sua atividade e impede que a população local tenha capacidade tecnológica, financeira e comercial para controlar as explorações locais (ibid.).

A inevitabilidade da mineração e a ideologia do progresso são suficientes para ignorar e invisibilizar as comunidades do território, tendo suas economias desvalorizadas e menosprezadas, sempre colocadas como inferiores perante o ritmo extrativista, ao passo que o extrativismo e seus impactos socioambientais são determinantes para exacerbar as crises das economias locais, facilitando que outros atores de “desenvolvimento” ocupem e se apropriem dos territórios (Svampa, 2019).

Muitos enxergam no Estado a institucionalidade e o espaço social para que lutas e conquistas contra o modelo extrativista vidente sejam alcançadas. No entanto, cabe lembrar Svampa (ibid.), quando afirma que o Estado, seja no governo local, estadual ou nacional, nem sempre se constitui em agente de

mudança, dando lugar a um posicionamento meramente regulador, no qual interesses de forças políticas ligadas às corporações extrativistas e mineradoras se consolidam, mesmo quando parecem atender às exigências da regulação estatal e de supostas conformidades com as demandas locais das comunidades e do movimento ambiental.

Esse fenômeno não seria apenas característica de um país, ainda que se manifeste com intensidade na América Latina. Caracteriza relação entre sociedade, Estado e corporações extrativistas, especialmente as mineradoras, em diferentes países do mundo, inclusive aqueles supostamente mais desenvolvidos, os chamados países capitalistas centrais (Temper et al., 2018). Exemplo evidente disso seria o Canadá (Chewinsky, 2019).

Desenvolvimento é utilizado como força destrutiva e potencializadora da cobiça e vaidade, que seriam formas de ser e pensar sustentadas pelos colonizadores e que ainda se manifestam durante as relações de poder no território (Araóz, 2020). A ideologia desenvolvimentista também pode ser antidemocrática (Banerjee, 2008) e causadora de conflitos socioambientais (Temper et al., 2018). Os argumentos para enquadrar uma pessoa ou grupo como subdesenvolvidos são sempre baseados em argumentos classistas, racistas, a partir do parâmetro do colonizador: “Você é atrasado porque não é igual a mim”; “Você não é europeu”; ou “Você não se veste como eu” (Araóz, 2020).

Além disso, também são apontadas características institucionais de incapacidade ou ineficácia política, por corrupção ou clientelismo (ibid.). Alguns desses sintomas são heranças do processo colonizador, e as cadeias de produção global buscam se isentar dos seus



impactos negativos causados (Araóz, 2020; Acserald, 2018). Dessa forma, o empobrecimento institucional instalado nas colônias: “Não tem a ver com a carência eventual de certos bens ou com a insatisfação de necessidades, e sim com a deterioração secular, sistêmica, da capacidade produtiva das populações e dos territórios afetados” (ibid., p. 29).

## Herança extrativista na modernidade

Outro termo que está intimamente ligado à compreensão de desenvolvimento, principalmente com as realidades da América Latina, é o “pós-extrativismo”. Esse termo, desmembrado por Acosta e Brand (2018), revela as condições estruturais em que um território se configura com o final da extração de recursos naturais. Fato é que os países “em desenvolvimento” vivem uma lua de mel da exploração de suas riquezas naturais, exportando-as com baixo grau de beneficiamento e complexidade, para que outros lugares do globo avancem tecnologicamente. Durante esse processo, os conflitos sociais e os impactos ambientais ficam sob responsabilidade do país explorado.

O dito “desenvolvimento” proposto por grandes empreendimentos e mineradoras, mesmo antes de esgotarem todos os recursos naturais, transforma negativamente os locais explorados, gerando riquezas para um grupo mínimo privilegiado e proporcionando empregos de má qualidade, escassez de recursos naturais, poluição, catástrofes e desigualdade para grupos vulneráveis (pobres, negros, indígenas, camponeses e trabalhadores).

Parcela de problemas estes que fica a cargo de o estado solucionar posteriormente (Banerjee, 2008).

No discurso desenvolvimentista existe, portanto, um intenso conflito de interesses: de um lado exploradores que possuem objetivos particulares, chegando a um território diferente do seu. Do outro, a comunidade que vive seus costumes e tem seu cotidiano alterado com a chegada de um explorador que tem objetivos diferentes para o meio em que vive. O choque cultural demarca o processo de colonização que os europeus fizeram na América Latina e que, de acordo com Acosta e Brand (2018), segue a mesma lógica ainda na Modernidade.

Acosta (2016) convida-nos a pensar que o discurso desenvolvimentista possui raízes coloniais, uma vez que usa desse preceito para lançar mão de práticas segregativas. No caso do Brasil, isso pode ser observado com as ações de guerra e dominação usadas pelos portugueses para minerar e explorar o País, usando e matando indígenas até que fosse necessário o uso de mão de obra africana e escravizada. O autor critica, também, a concepção de que o crescimento baseado em recursos naturais sem fim é puramente contraditória, porque os recursos são finitos e não conseguem atender à demanda de produção e consumo que a sociedade moderna impõe.

Como agravante, a maior parte da população do território não tem acesso direto a toda a gama complexa e sofisticada de produtos que a cadeia de produção global executa. São ritmos fabris e de desenvolvimento tecnológico que buscam atender ou criar demandas de mercado e não solucionar problemas socioambientais antigos ou os que são criados com esse ritmo acelerado. A própria humanidade

não dá conta de processar as novidades e se angustia com itens tidos como indispensáveis para o bem-estar social, mas que se reformulam constantemente, sendo inalcançáveis a todo tempo (ibid.).

Do ponto de vista social, essa lógica desenvolvimentista não parece funcionar bem na prática, com geração de empregos em más condições de trabalho e aumento da angústia pela falta de bens materiais. O meio ambiente não consegue suprir toda a demanda da extração de matéria-prima, aliada ao desmatamento, poluição de rios e ar e aquecimento global. Dessa forma, pergunta-se: “Qual sustentabilidade vivemos?”. A proposta do “bem viver” busca equacionar esse dilema, sem apresentar “receita de bolo” para que seja possível melhorar condições de vida nos territórios explorados. O bem viver é baseado em uma lógica de tomada de decisão coletiva e que respeite as limitações e particularidades do espaço socioambiental no qual o grupo se insere (Acosta, 2016).

A narrativa do desenvolvimento foi muito explorada pelo presidente Truman. Usou-se esse conceito para dizer que existiam países distribuídos pelo globo que não estavam no mesmo estágio de complexidade material que os Estados Unidos; portanto, eram inferiores e precisavam ser incluídos na cadeia de produção global deles. É preciso destacar que não alcançar o mesmo estágio material não significa que as pessoas viviam mal; elas só não viviam da forma que o norte-americano desejava.

A grande crítica a esse panorama é que a inclusão em uma cadeia produtiva com os Estados Unidos (ou outros países que se intitulam desenvolvidos) significa que os outros países fornecerão matéria-prima ou mão de obra barata para elaborar produtos que serão posse-

das empresas internacionais, que venderão caro o material acabado para os mesmos fornecedores. Além disso, o passivo socioambiental proporcionado pela extração de riqueza ficará a cargo dos países explorados; é o que Acosta e Brand (2018) e Escobar (2005) chamam de: pós-desenvolvimento ou pós-extratativismo, que foram discutidos anteriormente nesse artigo.

## Re-existências

Chama a atenção também o fato de que as políticas progressistas ou socialistas não tiveram êxito em equacionar as questões da desigualdade. Dessa forma, Acosta (2016) busca resgatar, na população indígena equatoriana de origem *Kichwa*, uma outra forma de vida, que foi silenciada com a chegada dos colonizadores. Popularmente conhecido como “bem viver”, esse paradigma de vida está relacionado com a relação harmônica entre as populações e a natureza, bem como com a maior autonomia dos povos para ditar o ritmo de suas próprias vidas, impossibilitando que forças institucionais externas (Estado ou mercado) os subjuguem.

É preciso destacar que a proposta de se viver a partir dos paradigmas indígenas não é a de que se criem outras formas de acumulação de capital material nem de redistribuição de renda. O princípio está em viver da forma mais democrática possível, respeitando as formas de vida e direcionamento das pessoas, incluindo aquelas mais necessitadas, também em respeito à natureza. Trata-se de repensar os processos políticos e de ações práticas que guiam grandes impactos socioambientais. Isso será possível a partir da evolução da racionalidade para o pensar coletivo com respeito (Acosta, 2016).

O “bem viver”, principalmente em território com atividade extrativista, é colocado como uma proposta determinantemente contrária ao pensamento inalcançável de “desenvolvimento”, bem como suas variantes: sustentável, social, ambiental, econômico, etc., uma vez que os países que se intitulam desenvolvidos padecem de mau desenvolvimento, com problemas sociais e ambientais graves, inclusive em seus países fornecedores de matéria-prima. Não se trata somente de incorporar, nas ações burocráticas do Estado-nação ou de outras instituições, o modo de ser-pensar indígena.

Para que essa transformação se ramifique e se torne efetiva, é necessário que haja possibilidades horizontais, escalares e replicáveis do ensino de uma forma de viver respeitosa ao coletivo. Descentraliza-se o poder, repensando o exercício da democracia e paulatinamente também a cidadania. É preciso repensar a estratégia de ação e não fazer melhor a estratégia que está dando errado. “Aqueles [que] se veem ameaçados em seus privilégios não cessarão em combatê-los (ibid., p. 15).

A importância de se fortalecer práticas de resistência coletivamente e com grande participação dos públicos mais interessados é fundamental para o sucesso da representatividade, de forma que respeite a pluralidade de demandas, uma vez que a via da representação por ONGs totalizantes pode incorrer no abandono de causas sociais em função de projetos políticos maiores (Chewinsky, 2018), por vezes indo contra a compreensão de que a lógica de compensação financeira não cessa o conflito, já que as pessoas possuem valores e demandas que vão além da questão monetária (Temper et al., 2018).

As novas resistências são pautadas e fundamentadas de forma comunitária, sociabilidade, caridade, equidade, experimentação coletiva, respeito e preservação do bem comum, extrapolando conceitos, relações ou paradigmas sustentados no estado e mercado (Svampa, 2019). Além disso, essas resistências também possuem um bom relacionamento com a natureza, apoiadas em reciprocidade com as pessoas e diálogo com saberes diferentes dos seus. São linguagens construídas pela população e priorizando o bom relacionamento entre as pessoas (ibid.).

Esses são paradigmas adotados nas práticas de resistência e existência dos atingidos pelo extrativismo na América Latina (Acosta, 2016 e 2018; Svampa, 2019). Ao mesmo tempo, também se aproximam as práticas de indígenas brasileiros, como o Cacique Babau (2019) e Ailton Krenak (2020), que, ante as agendas liberais de estado e mercado, clamam por uma compreensão de vida que entenda o meio ambiente como algo que faz parte da própria vida e não como um objeto sem vida, além de maior respeito entre os seres humanos e práticas mais democráticas de participação.

## Percurso metodológico

Para compreender as formas de relação dos grupos populares mobilizados e mais vulneráveis do território, lançamos mão de uma investigação com enfoque qualitativo, de forma a compreender, em cada articulação, a particularidade dos seus atores sociais, organizações, coletivos ou associações, bem como sua forma de compreender quais são os modos de

vida silenciados e ofuscados pela extração mineral e quais são as formas de expressão que esses sujeitos encontram para preservar sua própria história. Para que isso fosse possível, foi realizado um estudo de caso em profundidade nas cidades de Brumadinho e de Itabira, buscando apreender melhor as particularidades de seus diversos bairros, regiões, grupos e mobilizações.

Em meio a tantos atores em disputas de narrativa nos territórios, a opção pelo enfoque qualitativo é fundamental para responder qual é a significação que a própria sociedade impactada tem sobre o legado da mineração em seus territórios; sendo necessário, então, que os moradores digam sobre o que foi vivenciado por eles e qual o sentido que pode ser atribuído, sendo o pesquisador aquele que proporciona um espaço de elaboração coletiva sobre o tema estudado (Yilmaz, 2013).

Além disso, para que essa compreensão seja realizada satisfatoriamente, é necessário lançar mão da pesquisa engajada (Pozzebon, 2018; Cunliffe, 2020), visto que os pesquisadores em questão estão inseridos e em atuação constante nos territórios investigados, proporcionando maior integração nos modos de ser-fazer das sociedades, além de terem mais facilidade para apreender a cultura de cada grupo individual e suas implicações para o corpo unificado dessas instituições no espaço.

Um dos investigadores tem laços familiares e de amizade com moradores de Brumadinho e ambos os pesquisadores, desde a tragédia-crime de 2019, em Brumadinho, se envolveram em lutas sociopolíticas no município, tendo algumas dessas lutas entrelaçamento com projetos de extensão e de pesquisa desenvolvidos por uma das universidades que orientou seus projetos para essa

realidade territorial. Em especial, destaca-se o envolvimento dos pesquisadores com a articulação “Eu luto, Brumadinho vive”, que, em conjunto com outros movimentos, organizações e coletivos em atuação em Brumadinho, desenvolvem uma série de ações desde 2019, com destaque para um mapeamento de movimentos sociais, associações e formas de existência no território.

O envolvimento dos investigadores com métodos participativos e relacionamentos comunitários, que ficará mais claro nas partes que se seguem no presente artigo, traz elementos relevantes para a compreensão dessas formas de existir e resistir no cotidiano dos territórios. Além disso, os métodos participativos constituem-se em uma abordagem de pesquisa qualitativa baseada na interação entre sujeitos investigadores e sujeitos investigados, na qual comunidades e atores locais assumem o protagonismo na produção de seus saberes e de sua compreensão do cotidiano e das formas de existência e resistência, a partir de seu lugar no espaço, no tempo e no território (Andrade e Carneiro, 2009; Goldstein, Barcellos, Magalhães e Gracie, 2013).

Reforça-se o compromisso de compreender as pessoas em relacionamento na pesquisa como seres que sentem e pensam ao mesmo tempo (Borda, 1994, 1987, 2014) e que estão em uma posição de vulnerabilidade na complexidade das relações sociais e econômicas (Freire, 2001); reforça-se também a responsabilidade ética do pesquisador em garantir que essas pessoas sejam implicadas na pesquisa como sujeitos ativos e construtores de uma práxis capaz de mobilizar suas potências no cotidiano, que podem resultar em lutas emancipatórias (Freire, 2001; Pozzebon e Petri, 2013; Borda, 1994, 1987, 2014; Cunliffe, 2019).

Para complementar as informações obtidas, foi realizada uma pesquisa documental em reportagens, relatórios técnicos, notas e manifestos de grupos de atingidos; consulta a sítios eletrônicos de instituições locais e regionais; e participação em audiências públicas. A opção por diversas fontes de informação é fundamental para que os dados coletados possam ser mais bem triangulados, aumentando a confiabilidade e a validade do estudo (Fusch e Ness, 2015).

O contexto da pesquisa são as cidades de Itabira e Brumadinho; esta que, em 2019, teve em seu seio uma das maiores tragédias-crime do setor de mineração brasileiro, com a ruptura da barragem de rejeitos do Córrego do Feijão da corporação Vale. Já Itabira era uma cidade que tinha vocação econômica agrícola, industrial, pela fundição de ferro e produção de tecidos, entretanto essas vocações foram inviabilizadas devido à criação da Companhia Vale do Rio Doce na cidade.

Ambos os territórios têm sua maior extensão geográfica composta por zona rural, além de serem cidades marcadas por desigualdades socioeconômicas, possuírem comunidades quilombolas e também registro de população indígena antes da chegada dos colonizadores. Devido ao histórico de exploração mineral nos territórios, bem como diversas manifestações de conflitos entre a população e o meio ambiente, analisamos, nas duas cidades, quais são as dinâmicas de governança e como a ideologia do desenvolvimento é utilizada para defender os interesses de cada ator presente no contexto.

## Análise dos resultados

### Itabira

A cidade de Itabira está localizada no quadrilátero ferrífero. Em razão de sua proximidade com a capital de Minas Gerais, alta oferta de água e riquezas minerais entre ouro e minério de ferro, as principais atividades econômicas na cidade eram voltadas para a agricultura e também para indústrias, seja em fábrica de tecidos, explosivos e diversas fundições de ferro.

A exploração do minério de ferro era mantida por uma empresa chamada Itabira Iron, chefiada por engenheiros britânicos. Era comum, no estado de Minas Gerais, a forte presença estrangeira para exploração mineral, uma vez que era prática do governo estadual e nacional divulgar e anunciar as riquezas naturais locais para atrair investimento estrangeiro.

Entretanto, durante a Segunda Guerra Mundial, o presidente do Brasil na época, Getúlio Vargas, fez um acordo com os proprietários e governos europeus para que a Itabira Iron se tornasse uma empresa estatal, com a prerrogativa de exportar o minério de ferro para que os países em guerra pudessem fabricar suas armas. Dessa maneira, foi fundada a Companhia Vale do Rio Doce.

Esse movimento de nacionalização da mineradora produziu alguns contrastes: aumentou-se a produção, ao mesmo tempo que os trabalhadores se empenhavam sem receber salários. Com o aumento da produção, mais água, infraestrutura e mão de obra da cidade

de Itabira eram demandadas, o que acarretou o fechamento das fundições de ferro e das fábricas de tecido.

Consequentemente ao aumento de produção, foram produzidas mais áreas de risco com barragens, poluição do ar e acidentes de trabalho, além de alojamentos em situações precárias, soterramento, inundação ou remoção de bairros, com vítimas ou não. Diante de tanto impacto, principalmente pelo atraso no pagamento de salários, algumas greves eram constituídas, mas silenciadas pelo exército do País.

Nesse momento é importante destacar os mecanismos institucionais que foram agentes diretos da desigualdade na formulação do território: os operários da Vale eram pretos e analfabetos, enquanto os diretores eram brancos e elitizados. Esse perfil de mão de obra pode ser identificado, desde o início da exploração mineral, com picareta e transporte de carga com animais, até o uso de escavadeiras, caminhões e correias transportadoras.

Além dessa estrutura intraempresa, a cidade também foi moldada a partir do perfil dos funcionários da mineradora: os *operários* moravam e ainda moram nos bairros em áreas de risco, próximos à mina, e eram e ainda são despejados e reassentados de acordo com o interesse econômico da empresa, além de frequentarem um clube social feito para os operários, o “Valério”, cujo time de futebol, “Valério Doce”, é o representante da cidade. Importante notar que a formulação do nome é uma junção das palavras “Vale” e “Minério”. Coincidentemente ou não, a fronteira entre o clube e a estação de carregamento de minério da mineradora é dividida por uma cerca, o que faz com que o clube seja constantemente poluído por minério em suas dependências.

Os *técnicos* da empresa tinham condições de moradia diferentes e melhores, ficavam situados em bairros mais afastados da mina, com casas maiores, de arquitetura mais moderna, próximos ao centro comercial da cidade e de clube recreativo específico, com pouca ou nenhuma poluição de minério. Esse clube se chama Associação dos Técnicos Industriais da Vale (Ativa).

Não obstante, os *engenheiros* da mineradora também tinham seus bairros específicos, porém, sendo os únicos condomínios fechados da cidade, no total de 3. Esses condomínios são compostos por piscina térmica, quadras de tênis e dois tipos de sauna diferentes. Ainda hoje são as casas e os terrenos mais valorizados da cidade, embora um dos condomínios esteja situado abaixo de uma das barragens da cidade.

A classe social dos comerciantes, herdeiros de senhores de escravos ou não, sempre foi o grupo que se ocupou da política itabirana, reivindicando-se como descobridores da cidade e tomando conta do processo de cuidado do território desde que estivesse de acordo com os seus interesses (Ferreira, 2015). Por essa razão, o clube social Clube Atlético Itabirano proibia a associação de pessoas pretas, limitando-as somente no exercício de ofícios no clube, como porteiros ou faxineiros.

Desigualdades sociais, precarização da vida pública, impactos socioambientais negativos da mineração, além das críticas aos possíveis legados do extrativismo, podem ser encontrados nas crônicas e poemas de Carlos Drummond de Andrade, também nascido em Itabira. O ceticismo ao modelo extrativista que produzia e ainda produz violência fez com que muitas pessoas da cidade ignorassem a figura do poeta, argumentando que a mineração poderia fazer tudo em função da geração de empregos.

Na história da cidade, também houve mais itabiranos que se preocuparam em protestar contra as más condições impostas pela mineração, além de brigar por suas resoluções. Na década de 1980, a sociedade civil, composta por profissionais autônomos, associações e poder público, reuniram-se para discutir os problemas ambientais de Itabira. Esses movimentos originaram duas ações civis “contra a Vale em referência à poluição do ar, degradação ambiental e destruições cênicas e históricas da cidade” (Tubino, Devlin e Yap, 2011, p. 311), que até hoje não tiveram definição jurídica.

Nos anos 2000, a sociedade civil itabirana reuniu-se para elaborar condicionantes para a licença para a Vale S/A operar. Essa participação em conjunto foi uma ação exemplar no processo de apropriação dos cidadãos sobre o destino da sua própria cidade. Apesar do cumprimento de algumas condicionantes (3, 5, 4, 22-26, 14, 7, 36, 39, 40, 41, 49), a Vale absteve-se de outras, como o cuidado com a água (condicionante 12) e cuidados com as áreas de conservação e biodiversidade (condicionantes 34, 37, 38). Além disso, após investirem em infraestrutura social, como quadras e praças, não se preocuparam em realizar a manutenção nem capacitar a comunidade para tal, em vista que isso não reforça a saída para o desenvolvimento sustentável da cidade (ibid.).

Uma das alternativas para solucionar a dependência econômica da mineração, e com isso estabelecer uma responsabilidade horizontal, foi a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico de Itabira (Fundesi). Tratava-se de uma concessão de terrenos e empréstimos assegurados pela prefeitura para que empresários da cidade pudessem desenvolver suas iniciativas. Foram contempladas 76 empresas, das quais apenas 21 quitaram

sua dívida. Em entrevista ao jornal *O Trem*, o ex-prefeito Jackson Tavares (Mendonça, 2019, p. 8), afirmou que “Uma elite itabirana se apropriou dos recursos do Fundesi. Ela é mesquinha e é ela quem atrapalha o desenvolvimento da cidade”.

O fetiche industrial não é o único horizonte na perspectiva itabirana. Na década de 1990, instituiu-se a Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (Funcesi), objetivando a maior oferta de graduações para Itabira e região. Em sua gênese, procurou focar no desenvolvimento dos alunos e da comunidade. A educação como alternativa ganhou mais impulso após a chegada da Universidade Federal de Itajubá (Unifei), que instalou um *campus* na cidade, ofertando 2.500 vagas para cursos de graduação.

Entretanto, a maioria dos seus alunos são oriundos de outros estados e a maior oferta é de cursos para as áreas de engenharia. Até hoje, a Vale S/A investiu R\$150 milhões nos laboratórios e na infraestrutura da universidade federal (Projeto, 2019). Infelizmente, essa não é uma característica que produza autonomia para a cidade e ainda contribui para a ampliação da dependência, reforçando o nó que sufoca Itabira, uma vez que grande parte da formação superior que a empresa apoia tem o intuito de criar mão de obra para a própria mineradora.

É importante destacar que a Vale desenvolve um programa de benefício interno que custeia até 80% da mensalidade de um curso superior para seus funcionários, desde que a área de conhecimento esteja alinhada com sua atividade dentro da empresa. Retomamos aqui o argumento de que essas práticas reforçam o congelamento da cidade, reforçando a minério-dependência. Apesar de ser uma prática que promove a formação profissional,

esse investimento no quadro de funcionários ainda não pode ser considerado uma ação de desenvolvimento para a cidade, visto que continua centrado na empresa e no avanço de sua própria atividade, conforme denunciado por Drummond, ainda em 1950, e revelado pelo jornal *O Trem* (Mendonça, 2019).

Não só a indústria e a educação, mas a saúde também foi apontada por Cunha e Guedes (2017) como um catalisador de desenvolvimento territorial, a partir dos estudos de Guimarães (2017), uma vez que Itabira possui 380 estabelecimentos da área. Além disso, a cidade é referência em atendimento para distritos e cidades vizinhas, como Santa Maria, Bom Jesus do Amparo, Itambé, Nossa Senhora do Carmo, São Gonçalo do Rio Abaixo e Passabém. Cogitava-se que a Unifei abrangesse cursos de medicina, mas essa proposta não foi cumprida até o momento e não há indícios de que será executada em curto prazo pelo Ministério da Educação (MEC), assim como campanhas que surgiram com a promessa da instalação do hospital da Confederação Nacional das Unidades Médicas (Unimed).

Até então, as iniciativas e as participações populares para o desenvolvimento do território itabirano mostraram-se parcialmente satisfatórias, mobilizando grandes processos decisórios e de alto impacto para a população, mas sem continuidade. A partir dos estudos de Tubino, Devlin e Yap (2011) foi possível identificar que a mobilização social desencadeada durante a elaboração das condicionantes não se manteve, o que pode ser um fator para explicar o porquê de as iniciativas não terem sido concluídas em sua plenitude.

## Brumadinho

Apesar de ser uma cidade com 40.000 habitantes, é costumeiro ouvir da população que “Brumadinho são muitas”, sendo difícil generalizar a população devido a sua diversidade geográfica, étnica e histórica. Pelo IBGE, a cidade é dividida em oito Unidades de Habitação (UDH), sendo elas: 1) Antiga Senzala, 2) Casa Branca Rural, 3) Centro/Expansão Urbana, 3) Sede, 4) Retiro das Pedras, 5) Conceição de Itaguá, 6) Marinheiros, 7) Piedade do Paraopeba e 8) Tijuco. A identificação por diferentes UDHs justifica-se, tendo em vista a distribuição do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) se dar de forma desproporcional no território: a região central e os condomínios possuem menor vulnerabilidade enquanto a zona rural destaca precariedades de infraestrutura, capital humano e renda.

Entretanto essa compreensão é apenas uma das formas de entender a diversidade da população local, composta de comunidades tradicionais quilombolas e indígenas, agricultores, apicultores, artistas, movimentos de defesa do meio ambiente e valorização da vida, assentamentos de reforma agrária e grupos de diferentes espiritualidades.

A busca por modos de vida diferentes da indústria extrativa sempre foi presente na cidade, seja pela vocação logística, seja pelo turismo, artes e agricultura (esta última se manifestando por meio de assentamentos de reforma agrária e pequenos e médios agricultores). Ao mesmo tempo que existiam plantações de café e de outras culturas, a atividade garimpeira marcada por contaminação ambiental e violência era presente (Dados da pesquisa, 2021).



Nos dias de hoje, ainda é possível identificar contrastes na relação com a terra e com pessoas no município: um deles manifesta-se por uma grande referência, como museu de arte moderna que foi estabelecido em uma antiga cava de extração de minério de ferro por seus próprios donos. Entretanto, a mesma iniciativa encontra registros de grilagem de terra, apropriação de patrimônios públicos, trabalho infantil e escravo, desmatamento ilegal, apropriação de terras de agricultores e monocultivo de eucalipto, que gerou escassez de água (Dados da pesquisa, 2021; Lara, 2018).

Outro ponto de encontro entre agricultores e empresas extrativistas na região de Brumadinho pode ser identificado em um assentamento de reforma agrária que se estabeleceu nas áreas das empresas Comisa e MMX, do empresário Eike Batista.

Brumadinho era conhecida por ser uma cidade de parada, ponto de encontro de comerciantes para a logística cafeeira e de outros insumos agropecuários. A chegada da mineração fez com que todos os esforços de mão de obra fossem alocados para a nova “vocação”. Entretanto, a água também sempre foi foco de debate na cidade, capitaneado pelo Movimento Águas e Serras de Casa Branca. Além disso, em 2019, uma barragem da Vale S/A rompeu-se em Brumadinho, matando imediatamente 272 pessoas.

Esse crime foi impactante para toda a população da cidade, que nos primeiros meses tinha dois objetivos: cuidar dos enlutados e superar a dependência e relação que o território tinha com a mineração (Dados da pesquisa, 2021). Além dos próprios moradores, um grande volume de movimentos sociais e pesquisadores adentrou o município para dar voz

e tomar voz dos atingidos, levantando diversas pautas e movimentando, o que pode ser chamado “indústria da tragédia”.

## Acordos e reparação

Os moradores de Brumadinho caracterizam que a tragédia de 2019 se manifestou em duas ondas: a primeira onda do rejeito, causando destruição socioambiental repentina e devastadora. A segunda é da reparação, lenta e que continua a perpetuação de violações de direitos humanos, principalmente com relação à participação no processo de reparação. Aos atingidos não é dado espaço de fala e decisão nos projetos: são obrigados a aceitar acordos e ações estabelecidos por instituições de justiça, governo do estado, assessoria técnica e Vale, que não os consultam e tampouco reparam os danos causados.

Um dos projetos apresentados para os agricultores na cidade no pós-rompimento com articulação da Vale e poder público foi questionado e não avançou: os agricultores alegavam que o projeto não forneceria uma rede de produtores e consumidores, não resolveria a dúvida sobre contaminação da água e terra, não forneceria investimento ou acesso a infraestrutura. Por fim, o questionamento era: “Se nada fosse oferecido, o interesse das instituições era apenas em obter uma foto de horta bonita?”.

Outra ação oferecida pela Vale e por outras instituições aos agricultores da cidade foi o de incentivo à plantação de flores. Essa proposta não está em conformidade com as vocações e demandas dos produtores locais,

que questionaram o intenso uso de agrotóxicos na plantação de flores, por ser nocivo à saúde dos agricultores. Também há alta incerteza de mercado, uma vez que as flores são muito demandadas para eventos e, nesse contexto de pandemia e isolamento social, não é possível realizar eventos.

O acordo estabelecido entre governo de Minas Gerais e Vale, mediado pelo Ministério Público e Defensoria Pública, foi celebrado com louvores por essas instituições, definindo um valor de R\$37,68 bilhões para a reparação do rompimento da barragem em 2019. A proposta do governo era de R\$55 bilhões e a Vale almejava R\$29 bilhões. Apesar de ser apontado como o maior acordo feito na América Latina para reparação e um dos maiores do mundo, esse processo não contou com a participação dos atingidos e a menor parte dos valores será direcionada para Brumadinho (Bouças e Goés, 2021).

Um dos projetos que será mobilizado pelo governo de Minas Gerais é o da construção de um rodoanel na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Dos custos de R\$4,5 bilhões, R\$3,5 seriam pagos pela Vale dentro da quantia total do acordo. A alça sul do rodoanel é uma das mais contestadas pela população e por movimentos sociais, por prever impacto ambiental direto em serras, com perfurações para túneis, e por terminar seu traçado afetando diretamente Brumadinho, passando por cima de Casa Branca.

Movimentos sociais em defesa do meio ambiente alegam que existem traçados alternativos com menos impacto socioambiental, inclusive que não precisem furar serras e áreas de preservação, nem passar por cima de bairros e remover pessoas (Bernardes, 2021).

Outras pessoas ainda chamam o projeto de “Engodoanel”, “Rodominério” ou “Rodocaos”, alegando que essa proposta do rodoanel é mais benéfica para o governo do estado, adquirendo caráter de obra eleitoreira, e que também ela favorece o escoamento de minério da região, além do fato de que a serra perfurada seria dotada de um minério de alta qualidade, que seria direcionado às mineradoras.

O projeto do rodoanel ameaça perfurar a Serra do Rola Moça, que cerca um bairro de Brumadinho. É uma área de preservação ambiental, mas que é ameaçada com o retorno de uma atividade mineradora no local. Sob o pretexto de descomissionar a barragem da antiga mina da Mineração Geral do Brasil (MGB), atendendo à recomendação e à permissão do governo do estado após a tragédia de 2019 no Córrego do Feijão, a referida mineradora voltou às atividades na mina, transportando minério para ser vendido a outras empresas.

Com monitoramento constante, moradores da região organizados em um grupo denominado Rola Moça Resiste denunciaram a atividade ilegal, aos órgãos competentes do governo do estado, que não se posicionaram ou nada fizeram para que o procedimento fosse interrompido. Apenas com intervenção de outras instâncias de justiça e órgãos federais foi possível que a MGB interrompesse a exploração e o fluxo de caminhões constante nas vias do parque.

Em Brumadinho, também é discutida, entre instituições locais e poder público, a instalação de uma fábrica para incineração de lixo hospitalar no distrito industrial da cidade (Dados da pesquisa, 2021). Entretanto, essa proposta incide em um alto impacto ambiental para o território como um todo e para

comunidades vizinhas. Além do manejo de resíduos tóxicos, os gases emitidos são altamente poluentes e a prática não é recomendada por especialistas (Cedefes, 2019).

## Considerações finais

A realidade do pós-tragédia-crime em Brumadinho denota que, mesmo havendo a atuação de diferentes organizações estatais, da sociedade civil global, nacional e regional e consultorias e empreendimentos privados, todas com o discurso que informa uma intencionalidade de reparar e reconstruir o território, ainda perduram violações sistemáticas de direitos. Conforme já relatado em pesquisas semelhantes, após a lama destruidora da vida, advinda da ruptura das barragens de rejeitos, novas ondas de reparação multiplicam-se em territórios nos quais a chamada “indústria da ajuda” se estabelece. E essas novas ondas trazem outras formas de violações do direito de existir nesses territórios, mesmo sob o manto da proteção e da luta pelos direitos dessas comunidades.

Paralelamente, os projetos de reparação da tragédia lenta e anunciada em Itabira também sinalizam para intensificação dos problemas que deveriam ser solucionados, muito em razão da baixa participação popular, que fica vulnerável, uma vez que os processos de tomada de decisão ficam a cargo da mineradora em conluio com uma elite privilegiada do território, que opera para a manutenção do desenvolvimento de seus próprios privilégios.

Um dos principais fenômenos é a captura do direito de fala por parte de organizações e movimentos que antes não tinham uma presença no cotidiano do território. Em

Brumadinho, movimentos sociais nacionais apropriam-se da narrativa dos atingidos para fortalecer sua imagem e captar recurso para si mesmos. Instituições de justiça, governo do estado e mineradoras também se apropriam da tragédia para seus próprios interesses: *marketing*, fortalecimento político, interesse eleitoreiro ou de carreira com o estabelecimento de grandes acordos financeiros, com baixo impacto social.

Da mesma forma, em Itabira, uma série de empresas de consultoria, projetos de desenvolvimento e inovação é apresentada, copiada e remanejada para a grande obtenção de recursos. A cidade é vista como oportunidade de um case de sucesso para o fortalecimento de outras capacidades produtivas, com articulações institucionais estaduais e nacionais, envolvendo universidades, empresas e câmaras de comércio.

Entretanto, essa grande evidência no aspecto econômico acaba ofuscando do debate outros problemas que a mineração continua causando no território: poluição do ar, escassez de água, remoção de famílias em área de risco das barragens e desigualdade social. Não obstante, as mesas de discussão e os processos de participação para os projetos que definem o rumo da cidade não são de familiaridade da sociedade civil nem das pessoas mais vulneráveis.

Além disso, algumas ações de reparação, tanto nos pós-rompimento da barragem em Brumadinho quanto para o preenchimento de buracos que a exaustão mineral causou no em Itabira, acabam por reforçar nos territórios aquilo que alerta Svampa (2019), quando fala da complementaridade entre mercado e Estado na manutenção de ordens desenvolvimentistas. Estes, em sua essencialidade, agridem, destroem e colocam em xeque

o direito de viver, existir e resistir ao suposto desenvolvimento advindo da modernidade extrativista e mineradora.

Porém, potências também podem ser visualizadas, compreendidas e desveladas nos diferentes territórios de Brumadinho, desde que, para tal, a pesquisa crítica, reflexiva e engajada de forma a se orientar mais radicalmente para a centralidade, protagonismo e autonomia dos atores locais seja desenvolvida.

Da mesma forma, comunidades tradicionais e a população da cidade de Itabira desenvolvem uma relação sustentável com a natureza e vivem seus modos de existir, gerando trabalho e renda sem ter relacionamento direto ou indireto com a mineração. A relação sustentável está presente no crescimento do setor de gastronomia, agricultura, criação de animais, abertura de lojas e prestação de serviços. Entretanto, esse estabelecimento e dinâmica não são visualizados pela mineradora ou pelas elites econômicas como algo válido para a cidade, preferindo que sejam executados projetos de desenvolvimento voltados a outros modos de vida.

No presente artigo, buscou-se o esforço reflexivo, postura epistemológica e metodológica. Procurou-se desvelar diferentes formas de se organizar resistências e vivências no cotidiano dos diferentes territórios de Brumadinho (Carrieri, Maranhão e Murta, 2009; Carrieri, Perdigão, 2014; Certeau, 1994). Cada uma dessas formas de organizar a partir de uma “gestão ordinária” (Carrieri, Perdigão e Aguiar, 2014) e do cotidiano indica, para a comunidade de pesquisadores em estudos organizacionais, que utopias antiminação, antidesenvolvimentismo, antigereencialismo e

antimercedorização da vida e dos corpos continuam a existir e resistir nos territórios que têm a mineração em sua história e memória.

Os resultados da presente pesquisa indicam que a minero-dependência, não pusilânime em sua destruição, captura a manutenção de sentidos, sentimentos e identidades como dependente e fadada à mineração, fadada a se submeter à ideologia modernizadora e desenvolvimentista do extrativismo minerador. Mesmo sem conseguir avanços decisivos na interação com o Estado e com o mercado, formas com diferentes graus de organicidade e múltiplos formatos de “gestão ordinária” têm conseguido romper barreiras de invisibilidade dentro e fora do território, superar obstáculos históricos da cultura política brasileira na construção de lutas progressistas e se contrapor à mineração como forma inexorável de viver, trabalhar, sobreviver e progredir em um território.

Espera-se que os achados da presente pesquisa, que ainda pretende colher mais frutos no futuro, com o avanço da história da pós-tragédia-crime em Brumadinho, possam inspirar mais e melhores pesquisas nos estudos organizacionais, fortalecendo a importante agenda de pesquisa sobre desenvolvimentismo, extrativismo, mineração, pesquisa engajada, “gestão ordinária”, cotidiano e formas de existência e resistência. O mais importante nos avanços dessa agenda de investigação é que os novos estudos também busquem, sem idealizações e devaneios distantes da realidade de pesquisa e da economia política da construção de conhecimento, novos avanços nos saberes construídos a partir da autonomia, protagonismo e centralidade dos atores locais.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-6253-759X>**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais, Programa de Pós-Graduação em Administração. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
fredericodmq@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-7835-5851>**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais, Programa de Pós-Graduação em Administração. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
armindo.teodosio@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-2653-7581>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Psicologia. Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
alfreitasdiasufmg@gmail.com

## Referências

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, v. 91, n. 5, pp. 1369-1401. Disponível em: <https://economics.mit.edu/files/4123>. Acesso em: 3 jun 2021.
- ACOSTA, A. (2016). *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo, Autonomia Literária/Elefante.
- ACOSTA, A.; BRAND, U. (2018). *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo, Elefante.
- ACSERALD, H. (2018). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neo-extrativismo e a gestão empresarial do "social"*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ANDRADE, E. D. V.; CARNEIRO, A. F. T. (2009). A elaboração de documentos cartográficos sob a ótica do mapeamento participativo. *Boletim de Ciências Geodésicas*. Curitiba, v. 15, n. 3, pp. 410-427.
- ARAÓZ, H. M. (2020). *Mineração, genealogia do desastre: o extrativismo na América como origem da modernidade*. São Paulo, Elefante.
- BABAU, cacique. (2019). *Retomada. Piseagrama*. Belo Horizonte, n. 13, pp. 98-105.
- BANERJEE, S. B. (2007). Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. *Human relations*, pp. 1-26.
- \_\_\_\_\_. (2008). Corporate social responsibility: The good, the bad and the ugly. *Critical Sociology*, v. 34, n. 1, pp. 51-79.
- BERNARDES, I. (2021). *Amda apresenta estudo com proposta alternativa para Alça Sul do Rodoanel*. *Jornal Estado de Minas Gerais*. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/03/03/interna\\_gerais,1242986/amda-apresenta-estudo-com-proposta-alternativa-para-alca-sul-do-rodoanel.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/03/03/interna_gerais,1242986/amda-apresenta-estudo-com-proposta-alternativa-para-alca-sul-do-rodoanel.shtml). Acesso em: 3 jun 2021.

- BORDA, O. F. (1987). *Ciencia propia y colonialismo intelectual: los nuevos rumbos*. Bogotá, Carlos Valencia.
- \_\_\_\_\_. (1994). *El problema de como investigar la realidad para transformarla por la praxis*. Colômbia, Tercer Mundo.
- \_\_\_\_\_. (2014). Ciencia, compromiso y cambio social. *Polis* [online], v. 13, n. 38, pp. 637-641. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v13n38/art29.pdf>. Acesso em: 3 jun 2021.
- BOUÇAS, C.; GOÉS, F. (2021). Vale e governo de Minas fecham acordo de R\$37,68 bilhões por Brumadinho. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/02/04/governo-de-mg-e-vale-fazem-audiencia-de-conciliacao-sobre-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 2 jun 2021.
- CARRIERI, A. P.; MARANHÃO, C. M. S; MURTA, I. B. D. (2009). Crítica ao manejo humano em Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, pp. 1315-1342.
- CARRIERI, A. P.; PERDIGÃO, D. A.; AGUIAR, A. R. C. (2014). A gestão ordinária dos pequenos negócios: outro olhar sobre a gestão em estudos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 49, n. 4, pp. 698-713.
- CEDEFES (2019). *Basta de incineração de resíduos tóxicos em Sarzedo, MG, pela empresa Ecovital*. Disponível em: <https://www.cedefes.org.br/basta-de-incineracao-de-residuos-toxicos-em-sarzedo-mg-pela-empresa-ecovital/>. Acesso em: 3 jun 2021.
- CERTEAU, M. (1994). *A invenção do cotidiano: 1 – Artes de fazer*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- CHEWINSKY, M. (2019). Coordinating Action: NGOs and Grassroots Groups Challenging Canadian Resource Extraction Abroad. *Voluntas* 30, pp. 356-368. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11266-018-0023-x>. Acesso em: 3 jun 2021.
- CHOWDHURY R. (2021). Critical essay: (In)sensitive violence, development, and the smell of the soil: Strategic decision-making of what? *Human Relations*, v. 74, n. 1, pp. 131-152. DOI:10.1177/0018726719874863.
- COELHO, T. P. (2012). Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero. *Revista Intratextos*, n. 3, pp. 128-146. DOI:/10.12957/intratextos.2012.3140.
- \_\_\_\_\_. (2017). Minério-dependência e alternativas em economias locais. *Versos – Textos para Discussão PoEMAS*, v. 1, n. 3, pp. 1-8. Disponível em: <https://www.ufff.br/poemas/files/2017/04/Coelho-2017-Min%ca9rio-depend%caancia-e-alternativas-em-economias-locais-Versos.pdf>. Acesso em: 3 jun 2021.
- CUNHA, A. M. B. M. da; GUEDES, G. B. (2017). *Mineração e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): o desafio da diversificação econômica em Itabira (MG)*. Rio de Janeiro, Cetem/MCTIC. (Série Estudos e Documentos, 94).
- CUNLIFFE, A. L. (2020). Reflexividade no ensino e pesquisa de estudos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 60, n. 1, pp. 64-69. DOI: 10.1590/s0034-759020200108.
- DAVIS, G. A.; TILTON, J. E. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, v. 29, n. 3, pp. 233-242.
- DIAS, A. L. F.; OLIVEIRA, L. F. (2018). *Violações de direitos e dano ao projeto de vida no contexto da mineração*. São Carlos, Scienza.

- ESCOBAR, A. (2005). "O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?" In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires, Colección Sur-Sur, Clacso.
- FATO, B. (2019) Acampamento do MST às margens do Paraopeba sente os | Direitos Humanos. Rádio *Brasil de fato*. Disponível em: <https://www.brasiledefato.com.br/2019/02/01/acampamento-do-mst-as-margens-do-paraopeba-sente-os-efeitos-do-rompimento-da-barragem>. Acesso em: 3 jun 2021.
- FERREIRA, A. G. C. (2015). *Mineração em serra tanto bate até que seca: a presença da Vale em Itabira para além do desenvolvimento dos conflitos ambientais*. Monografia. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- FREIRE, P. (2001). *Pedagogia do oprimido*. São Paulo, Paz e Terra.
- FUSCH, P. I.; NESS, L. (2015). Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report*, n. 20, pp. 1408-1416.
- GOLSTEIN, R. A.; BARCELLOS, C.; MAGALHÃES, M. A. F.; GRACIE, R. V. F. (2013). A experiência do mapeamento participativo para a construção de uma alternativa cartográfica para a EFS. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 18, pp. 45-56.
- GUDYNAS, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progressismo sudamericano actual". In: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito, Caap (Centro Andino de Acción Popular) y Claes (Centro Latino-Americano de Ecología Social), pp. 187-225. Disponível em: <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/2009%20CLAES%20Extractivismo%20Politica%20y%20Sociedad.pdf>. Acesso em: 2 jun 2021.
- GUIMARÃES, C.; MILANEZ, B. (2017). Mineração, impactos locais e os desafios da diversificação: revisitando Itabira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 41, pp. 215-236.
- KRENAK, A. (2020). Entrevista: Ailton Krenak. Rádio *Brasil de Fato*. Disponível em: <https://www.brasiledefato.com.br/2020/11/06/ailton-krenak-a-mineracao-nao-tem-dignidade-se-pudesse-continuaria-escravizando>. Acesso em: 2 jun 2021
- LARA, B. (2018). Os crimes de Bernardo Paz, idealizador do Inhotim: de grilagem a trabalho infantil. *The Intercept Brasil*. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/06/08/crimes-bernardo-paz-do-inhotim/>. Acesso em: 2 jun 2021.
- MBEMBE, A. (2016). Necropolítica. *Arte & Ensaio*, n. 32, pp. 127-151.
- MENDONÇA, M. C. (2019). Fim do minério em 2028: Vale omitiu de Itabira descoberta no pico do Cauê do mineral jacuntigaíta. *O Trem Itabirano*, Itabira, n. 160.
- NETO, J. (2017). Paulo Freire e Orlando Fals Borda na genealogia da pedagogia decolonial latino-americana. In: 38ª REUNIÃO NACIONAL DA ANPED. *Anais...* São Luís/MA.
- PORTAL, D. (2021). Território e organizações da sociedade civil. *Portal Diálogos*. Disponível em: <https://portaldialogos.org.br/territorio-e-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 1º jun 2021.
- POZZEBON, M. (2018). From aseptic distance to passionate engagement: reflections about the place and value of participatory inquiry. *RAUSP Management Journal*, v. 53, n. 2, pp. 280-284. DOI: 10.1016/j.rauspm.2018.02.002.

- POZZEBON, M.; PETRINI, M. de C. (2013). "Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa". In: TAKAHASHI, A. R. W. *Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil*. São Paulo, Atlas.
- PROJETO universitário de Itabira avança com novos investimentos da Vale e Prefeitura na expansão do campus da Unifei (2019). Vila de Utopia, Itabira, MG, 23 out. Disponível em: <https://viladeutopia.com.br/projeto-universitario-de-itabira-avanca-com-novos-investimentos-da-vale-e-prefeitura-na-expansao-do-campus-da-unifei/>. Acesso: 11 nov 2019.
- SVAMPA, M. (2019). *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo, Elefante.
- TEMPER, L.; DEMARIA, F.; SCHEIDEL, A.; DEL BENE, D.; MARTINEZ-ALIER, J. (2018). The Global Environmental Justice Atlas (EJAtlas): ecological distribution conflicts as forces for sustainability. *Sustainability Science*, v. 13, n. 3, pp. 573-584. DOI: 10.1007/s11625-018-0563-4.
- TUBINO, D.; DEVLIN, J. F.; YAP, N. (2011). "A busca pela responsabilidade socioambiental em Itabira (MG)". In: *Recursos minerais & sustentabilidade territorial. Grandes minas*. Rio de Janeiro, Cetem/MCTI, v. 1. pp. 307-332.
- YILMAZ, K. (2013). Comparison of quantitative and qualitative research traditions: epistemological, theoretical and methodological differences. *European Journal of Education*, v. 48, n. 2, pp. 311-325.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (2010). "Conflitos ambientais". In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Texto recebido em 17/ago/2021  
Texto aprovado em 17/jan/2022



# Urbanização e gestão de riscos hidrológicos em São Paulo

Urbanization and management of hydrological risks in São Paulo

Afonso Celso Vanoni de Castro [I]  
Angélica Tanus Benatti Alvim [II]

## Resumo

Este artigo discute os riscos hidrológicos do município de São Paulo como uma construção histórica e social resultante de um planejamento da urbanização que desconsiderou as dinâmicas hidrológicas, não previu espaço para as populações vulneráveis, privilegiou a mobilidade, a expansão e a valorização fundiária. Apoiar-se em fontes indiretas (leis, teses e artigos acadêmicos) e discute o Sistema Municipal de Defesa Civil à luz dos marcos vigentes e dos entes responsáveis pela gestão de riscos de desastres naturais. A gestão de riscos é tratada como questão emergencial, subordinada à Secretaria Municipal de Segurança. Com uma estrutura frágil, sem elementos básicos, desdenha seu passivo histórico e ambiental e expõe o afastamento do Estado sob a ação das políticas neoliberais.

**Palavras-chave:** São Paulo; urbanização; fundos de vale; planejamento urbano; políticas públicas.

## Abstract

*The article discusses hydrological risks of the city of São Paulo as a historical and social construction deriving from an urbanization planning that disregarded the hydrological dynamics, did not provide space for vulnerable populations, favored mobility and urban expansion, and increased land value. It is supported by indirect sources (laws, theses, academic articles) and discusses the Municipal Civil Defense System in the light of current frameworks and entities responsible for managing risks of natural disasters. Risk management is treated as an emergency issue, subordinated to the Municipal Security Department. With a fragile structure that lacks basic elements, it disdains its historical and environmental liabilities and exposes the State's withdrawal under the action of neoliberal policies.*

**Keywords:** São Paulo; urbanization; valley bottoms; urban planning; public policies.



## Introdução

O projeto de industrialização da economia e a rápida urbanização da cidade de São Paulo, no início do século XX, transformaram a fisiografia e as paisagens fluviais para geração de energia e saneamento urbano. Grandes obras desviaram e represaram as águas dos principais rios para geração de energia hidrelétrica e abastecimento, enquanto as canalizações e retificações de seus leitos garantiram fluidez e velocidade para carregar o esgoto e a drenagem urbanos. Rios e córregos foram transformados em componentes do sistema de infraestrutura urbana (Travassos, 2010; Alvim et al., 2006; Castro A., 2020).

O modelo de urbanização apoiou-se no trinômio “canalização dos leitos fluviais, construção de sistemas de infraestrutura sanitária e implantação de sistemas viários em suas margens”, e induziu a ocupação de extensas áreas de fundo de vale na cidade. Esse modelo atendeu às demandas sanitárias e hidrológicas, como também de transporte, alinhadas ao tão desejado desenvolvimento urbano (Travassos, 2010; Anelli, 2007). Além de propiciar a transposição dos vales fluviais, por meio do aterramento das várzeas inundáveis, a implantação de infraestrutura urbana valorizou o solo, estimulando a ocupação urbana. Tais áreas, dotadas de valor, foram capturadas para operações imobiliárias, expandindo a urbanização sobre o espaço natural das águas. Porém, essas águas retornam nos ciclos periódicos de cheias, provocando inundações, em um processo que se agravou, com a ampliação da expansão urbana. O intenso uso do solo urbano, a retificação e a canalização dos rios principais, e seus afluentes, e a impermeabilização

de suas bacias alteraram o ciclo hidrológico da cidade. Por essa razão, ao longo do tempo, a capacidade instalada pelo escoamento superficial foi superada, expondo a população paulistana a frequentes inundações (Seabra, 1987; Franco, 2005; Castro A., 2020).

Planos e políticas públicas, inspirados no ideário higienista, não adotaram as bacias hidrográficas como unidades de planejamento, desconsiderando as dinâmicas hidrológicas e sistêmicas desse território. De certa forma, o planejamento da cidade contribuiu para a ocupação de áreas impróprias, ampliando as inundações que, em um círculo vicioso, se agravavam com a contaminação das águas, em face da implantação incompleta das infraestruturas de saneamento, especialmente a ausência do tratamento de esgotos e de uma gestão inadequada dos resíduos urbanos (Rutkowski, 1999; Alvim, 2003; Santos, 2004; Franco, 2005; Travassos, 2010).

Esses conflitos provocados pela ocupação dos vales fluviais transcenderam as questões ambientais, pois os planos e projetos de urbanização de São Paulo, até meados do século XX, não contemplaram um lugar para as populações pobres atraídas pelas oportunidades apresentadas pelo capital industrial. Sem opção de moradia, passaram a ocupar áreas ambientalmente frágeis, em margens inundáveis ou encostas íngremes que restaram desocupadas por serem inadequadas à urbanização (Travassos, 2010; Alencar, 2017; Castro A., 2020).

Trata-se, portanto, de uma construção social que criou as condições para o aumento das enchentes e das inundações e promoveu o crescimento dos assentamentos precários, expondo milhares de pessoas aos desastres hidrológicos, à contaminação e à escassez

hídrica. Tal quadro constitui, atualmente, um dos maiores passivos socioambientais, não só de São Paulo, mas de diversas cidades do mundo, em especial das cidades brasileiras.

Muitos autores alertam para o quadro de deterioração e os impactos pelos quais os rios urbanos vêm passando, causados pela expansão do adensamento populacional e pela impermeabilização das superfícies das cidades, levando a um ponto de virada, na abordagem da gestão de águas pluviais urbanas. Alertam, igualmente, para o crescimento das crises hídricas que afetam milhões de pessoas em zonas urbanizadas (Spirn, 1995; Hough, 1995; Riley, 1998; Delijaicov, 1998; Rutkowski, 1999; Alvim, 2003; Higuera, 2006; Travassos, 2010; Gorski, 2010; Schutzer, 2012; Kahtouni, 2016).

A partir de 1980, com a economia globalizada, a sustentabilidade e a economia dos recursos naturais passaram a ser pauta de políticas públicas em todo o mundo. Iniciaram-se ações e investimentos no planejamento e em obras de recuperação dos rios, com o objetivo de salvar a sustentabilidade hídrica e resgatar as qualidades socioambientais da convivência das populações e das paisagens fluviais (Alencar, 2017; Kahtouni, 2016). Essas ações evidenciaram que os modelos adotados pela engenharia hidráulica tradicional estavam falhando e criando uma série de problemas nas metrópoles.

O saneamento e a geração de energia no Brasil foram sempre subordinados às tendências e aos interesses de empresas privadas de vários países que investiram nos setores de serviços básicos dos sistemas de esgotos, ferrovias, companhias de gás e de eletricidade, telégrafos e telefones, transporte urbano, companhias de navegação e obras públicas (Castro C., 1979 apud Gomes e Barbieri, 2004).

Da mesma forma, a presença dessas empresas influenciou a consolidação dos cânones da engenharia sanitária brasileira.

No Brasil, o tema Água é regulamentado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como competência da União e ordenado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) com instrumentos de comando e controle (planos de bacia, autorização para captação e uso da água, classificação dos cursos de água e sistemas de informação). Trata-se de um sistema que adota incentivos econômicos para o uso “racional” dos recursos hídricos (cobrança pelo uso da água e compensações financeiras). No entanto, o Estado abstém-se de investimentos diretos, transferindo a responsabilidade para agentes privados, sem uma participação social ampliada. Mesmo a criação, nos anos de 1990, das agências reguladoras, responsáveis pela gestão e fiscalização dos agentes públicos sobre as empresas concessionárias, não foi precedida por uma discussão sobre o modelo de regulação. Discutiram-se, primeiro, as leis e depois os conceitos. Isso afastou as agências da dinâmica política e ampliou o espaço do mercado, substituindo a burocracia estatal pela privatização da oferta de serviços públicos (Rossi e Santos, 2018).

Este artigo busca discutir as fragilidades do sistema de gestão de riscos hidrológicos operado pelos agentes públicos na cidade de São Paulo, associando-as a um modelo de urbanização adotado pelo planejamento urbano e a um processo de produção do espaço urbano que não respeitou as dinâmicas hidrológicas e não determinou lugar para as populações vulneráveis. A pesquisa, fruto de uma tese de doutorado (Castro A., 2020)<sup>1</sup> que emprega uma abordagem histórica, se apoia em investigação documental e indireta, para verificar a hipótese

de que, no processo de urbanização, de planejamento e de gestão do espaço urbano de São Paulo, residem as causas dos conflitos socioambientais que expõem sua população, especialmente as camadas mais pobres, a riscos hidrológicos. Tem como pressuposto que o Estado, ao privilegiar o uso das águas de muitos dos seus rios para a geração de energia e apagar da paisagem outra parcela de seus cursos d'água, substituindo-os por infraestrutura viária, contribuiu para promover as transformações geomorfológicas e alteração das dinâmicas hidrológicas de suas bacias hidrográficas e sujeitou-se aos interesses dos investidores e do capital privado e imobiliário, eximindo-se da responsabilidade de conduzir a construção de uma cidade plural, prevendo espaço para todos os segmentos de sua população.

Este artigo estrutura-se em três partes. Na primeira, explora as relações entre os desastres naturais, os processos de urbanização adotados pelo planejamento urbano e a gestão de riscos, à luz de conceitos fundamentais sobre o tema, sintetizando dados sobre os riscos hidrológicos no País. Na segunda parte, apresenta uma análise do arcabouço legal do sistema de gestão de riscos no Brasil e na cidade de São Paulo, com suas atribuições e competências, analisando as fragilidades desse sistema no tocante ao suporte material e de dados e, em especial, pela desarticulação com outros setores, exclusivamente com caráter de atendimento emergencial. Por fim, nas considerações finais evidencia-se a persistência dos paradigmas do higienismo em relação aos rios e sua submissão aos traçados que priorizam a mobilidade dos automóveis, como também a permanência de uma distribuição espacial injusta das populações, mesmo quando apoiadas por ações das

políticas urbanas na cidade de São Paulo. Apesar da existência de mecanismos adequados de planejamento urbano previstos e existentes nos arcabouços legais que ordenam a ocupação do solo, a gestão de riscos na maioria das vezes é relevada a segundo plano e/ou subordinada aos interesses privados de exploração fundiária a serviço do transporte individual.

## Gestão de riscos e o planejamento urbano: uma abordagem integrada

De acordo com o relatório anual do Centre for Research on Epidemiology of Disasters (Cred, 2020) para o ano de 2019, as inundações e as tempestades foram os desastres naturais que mais causaram mortes e prejuízos financeiros em todo o mundo.

No Brasil não existe programa sistemático de controle de enchentes que envolva seus diferentes aspectos (Tucci, 2007). A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), ligada ao Ministério do Meio Ambiente, define normas e instrumentos para a gestão sustentável das águas no meio urbano com desenvolvimento de baixo impacto, centrado na prevenção de inundações, de maneira a evitar a perda de vidas e de patrimônio. Recomenda o aperfeiçoamento de soluções de projeto para a drenagem urbana e o estímulo a formas inovadoras de sistemas de drenagem; a renaturalização de rios e de córregos; e a criação de Parques Fluviais para conter a ocupação das Áreas de Preservação Permanente (APP), ripárias e de várzeas. Porém não apresenta um programa ou um plano de ação, transferindo tal atribuição aos municípios.

Pesquisa conduzida pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden, 2019) e publicada, também, em 2019, indica que a região Sudeste concentrou, no ano de 2018, a maior quantidade de áreas de risco de inundações e deslizamentos mapeadas do Brasil (Saito et al., 2019). Por apresentar as mais altas taxas de densidade demográfica do País, é de se supor que resultou em um maior número de pessoas afetadas por desastres naturais durante o período analisado.

A pesquisa caracterizou, também, o perfil da população mais afetada, de acordo com os dados de situação econômica. Identificou que 36% das pessoas expostas viviam em domicílios com renda *per capita* de até meio salário-mínimo; sendo esta a situação presente em 20% dos municípios analisados. Constatou, ainda, que 71% da população exposta na região Sudeste estaria vivendo em 38 municípios das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, totalizando 2.583.705 pessoas (ibid., 2019).

Os dados oriundos dessa importante pesquisa revelam os efeitos dos processos sociopolíticos que envolvem as populações urbanas em desastres naturais; das ações antropogênicas intensificadoras das mudanças climáticas até a vulnerabilidade e a exposição de pessoas como consequência das políticas territoriais urbanas. Tais efeitos são reflexos do modelo de urbanização que adota uma visão mecanicista e desconsidera a diversidade dos sistemas naturais, elimina bosques e zonas úmidas, consome excessivamente recursos naturais, alterando e transformando a paisagem com a ocupação urbana de áreas ambientalmente frágeis, como mangues,

várzeas, fundos de vale e mananciais de abastecimento, e promove a segregação socioespacial de populações vulneráveis (Mello e Ribas, 2004 apud Scolaro, 2012; Castro A., 2020).

### A urbanização de fundo de vale em São Paulo e o predomínio das lógicas setoriais

Muitos estudos foram produzidos com análises do modelo de urbanização em fundos de vale, indicando a necessidade de se regradar e normatizar a ocupação urbana, a partir de uma abordagem integrada e sistêmica, entendida como a única maneira de redução de conflitos, prejuízos e perdas humanas, como ocorrem todos os anos (Tucci e Bertoni, 2003; Tucci, 2007; Alvim et al., 2006; Gorski, 2010; Travassos, 2010; Alencar, 2017; Pellegrino, 1995). Mesmo os marcos doutrinários da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) consideram essencial a articulação intersetorial na gestão dos agentes da administração pública, com uma abordagem integrada entre o planejamento e a gestão do uso do solo urbano.

A cidade de São Paulo, por ter sido implantada em uma região extremamente irrigada e chuvosa, teve que aprender a conviver com os episódios de enchentes desde a sua fundação, especialmente a partir de meados do século XIX, quando se expandiu, impulsionada pela força da economia agrícola exportadora de café. Nesse período, valendo-se das condições topográficas, as ferrovias foram implantadas nos fundos de vale, estimulando também a urbanização dessas regiões (Franco, 2005). As alterações impostas à fisiografia natural dessas áreas e sua ocupação fizeram

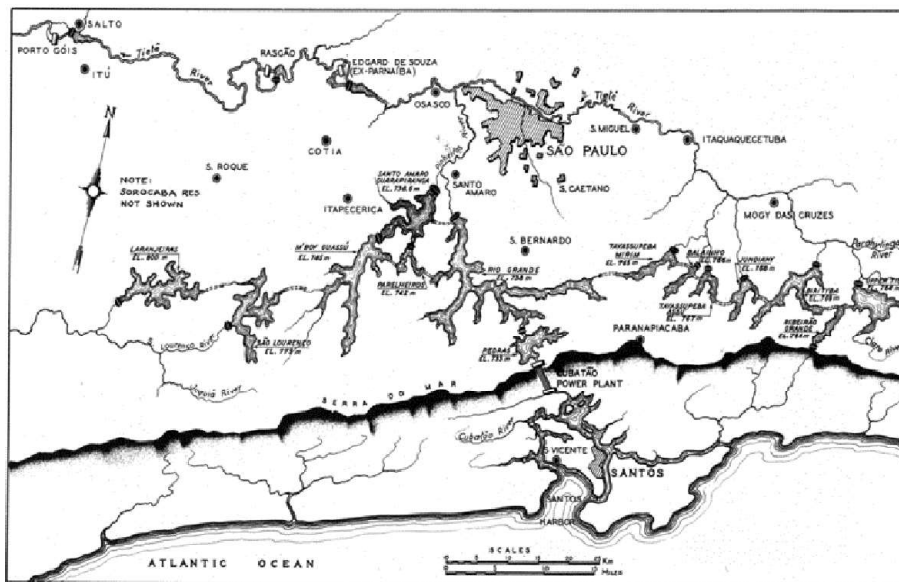
com que as enchentes se transformassem em inundações, que passaram a se configurar um problema complexo a ser enfrentado na gestão territorial das áreas urbanas.

Estudos, planos, projetos e obras de controle de enchentes e inundações passaram a ser uma preocupação recorrente dos gestores públicos desde meados do século XIX; e investimentos foram consumidos desde então. Somam-se 172 anos desde as primeiras obras de retificação do rio Tamandateí na gestão do prefeito João Teodoro, em 1848, até os dias de hoje; porém a relação entre o clima, as águas e a urbanização vem sendo tratada de forma imprevidente, tanto no planejamento quanto na gestão, na cidade de São Paulo (Travassos, 2005).

Até antes de meados do século XIX, a rede de águas superficiais formada pelos rios e córregos de São Paulo era utilizada sem quaisquer obras de infraestrutura. As demandas do crescimento da cidade naquele período exigiram intervenções relacionadas ao abastecimento de água e saneamento, passando por controle de enchentes e geração da energia elétrica necessária à industrialização (ibid., 2005).

Para garantir o abastecimento de água e o controle das inundações dos três principais rios da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê<sup>2</sup> – Tietê, Pinheiros e Tamandateí – os gestores públicos empreenderam, entre o final do século XIX e o primeiro quartel do século XX, obras de represamento de alguns contribuintes de menor porte, especialmente do rio

Figura 1 – Mapa esquemático do sistema de represas em São Paulo no primeiro quartel do século XX



Map of the first Serra Consession based upon original studies by F. S. Hyde in 1924

Fonte: Franco (2005).

Tietê, como também a retificação do Tamanduaté, na região do Glicério (Kahtouni, 2004; Campos, 2001; Reis Filho, 2004).

A partir do século XX, a geração de energia elétrica também se apropriou das águas represadas e demandou grandes obras, como a retificação dos leitos dos rios Tietê – no período entre 1950 e 1960 – e do Pinheiros – de 1928 até 1950 (Pessoa, 2019) – para garantir volume e velocidade de escoamento direcionados para as represas situadas na região sul do município, para serem encaminhadas pelas escarpas da Serra do Mar até a Usina de Cubatão situada no litoral paulista. Essas obras

foram empreendidas pela São Paulo Tramway, Light & Power, empresa canadense responsável pelos serviços de bonde e geração e distribuição de energia elétrica (Melo, 2001; Kahtouni, 2004).

As obras de retificação dos leitos geraram a necessidade de saneamento das várzeas dos rios para sua utilização na implantação de infraestruturas urbanas e para a ocupação urbana de seus vales inundáveis. Tais intervenções, empreendidas para que se garantissem usos múltiplos para as águas, criaram um sistema complexo, com características e necessidades específicas.

Figura 2 – Obras de retificação do rio Pinheiros em 1930



Fonte: Fundação Energia e Saneamento (2020).

No entanto, se, em suas condições naturais, essas bacias hidrográficas tinham um regime de drenagem eficiente, com ciclos de inundações ocupando grandes extensões dos vales, nutrindo o solo e alimentando as nascentes de sua ampla rede hídrica, com as intervenções sofridas, seus regimes hídricos se desestruturaram (Castro A., 2020; Seabra, 1987).

Paradoxalmente, as obras de represamento, executadas com a finalidade de mover as usinas de geração de energia, acabaram por agravar os problemas das enchentes e das inundações, atingindo áreas em que, até então, esses conflitos entre as águas e a urbanização ainda não eram percebidos (Seabra, 1987; Beiguelman, 1995; Segatto, 1995).

Mas essas grandes transformações não se restringiram aos rios e suas bacias; envolviam também modificações nas estruturas do relevo original desse território.

Ab'Saber (2004) explica que, por estar situada na confluência dos vales fluviais dos rios Tietê e Pinheiros, a região onde se estabeleceu São Paulo tem, como característica de seu relevo, o predomínio do Espigão Central, em cujo topo se localiza a avenida Paulista. A configuração de seu relevo formou patamares intermediários, entre os fundos de vale e as cotas mais altas, que foram apropriados para implantação de avenidas para promover um trânsito interno, por antigos caminhos transformados em avenidas radiais importantes.

Figura 3 – Túnel da avenida 9 de Julho em construção, com o Belvedere Trianon, 1939



Fonte: foto de B. J. Duarte, em *São Paulo em Preto e Branco* (2020).



Pelo fato de as altas colinas das vertentes do Espigão Central representarem um obstáculo a ser vencido pelos arruamentos, dificultando o acesso para os bairros que se implantaram ao sul, nas proximidades das planícies do rio Pinheiros foi proposta como solução para os problemas de circulação interna a utilização as calhas dos afluentes dos rios Tietê e Pinheiros, por meio da construção de avenidas de fundo de vales e a construção de túneis como na avenida Nove de Julho (ibid.).

Travassos (2005) analisa as principais propostas urbanísticas para São Paulo, relacionadas aos rios urbanos e suas várzeas, em duas fases distintas: a primeira fase, de meados do século XIX ao início da década de 1930, envolve a etapa de saneamento das várzeas dos principais rios para a expansão da cidade, garantindo a salubridade e o embelezamento urbano; a segunda fase, pós-1930, indica como o crescimento demográfico da cidade exerceu grande pressão na urbanização de novas áreas, apoiada pela construção de sistema viário. Para a autora, é na segunda fase que se consolida o modelo de ocupação das várzeas dos rios da cidade pelas chamadas avenidas de fundo de vale, idealizado e consagrado pelo Plano de Avenidas de 1930.<sup>3</sup> Tais avenidas foram construídas nas décadas seguintes, estendendo-se até os anos 1970.

### O planejamento urbano em São Paulo: as questões ambientais e os sistemas hídricos

Nos anos 1960, a condição de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de São Paulo atingiu níveis críticos, com metade da população sem acesso a água potável e apenas

um terço atendida pela rede de esgotos. Entre meados da década de 1960 e início de 1980 houve um grande debate público envolvendo as questões de abastecimento e saneamento (Travassos, 2005; Alencar, 2017). Data desse período a construção das barragens de Paiva Castro e Águas Claras na bacia do rio Juqueri, conformando a primeira fase de implantação do Sistema de Abastecimento de Água Cantareira,<sup>4</sup> que reverteu parte das águas da bacia hidrográfica Piracicaba. Apesar de a implantação do Sistema Cantareira suprir, já naquele momento, grande parte das necessidades de abastecimento de água da Grande São Paulo, região que vinha crescendo em ritmo bastante acelerado, sua lógica era energética, tal qual foi a construção dos reservatórios Guarapiranga (1907) e Billings (1925). Segundo Silva (2002, p. 284), “as águas importadas da Bacia do Piracicaba, depois de utilizadas no abastecimento urbano, seriam lançadas na Bacia do Alto Tietê e agregariam uma vazão próxima a 30m<sup>3</sup>/s canalizada através do Pinheiros em direção à vertente oceânica”, alimentando, assim, o reservatório Billings.

Nessa ocasião, a solução da canalização de rios e córregos, com a construção de avenidas marginais (avenidas sanitárias), tornou-se hegemônica para os cursos d'água na cidade de São Paulo, com investimentos do Estado e da União em programas de saneamento. Paradoxalmente, os planos urbanísticos incorporavam as questões de transporte e saneamento, mas não contemplavam nenhuma diretriz de drenagem. Outro contrassenso era em relação ao fato de as obras de implantação do sistema viário localizadas em vales fluviais também não atenderem a nenhum plano geral de mobilidade (Travassos 2010; Alencar, 2017; Castro A., 2020).

Em paralelo, entre os anos de 1970 e 1980, São Paulo vivenciava uma rápida expansão demográfica em direção às regiões periféricas. Áreas desprovidas de infraestrutura básica passaram a ser ocupadas por loteamentos irregulares e favelas situados em áreas ambientalmente frágeis, como áreas de fundo de vale e de proteção dos mananciais, consolidando a estreita relação entre os passivos ambiental e habitacional (Pasternak, 2010). Para Alvim et al. (2006), o período que vai de 1950 a 1970 corresponde à metropolização de São Paulo e à intensificação dos conflitos entre o crescimento econômico, a sociedade e o meio físico. A implantação de um complexo sistema rodoviário em associação ao intenso fluxo migratório advindo de diversas regiões do País em busca de oportunidades de trabalho nos setores secundário e terciário intensifica o movimento populacional em direção às áreas periféricas e mais frágeis e contribui para o acirramento dos problemas ambientais. No início dos anos de 1950, a população do município de São Paulo era 2.155 milhões de habitantes e somavam-se cerca de 500 mil habitantes nos municípios vizinhos. Em 1980, o Censo Demográfico do IBGE aponta o município de São Paulo com 9.646.185 habitantes e a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) com 12.549.856 habitantes. As taxas demográficas da década de 1970 indicam as distintas dinâmicas do município-sede em relação aos demais municípios da RMSP: enquanto a população da capital crescia a 3,7% ao ano, a população residente, nos demais municípios da RMSP, aumentava a uma taxa de 6,4% (Pasternak, 2010).

Em 1975, a Empresa de Planejamento S/A (Emplasa), autarquia do governo estadual de São Paulo encarregada do planejamento metropolitano, propôs diretrizes gerais aos

sistemas de drenagem, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta de lixo, analisadas de forma integrada e associada aos sistemas viários, promovendo uma revisão do conceito de drenagem, da abordagem exclusivamente hidráulica do rápido escoamento superficial e transposição dos pontos de alagamento, para conceitos de sistemas integrados a planos de drenagem e saneamento e de uso e ocupação do solo (Travassos, 2005). Data também desse período a instituição da Lei de Proteção aos Mananciais – LPM (leis estaduais n. 898, de 1975, n. 1.172, de 1976, e decreto estadual n. 9.714, de 1977) que buscou disciplinar o uso do solo das áreas de mananciais de interesse da região metropolitana, impondo restrições ao parcelamento e uso de ocupação do solo e infraestrutura de saneamento para 53% da RMSP como forma de controle urbano.

Nos anos 1980, a empresa elaborou um Plano Global de Drenagem, de caráter preventivo e normativo, para assegurar uma ocupação adequada em bacias ainda não completamente urbanizadas. Na mesma época, o Dae lançou um manual de Drenagem Urbana alinhado aos mesmos princípios, que se refere explicitamente a parques lineares como uma solução para os problemas de drenagem, propondo uma “compatibilização entre planejamento urbano e planejamento de drenagem, preservação de águas pluviais à montante e manutenção das várzeas com parques lineares” (Travassos, 2005, p. 74).

Passaram, então, a ser consideradas outras soluções associadas aos usos do solo e aos tipos de ocupação nas áreas sujeitas a enchentes, promovendo uma revisão conceitual e na forma de atuação com relação aos cursos d’água, drenagem e combate às enchentes. Esse questionamento conduziu a

uma revisão do ideário da canalização de rios e córregos, como forma hegemônica de ação pública (ibid.).

Porém, esses conceitos não influenciaram as ações e não se refletiram imediatamente no planejamento urbano em São Paulo. Prova disso é que, enquanto planos e comitês eram organizados para discutir as questões do planejamento do uso do solo e a gestão das águas urbanas, a Prefeitura, em 1987, colocava em ação o seu Programa de Canalização de Córregos e a Abertura de Avenidas de Fundo de Vale (decreto n. 23.440, de 16/2/1987). Esse programa passou, desde então, por reconfigurações, sendo modificado pelo decreto n. 32.995 (12/2/1993) passando a se chamar Programas de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – Geprocav, subordinado à Secretaria de Infraestrutura Urbana, com os objetivos de promover e implantar a canalização de córregos, implantação de vias, incluindo a recuperação ambiental e social de fundos de vale, mas ainda com ações muito restritas, mais afeitas ao tratamento das infraestruturas urbanas (Castro A., 2020).

Sob a influência do protagonismo das questões socioambientais que predominaram a partir dos anos 1990 na escala global e, nos anos 2000, no Brasil, pelo recém-publicado Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001), o planejamento urbano em São Paulo incorporou novos parâmetros, adotando conceitos de direito à cidade e da função social da propriedade; assim como incorporando políticas sociais participativas e trazendo as questões ambientais como pautas públicas (ibid.).

O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE 2002 – lei municipal n. 13.430, de 13/9/2002) trouxe a questão ambiental e dos recursos

hídricos para o planejamento urbano, ao determinar uma leitura e articulação das políticas de urbanização em quatro redes estruturais, sendo uma delas a rede hídrica (Figura 4). Composta pelos rios, córregos e talvegues, a rede hídrica deveria receber intervenções urbanas de recuperação ambiental, drenagem, recomposição da vegetação e saneamento, para promover absorção, retenção e escoamento das águas e a interrupção do processo de impermeabilização do solo. Assim, esta foi articulada a um conjunto de elementos integradores – habitação, equipamentos sociais, áreas verdes e espaços públicos – que tinham como objetivo de promover “a reconciliação da cidade com seu território natural” (Tripoloni, 2008, p. 196).

A articulação das políticas ambientais e de desenvolvimento urbano foi determinada por uma divisão territorial em duas macrozonas: uma de proteção ambiental, composta das áreas de mananciais protegidas ao sul e ao norte do município; e outra de estruturação e qualificação urbana, onde a urbanização estava consolidada, subordinada aos planos regionais das subprefeituras, de modo a contemplar e responder às diversidades de cenários existentes no território da cidade. Ocorre que nas regiões onde se situava a macrozona de estruturação e qualificação urbana, estavam todos os vales fluviais, sendo boa parte antropizada, ocorrendo aí os conflitos entre sua ocupação e as inundações (Castro A., 2020).

Para tanto, o PDE propôs criar um Programa de Recuperação Ambiental de Cursos de Água e Fundos de Vale, como um conjunto de ações coordenadas pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla), pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) e pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), com a participação das comunidades e da iniciativa privada.



Esse Programa pretendia recuperar áreas degradadas, promover o reassentamento das populações que viviam em áreas vulneráveis às margens de rios e córregos, melhorar o sistema viário local, promover ações de saneamento ambiental e localizar os equipamentos sociais nas proximidades dos parques (Travassos e Schult, 2013).

O PDE 2002 incorporou o conceito de parque linear como uma de suas principais estratégias para atender, simultaneamente, às demandas urbanas e conviver com cheias periódicas nessas regiões. Com uma abordagem multifuncional, a estratégia de implantação dos parques lineares, no PDE 2002, tencionou envolver várias pastas da gestão pública em sua implementação. Esteve presente em planos e programas elaborados desde 2002, relacionado às questões de proteção ambiental, de acesso às áreas verdes e de lazer, de saneamento e drenagem e de habitação, como no Programa 100 Parques para São Paulo, no Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D'água e Fundos de Vale (Córrego Limpo) e no Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo e no Programa de Urbanização de Favelas (Travassos e Schult, 2013).

O Programa 100 Parques, criado em 2005, implantou 56 novos parques, atingindo um total de 90 parques municipais, contabilizando 34 anteriormente existentes (São Paulo, 2012). Consolidou a adoção do conceito de parques lineares, como solução para proteção das áreas de APP, redução da ocupação em áreas de risco, o combate às enchentes e a recuperação das margens dos córregos; como também constituiu uma opção de cultura e lazer para as populações do entorno. Porém, paradoxalmente, a seleção dos perímetros adotados para a

implantação dos parques lineares não considerava, como parâmetros, as áreas de maior risco hidrológico nem inseria as manchas de inundação, mesmo porque o município ainda não contava com um plano de drenagem.

O Programa Córrego Limpo, instituído em 2007, em parceria entre a Prefeitura Municipal e a concessionária Sabesp, tem como objetivo ampliar a despoluição das águas das bacias do município de São Paulo. Reconheceu que, mesmo em bacias hidrográficas que tiveram implantação completa de rede de esgotamento sanitário, permaneceu algum nível de poluição nos rios, pelo lançamento clandestino de esgoto, pela disposição inadequada de resíduos sólidos, pela falta de manutenção da rede de coleta de esgoto ou descontinuidades temporárias, em razão da execução de obras (Travassos e Schult, 2013; Castro A., 2020). Apoiado na implantação de parques lineares, o Programa trouxe como contribuição, do ponto de vista conceitual, o reconhecimento de que “ao lado das obras estruturais, devem ser consideradas as ações operacionais, como eliminação de conexões clandestinas, manutenção e programas de educação ambiental” (Travassos e Schult, 2013, p. 301) compondo um conjunto medidas não estruturais que, articulado com os sistemas convencionais de drenagem e saneamento, é mais efetivo para a gestão das águas urbanas.

Esse programa, em operação desde 2007, teve algumas interrupções, mas relacionou o saneamento e a manutenção de 161 córregos na capital paulista, até o final do ano de 2020; incluindo a manutenção do monitoramento da qualidade das águas de – demanda bioquímica de oxigênio, DBO (mg/l) – em 144 desses córregos (Sabesp, 2021).

Incluído no Programa de Metas 2013-2016, a gestão do Plano Diretor de Drenagem Urbana deveria ser responsabilidade de uma “entidade municipal de águas” e fazer articulação técnica, legal e institucional com demais municípios pertencentes à Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, além de órgãos das administrações federal e estadual diretamente associados à gestão de recursos hídricos, saneamento e meio ambiente.

Vale ressaltar que já vigoravam a lei estadual n. 7.663, de 30/12/1991, e a lei federal n. 9.433, de 8/1/1997, que instituíram, respectivamente, as políticas de recursos hídricos estadual e federal e que consideravam como princípios: adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento e a integração dos planos e programas entre os municípios integrantes de uma mesma bacia. Mas essa almejada integração não se cumpriu nesse período e segue ainda em construção.

O projeto de lei do Plano Municipal de Habitação (2009-2024), não aprovado, definiu pioneiramente, para a política habitacional, princípios fundamentais, relacionados tanto com as questões fundiárias e edículas do domicílio quanto com os contextos urbano, ambiental e de infraestrutura. Nesse sentido, dentre os parâmetros adotados para classificação das prioridades, havia a classificação por critérios de precariedade e microbacia hidrográfica, cujas variáveis foram agregadas em três grandes dimensões: infraestrutura, risco de solapamento ou escorregamento e saúde. Como as ações em fundo de vale dos programas de urbanização de favelas pautaram-se em manutenção dos assentamentos, por meio da implantação de infraestrutura, evitando as remoções, estas, se incompletas,

poderiam representar a manutenção de uma situação de risco, em locais vulneráveis à inundação, o que significa a criação de um novo passivo.

Nos objetivos expostos nas estratégias do novo PDE de 2014 (lei municipal n. 16.050 de 31/7/2014), a incorporação da agenda ambiental aparece como coadjuvante do desenvolvimento da cidade, considerando os vales fluviais e os eixos das redes hídricas subordinados como estratégia para orientar o crescimento da cidade, promovendo adensamento nas proximidades do transporte público e nas regiões dotadas de redes e sistemas de infraestrutura urbana. Os vales dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, apropriados como os eixos da estruturação metropolitana e inseridos na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, tinham configuração e perímetro semelhantes às propostas do PDE 2002, porém perderam sua amplitude e priorização como meta de sustentabilidade urbana. No plano anterior, os vales fluviais eram considerados regiões estratégicas na integração intersetorial da gestão urbana, por meio da implantação de parques lineares; já, no PDE 2014, prevaleceu a abordagem referente à ordenação do uso do solo nessas regiões, que privilegiou a urbanização em detrimento da recuperação da capacidade hídrica das áreas de fundo de vale com adensamento urbano e incremento de sistemas de transporte público, sem referência às questões ambientais.

O PDE 2014 instituiu o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) como um novo instrumento de transformação e ordenação urbana em eixos de adensamento e transformação. Trata-se de estudos técnicos elaborados pelo poder público, com o objetivo de promover o ordenamento e a reestruturação urbana

em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo. Foram propostos, pelo PDE, o PIU Arco Tietê, o PIU Arco Pinheiros e o PIU Arco Jurubatuba, que se localizam em bordas de rios, tendo como objetivo a recuperação urbana, ambiental e hídrica dessas regiões. Foram elaborados estudos que consideraram os conflitos existentes entre a ocupação e a impermeabilização do solo, nessas áreas, e os impactos resultantes nos episódios de inundações.

As propostas consideram intervenções que contemplavam os sistemas de drenagem e a recuperação de córregos, as áreas verdes, os espaços públicos e a mobilidade. Porém, observa-se, nas propostas apresentadas, situadas ao longo do sistema viário, pouca contribuição para a requalificação da paisagem e do leito dos rios, o que reitera a prevalência da mobilidade de veículos.

Ainda em 2016 foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb (decreto n. 57.547 de 19/12/2016), criado em 2002 como um importante mecanismo de financiamento de planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do plano diretor, com recursos obtidos pela venda da outorga do direito de construir prevista em alguns instrumentos do PDE. Castro A. e Alvim (2018), ao analisarem as aplicações do Fundurb no período de 2013 a 2016, observam que a maioria das obras contempladas associa serviços de drenagem urbana à remediação de riscos geológicos em margens e em corpos d'água (córregos e riachos); obras de reparos e pavimentação de vias; obras de readequação de praças públicas com paisagismo e instalação de equipamentos de esporte e lazer.

Enfim, entre avanços e retrocessos na aplicação de conceitos referentes às questões socioambientais predominaram, no planejamento urbano do município de São Paulo, paradigmas e estratégias de implantação que não enfrentaram os conflitos criados pelos modelos de urbanização de fundos de vale, assim como também não contemplaram, no espaço urbano, um lugar nem para as águas, nem para as populações pobres, que seguem expostas a toda a sorte de riscos, preservando os interesses pela mobilidade e pela expansão das ocupações como estratégias de interesse imobiliário.

O que se observa é que, para além da persistência de conceitos ultrapassados associados à gestão das águas urbanas e dos espaços livres adequados às características ambientais em São Paulo, há um problema recorrente de gestão que promove a desvalorização dos bens públicos. O município vê, desde os anos 2017, o avanço da privatização na gestão de importantes parques e espaços públicos sob a égide da “eficiência do setor privado”, que se apoiou na desestruturação dos conselhos gestores dos parques, instâncias participativas consideradas essenciais desde a definição de projetos, mas, principalmente, pela valorização, manutenção e a atenta “vigilância” da qualidade desses espaços promovida por seu uso público.

Considerando as inquestionáveis mudanças do clima e os impactos que vêm causando o fenômeno da urbanização na escala global, o fato é que o processo de planejamento urbano enfrenta desafios na superação dos modelos setoriais e da descontinuidade das políticas públicas.

Apesar do adequado e inovador arcabouço legal do Brasil, salvo experiências isoladas, as cidades brasileiras seguem se expandindo, orientadas por um modelo de planejamento e ocupação do solo que privilegia setores e agentes mais poderosos, que desconsidera áreas ambientalmente frágeis, que arruína seus patrimônios naturais e expõe as populações, especialmente as mais pobres, a toda a sorte de situações de risco e vulnerabilidades socioambientais.

## Gestão de riscos de desastres naturais em São Paulo e a lógica setorial

### A política brasileira

No Brasil, a gestão de riscos para desastres naturais é contemplada pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei n. 12.608 de 10/4/2012) e prevê ações de proteção e defesa civil organizadas por ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, às quais correspondem responsabilidades específicas, em uma concepção de gestão sistêmica e contínua. Essa gestão se organiza por meio do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec, estruturado pelos órgãos estaduais e municipais de defesa civil e demais órgãos setoriais e de apoio, tendo a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec/MI como órgão central, mas não define hierarquia nem estrutura mínima para esses órgãos, preservando a autonomia dos estados e municípios (Brasil, 2012).

A PNPDEC considera necessária a articulação das políticas públicas setoriais de ordenamento territorial, de desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação; dentre as principais, como também de representantes da sociedade civil, para construir o sistema local para a gestão das políticas e das ações de Defesa Civil e proteção, com medidas destinadas à recuperação social, econômica e ambiental e à reconstrução da infraestrutura e das edificações de caráter definitivo (ibid.).

A gestão de riscos pressupõe um conjunto amplo de medidas estruturais e não estruturais, contemplando aspectos psicossociais (ações de ajuda material para a satisfação de necessidades básicas dos afetados, ações para recobrar a esperança com a recuperação das atividades da vida cotidiana); econômicos (linhas de crédito subsidiado, incentivos fiscais, isenção de impostos e outras medidas para recompor a capacidade produtiva geradora de receitas e ofertas de postos de trabalho); ambientais (medidas para a recuperação de ecossistemas degradados em consequência do desastre); e estruturais (reconstrução da infraestrutura, edificações e instalações) (ibid.).

No Brasil, essas perdas são agravadas pela ausência de programas e políticas de gerenciamento de riscos e mitigação de danos, como ferramentas de recuperação, de fortalecimento e de restabelecimento das atividades econômicas para áreas e populações atingidas, especialmente por eventos hidrológicos, por se tratar dos mais frequentes e geradores de prejuízos materiais (Castro A., 2020).



Se a reconstrução é parte importante da recuperação do cenário afetado por desastre, a PNPDEC (2012) preconiza que essa fase deve ser apoiada com a transferência obrigatória de recursos federais, destinados à reconstrução total ou parcial da infraestrutura, de edificações e instalações públicas ou comunitárias. Portanto, deve ser planejada sob uma perspectiva de melhorar as condições originais das áreas atingidas e incorporar aspectos preventivos, que exigem intervenções baseadas na análise dos cenários de desastre que identifique todos os fatores que influenciam a sua ocorrência e os riscos atuais e futuros.

Dentre os desafios, figuram a baixa qualidade de projetos básicos ou incompletos; modificações durante a execução das obras de reconstrução que geram alto custo e se arrastam por anos; a falta de apoio técnico e de investimentos federais para o suporte das despesas; e, especialmente, a manutenção de regras e normas inadequadas das ordenações territoriais que permitiram, anteriormente, a ocupação de áreas de risco por atividades humanas e por edificações.

### São Paulo e a gestão de riscos: avanços e desafios

Uma das primeiras medidas adotadas pelas cidades para o gerenciamento de riscos é o mapeamento de suas áreas de conflito, para, então, reordenar a ocupação dessas áreas, estabelecer novas regras de ocupação e determinar limites das responsabilidades do poder público e de sua população. De acordo com o exposto, a abordagem atual estabelece uma combinação de ações estruturais e não

estruturais, que incluem a adaptação das leis e normas de planejamento e a construção e planos de alerta e apoio pós-eventos.

O papel e as estruturas dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, sendo articuladores da reconstrução com os órgãos setoriais no seu nível governamental, têm, como atribuição institucional e setorial, ações referentes a: obras; finanças; assistência social; urbanização e meio ambiente (São Paulo, 2018).

O município de São Paulo criou, em agosto de 1978, o Sistema Municipal de Defesa Civil de São Paulo, por meio do decreto municipal n. 15.191/78, para promover a integração dos esforços, o aproveitamento dos recursos existentes e garantir o atendimento adequado às situações provocadas por calamidade pública. O Sistema era composto por duas comissões, segundo o decreto municipal n. 15.539/78: a Comissão Municipal de Defesa Civil (Comdec), vinculada à Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e constituída por um representante de cada uma das Secretarias Municipais e da Assistência Militar do Gabinete do Prefeito; e as Comissões Distritais de Defesa Civil (Coddec), com circunscrição nas respectivas Administrações Regionais.

Em agosto de 2006, esse sistema foi reorganizado por meio do decreto municipal n. 47.534/2006, para se adequar às normas do Sistema Nacional de Defesa Civil, previstas no decreto federal n. 5.376/2005. A Comdec passou a ter como objetivo a redução de desastres, naturais ou antrópicos, compreendendo não apenas o socorro, as ações assistenciais e o restabelecimento à normalidade social, mas também as ações preventivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, valendo-se de mapeamentos de áreas de risco geológico e hidrológico.

À Comdec foi atribuída a função de coordenar as ações de socorro nas áreas atingidas pelos desastres; ela passou a contar também com o Conselho Municipal de Defesa Civil – Consdec, constituído por representantes de diversas secretarias municipais, visando garantir a articulação das políticas públicas relacionadas à defesa civil com os demais setores da administração municipal. Essa organização conferiu à Comdec uma posição muito favorável, pois as subprefeituras dialogam com todas as secretarias da prefeitura municipal e estão muito próximas, tanto do gabinete do prefeito, quanto do próprio território e de suas comunidades. Porém, em abril de 2018, pelo decreto municipal n. 58.199/2018, tornou-se uma unidade específica da Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Dessa forma perdeu a articulação mais ampla, restringindo-se às ações de resposta aos eventos e desastres naturais, não mais a uma unidade de planejamento no estabelecimento das ações preventivas, que não se restringem apenas a medidas estruturais ou a ações emergenciais.

Importantes questões conceituais foram adotadas em deliberações da Comdec, após a promulgação da Constituição de 1988 e após a Política Estadual de Recursos Hídricos (São Paulo). Dentre as mais expressivas, destacam-se seu caráter participativo; a abordagem sistêmica na gestão de riscos; a adoção das bacias hidrográficas como unidade territorial básica para o estabelecimento de ações preventivas, em relação às enchentes e às inundações; e a organização das comunidades para participarem das discussões relacionadas a ações estratégicas e das medidas preventivas a serem adotadas nas áreas de risco, garantindo, assim,

não somente a adesão, mas a permanência nos programas preventivos, independentemente das gestões administrativas.

Em São Paulo, desde 2001, segue, como ação permanente, o Plano de Gestão de Riscos e o Plano Preventivo de Chuvas de Verão (PPCV), para dar suporte às ações preventivas de riscos geológicos e hidrológicos. As situações de riscos tecnológicos são representadas pelos acidentes em infraestruturas urbanas (água, eletricidade, gás e esgoto) e nos sistemas de transporte de fluídos e transporte de produtos químicos pelas estradas e ferrovias que atravessam a cidade que, apenas recentemente, passou a incorporar os planos de gestão de riscos (Malheiros Figueira e Candeias de Almeida, 2020). São feitos os registros de ocorrências e avaliadas as condições específicas de cada situação para a divulgação de alertas e, caso necessário, a decretação de estado de emergência (São Paulo, 2021).

Os relatórios do último PPCV, de 2019-2020, trazem registros de ocorrências por natureza, que corroboram os índices apresentados nos estudos consultados e nos relatórios de órgãos internacionais de monitoramento de riscos, que apontam a grande incidência de inundações e alagamentos.

Mas são notáveis as vulnerabilidades, a desarticulação e as inconsistências, às quais está sujeito esse importante programa de prevenção de inundações. Além do município de São Paulo não contar com um mapa geral de inundações<sup>5</sup> ou um sistema de registros históricos e georreferenciados desses locais, apenas os eventos de alagamento que provocam interrupções no fluxo de veículo em vias públicas têm seus registros feitos por sistemas

georreferenciados pela Companhia Estadual de Tráfego (CET). Isso revela a persistência de conceitos equivocados de urbanização em áreas de fundo de vale, impregnados nas ações e nas políticas públicas, que privilegiam a mobilidade e a fluidez do tráfego de veículos em detrimento das populações que vivem nessas áreas na cidade de São Paulo, continuamente expostas a riscos e prejuízos (Castro A., 2020).

Com relação à disponibilização de dados para consulta em formato aberto, elenca-se a existência da Carta Geotécnica do Município de São Paulo, acessível para visualização e *download* pelo sistema Geosampa.<sup>6</sup> Apesar de contar com dados georreferenciados do levantamento de risco, com a avaliação e a classificação das áreas referentes ao mapeamento de 2010, segue ainda sem atualização.

Esse quadro gerou a necessidade da construção de um sistema de prevenção e apoio às situações de risco. Porém o sistema construído reflete uma cultura de exclusão e não de prevenção, que é negligente com as populações expostas aos riscos e que não respeita os sistemas e as dinâmicas ambientais (*ibid.*).

A revisão do PMRR não foi realizada em sua totalidade, tendo sido executada até dezembro de 2020, apenas a atualização das informações para 11 subprefeituras, segundo informe da Defesa Civil da prefeitura de São Paulo, publicado em seu *site* (São Paulo, 2020b). Informa, também, que o levantamento das áreas de risco segue em andamento pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), sob o encargo da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (Comdec).

Os registros de ocorrências e de remoções de áreas de risco seguem mantidos pela Comdec, por meio do Centro de Controle

Integrado 24 Horas da Cidade (CCOI), pela Assessoria Técnica de Obras e Serviços, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, porém a informatização dos registros de ocorrência é bastante recente, segundo informações obtidas em entrevistas com membros da Comdec. Quanto às remoções, a pasta que faz o controle dos atendimentos habitacionais é a Secretaria Municipal de Habitação, o que reforça uma atuação dispersa e desarticulada.

Com relação à implantação do sistema de fiscalização de áreas de risco, não houve avanço. A Defesa Civil, com base no mapeamento das áreas de risco, desatualizado, monitora as situações de risco mediante os registros de ocorrências e atua acionando as unidades de fiscalização das subprefeituras, encarregadas de toda a sorte de atendimentos dentro de suas áreas de atuação.

A própria estruturação dessa Secretaria, que engloba as questões relacionadas à Segurança Pública juntamente com a Gestão de Riscos, revela incoerências e a incompreensão da importância que demandam essas políticas públicas. As questões referentes à segurança pública não envolvem diretamente a prevenção de riscos hidrológicos ou geológicos, afeitos a ações e programas que envolvem os processos de ocupação do solo. O fato de que, quando de eventos de desastres naturais agentes públicos como policiais, bombeiros ou mesmo membros das forças armadas sejam acionados para prover atendimento às vítimas, não caracteriza a natureza nem o objeto das políticas de prevenção de riscos. Não se policiam águas e solo. O funcionamento sem base de dados atualizada, sem a consolidação de um sistema de monitoramento e de mapeamento de áreas de risco demonstra que o desempenho desses

órgãos ocorre sem planejamento, sem prevenção, ficando restrito ao atendimento de emergências (Castro A., 2020).

Pelo fato de essas ocorrências, em sua grande maioria, acontecerem em áreas de vulnerabilidade e instabilidade geológica e hidráulica ocupadas por populações pobres, não é difícil reconhecer os reflexos da histórica negligência do planejamento e principalmente da gestão pública, em abranger as totalidades urbanas.

## Considerações finais

A atuação da gestão pública no que se refere à ordenação da ocupação dos vales fluviais foi marcada pela setorização e por uma desarticulação que não conseguiu ser suplantada, mesmo na história recente da urbanização de São Paulo. Apesar de, a partir dos anos 2000, a pauta ambiental ter sido incorporada nos discursos das políticas públicas, dos planos diretores e projetos setoriais, a força dos agentes privados continua determinando que as agendas se materializem como parte do privilégio dos mesmos segmentos que, historicamente, determinaram como, para quem e para onde a cidade de São Paulo cresce e se organiza.

Do ponto de vista dos planos diretores, são inquestionáveis os avanços mais recentes do PDE 2002 e do PDE 2014. O PDE 2002 definiu pioneiramente a rede hídrica da cidade como eixo de estruturação urbana e um conjunto de parques lineares que deveriam privilegiar os cursos d'água, em sua maioria tamponado pelo sistema viário. Já o PDE 2014

definiu os vales fluviais situados nos eixos das redes hídricas dos grandes rios da cidade como territórios prioritários para desenvolvimento metropolitano, aliado à estratégia de adensamento dos eixos de transporte público e das regiões dotadas de redes e sistemas de infraestrutura urbana.

Apesar dos avanços, a experiência recente de chamamento da iniciativa privada para o desenvolvimento dos PIUs revela, mais uma vez, que prevalece a exploração do valor do solo pelo mercado imobiliário, com pouca ou nenhuma contrapartida de investimento público propriamente dito; demonstrando a captura de boas ferramentas de planejamento e gestão públicos para atender, exclusivamente, a interesses privados.

Por sua vez, os processos de reestruturação dos sistemas de infraestrutura de drenagem não estão plenamente contemplados. Sendo o sistema de drenagem uma competência da prefeitura, pouco é feito pelos concessionários privados, responsáveis pela gestão das redes de infraestrutura urbana básica de água potável, esgoto e de limpeza urbana. E, como exposto, a gestão de riscos passou, na atualidade, a ser tratada como um problema de segurança pública, como se fosse possível as águas urbanas respeitarem o poder das polícias.

As análises sobre a gestão de riscos aplicadas pelos órgãos federativos indicam que muito se tem a avançar, tanto do ponto de vista das regulamentações, quanto, principalmente, da gestão. A ausência de determinação clara da responsabilidade dos agentes do Estado para o apoio e a cobertura financeira para ressarcir danos materiais de eventos hidrológicos não foi incorporada, nem na construção dos arcabouços legais,

nem nas estruturas de agenciamento de riscos. Prevaecem os conceitos que orientam as políticas neoliberais que reduzem a presença do Estado, ampliando a participação de agentes privados, aos quais interessa, apenas, parte desse território complexo representado pela cidade de São Paulo. E, usualmente, essas áreas, sendo as mais valorizadas, estão menos sujeitas aos efeitos de desastres hidrológicos e geológicos.

O fato de os órgãos de defesa civil não contarem com os essenciais mapas de inundação, para sustentar estudos de prevenção a esses eventos, nem, sequer, com um sistema de registro de eventos e chamadas informatizado é a face reveladora da segregação socioespacial que prevalece na gestão do solo urbano em São Paulo. Essa estruturação básica tem que ser enfrentada para orientar a gestão do território de São Paulo, adequando e incorporando, em sua pauta, as dinâmicas hidrológicas e os rios urbanos.

O Centro de Gerenciamento de Emergências (CGE) da prefeitura de São Paulo é, desde 1999, responsável pelo monitoramento das condições meteorológicas na Capital. Foi criado em novembro de 1999, após uma inundação de grande proporção que tomou a região do túnel do Anhangabaú em março do mesmo ano, quando foi alocado em uma sala na Central de Operações da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Em parceria com a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (Comdec), atua para prevenir os efeitos danosos provocados pelas chuvas. Esse centro detém os registros dos pontos de inundação e alagamento e mantém um site para consultas pela população. O fato de o CGE atuar em parceria e sob a tutela da CET evidencia como a questão da

circulação de veículos e de transportes segue sendo prioridade, em detrimento da prevenção de riscos. Enfim, privilegiam-se a expansão e a exploração do solo urbano no município pelo segmento imobiliário de modo articulado ao deslocamento pelo transporte individual, em desfavor de uma agenda socioambiental.

Cabe, portanto, no tocante à questão da gestão de riscos em São Paulo, restabelecer ao Comdec o papel articulador para que se atinjam os objetivos de prevenir, mitigar, preparar, responder e recuperar a cidade mediante as diferentes situações de risco, adotando uma abordagem intersectorial e articulada às subprefeituras regionais, por estarem diretamente relacionadas, tanto ao Gabinete do Prefeito como, especialmente, ao território propriamente dito.

A título de contribuição, vale ressaltar que, recentemente, algumas cidades no Brasil e no mundo têm atualizado seus sistemas de prevenção de desastres hidrológicos e geológicos, considerando as influências inquestionáveis da mudança climática nos regimes das chuvas. Destacam-se, nesse contexto, Blumenau, no estado de Santa Catarina, e Nova York, nos EUA.

A primeira, desde 1989, incorpora no seu Plano Diretor restrições à ocupação de áreas inundáveis, articulando um plano municipal de defesa civil aos planos de saneamento, habitação, meio ambiente, recursos hídricos e ordenamento territorial. Por sua vez, o Plano Municipal de Prevenção de Riscos Hidrológicos está alinhado ao “Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Riscos e Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do rio Itajaí” (PPRD-Itajaí), de escala regional e de responsabilidade do governo estadual. Esse PPRD-Itajaí é resultado

de uma ação do governo de Santa Catarina com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica).

Já a cidade de Nova York vem atualizando e adaptando normativas do zoneamento do solo, com vistas a reduzir os impactos de eventos hidrológicos extremos. As normativas de Inundação de 2013 e de Recuperação de 2015 procuraram facilitar a adaptação das construções para atender aos requisitos mínimos estabelecidos para padrões de construção resistentes a inundações. No entanto, ante as mudanças climáticas, o risco de inundação da cidade continua a aumentar,

uma vez que estas trazem como consequência o aumento do nível do mar e da potência das tempestades.

São Paulo, apesar dos avanços institucionais apontados, segue tratando essas questões sem um planejamento integrado, sem suporte de dados e material atualizados, com equipes reduzidas numa histórica defasagem que custa vidas e recursos materiais e financeiros, anualmente, a cada estação de chuvas. Em face dos eventos climáticos recentes, o risco de inundação da cidade continua a aumentar, apontando um futuro socioambiental incerto e insustentável.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-9966-9788>**

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

## Nota de agradecimento

Agradecemos ao apoio das seguintes instituições: Universidade Presbiteriana Mackenzie (bolsa de doutorado); Fundo MackPesquisa (financiamento de Projeto de Pesquisa) e à Capes Proex (tradução do artigo).

## Notas

- (1) A tese de doutorado defendida por Castro A. (2020), no PPGAU/UPM, é parte de uma pesquisa maior intitulada “Projetos de urbanização e assentamentos precários e áreas de proteção ambiental: as dimensões da sustentabilidade”, liderada por Angélica T. Benatti Alvim, com financiamento do Fundo MackPesquisas (2018-2021) e do CNPq (edital Universal 2018).
- (2) Os limites geográficos da Bacia do Alto Tietê (BAT) quase se confundem com os limites administrativos da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) (Alvim, 2003).
- (3) Em 1930, o engenheiro Francisco Prestes Maia elaborou o Plano de Avenidas com o objetivo orientar o desenvolvimento da cidade. Com base no modelo “haussmanniano”, Prestes Maia propunha um sistema viário capaz de remodelar a totalidade urbana, traçado a partir de uma estrutura radial perimetral – o perímetro de irradiação –, modelo formal que deveria ser adaptado às condições topográficas da cidade. Em 1938, Prestes Maia torna-se prefeito e coloca seu plano em prática, implantando ações bastante significativas para a cidade, tais como a continuidade da canalização do rio Tamanduateí, o alargamento da avenida Rangel Pestana, a extensão da avenida Rebouças, o prolongamento da avenida Pacaembu até o rio Tietê e da Nove de Julho, com a implantação de um túnel que passava sob a avenida Paulista, entre outros. Se, por um lado, o Plano de Avenidas pode ser considerado um instrumento de viabilização da modernização de São Paulo, por outro, foi um dos responsáveis por sua expansão “ilimitada” e pelo modelo de ocupação de avenidas de fundo de vale (Abascal, Bruna, Alvim, 2007).
- (4) Atualmente, o Sistema Produtor de Água Cantareira, um dos maiores do mundo, produz 33 m<sup>3</sup>/s de água e abastece 8,8 milhões de pessoas da RMSP. Sua concepção envolve a transposição entre duas bacias hidrográficas, importando água da Bacia do Piracicaba para a Bacia do Alto Tietê. Dos 33m<sup>3</sup>/s produzidos pelo sistema, apenas 2m<sup>3</sup>/s são produzidos na Bacia do Alto Tietê, pelo rio Juqueri; 22m<sup>3</sup>/s vêm dos reservatórios Jaguari-Jacareí, cujas bacias estão inseridas majoritariamente no estado de Minas Gerais, e o restante na Bacia do rio Piracicaba. A gestão do Sistema Cantareira é de responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (Daee) (ANA, 2021).
- (5) Encontram-se em desenvolvimento os Cadernos de Drenagem que compõem o Plano Municipal de Gestão do Sistema de Águas Pluviais de São Paulo – PMAPSP. Elaborados pela Fundação Centro Tecnológico Hidráulico da Escola Politécnica da USP, esses Cadernos contemplam mapas de inundação de sub-bacias hidrográficas do município de São Paulo e apresentam dados, informações, estudos e proposição de medidas para controle de eventos críticos. Até o momento foram elaborados e publicados os cadernos referentes a 12 das 186 sub-bacias catalogadas pela prefeitura. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/obras\\_de\\_drenagem/index.php?p=230496](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/obras_de_drenagem/index.php?p=230496). Acesso em: dez 2021.
- (6) Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 8 dez 2021.

## Referências

- ABASCAL, E. S.; BRUNA, G. C.; ALVIM, A. T. B. (2007). Modernização e modernidade. Algumas considerações sobre as influências na arquitetura e no urbanismo de São Paulo no início do século XX. *Arquitextos*. São Paulo, ano 8, n. 85.05, Vitruvius, jun. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.085/240>>. Acesso em: 4 abr 2019.
- AB'SABER, A. (2004). *São Paulo, Ensaio Entreveros*. São Paulo, Edusp/Imprensa Oficial.
- ALENCAR, J. (2017). *Bacias hidrográficas urbanizadas: renaturalização, revitalização e recuperação. Um estudo da Bacia do Jaguaré*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALVIM, A. T. B. (2003). *A contribuição do comitê do Alto Tietê à gestão da bacia metropolitana entre 1994 e 2002*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALVIM, A. T. B. et al. (2006). A modernidade e os conflitos socioambientais em São Paulo: um olhar sobre o Plano Diretor Estratégico Municipal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 3, 2006, Brasília. *Anais*. São Paulo, Annablume, pp. 1-17.
- ALVIM, A. T. B.; BRUNA, G. C.; KATO, V. (2008). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 19, pp. 143-164. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8714>. Acesso em: 20 maio 2019.
- ANA – Agência Nacional de Águas (2021). *Sistema Cantareira*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/sala-de-situacao/sistema-cantareira/sistema-cantareira-saiba-mais>. Acesso em: 20 dez 2021.
- ANELLI, R. (2007). Redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo. Das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. *Arquitextos*, São Paulo, ano 7, n. 82.00, Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>. Acesso em: 15 out 2019.
- BEIGUELMAN, P. (1995). *Processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BRASIL (2012). Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Lei n. 12.608, de 10 de abril. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 15 dez 2021.
- CAMPOS, V. N. O. (2001). *Metropolização e Recursos Hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e a região Metropolitana do México. 1970 -2000*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CASTRO, A. C. de V. (2012). *Conflitos ambientais e urbanos na Bacia do Ribeirão Quilombo em Campinas, SP*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Parâmetros para a ocupação sustentável de áreas de fundo de vale no meio urbano: o caso da bacia hidrográfica do córrego Jaguaré, São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- CASTRO, A. C. de V.; ALVIM, A. T. B. (2018). Conceptual landmarks of sustainable development in cities – A reading of the process of building the idea of Sustainable Development. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, v. 471, IOP Materials.



- CASTRO, C. N. de (2012). *Gestão das águas: experiências internacional e brasileira*. Texto para discussão n. 1744. Brasília, Ipea. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15034](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15034). Acesso em: 14 jul 2020.
- CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (2019). Disponível em: <http://www2.cemaden.gov.br/ameacas-naturais-no-brasil/>. Acesso em: 21 jul 2021.
- CRED – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2020). School of Public Health. Brussels, Belgium, Université Catholique de Louvain. Disponível em: [https://www.cred.be/publications?field\\_publication\\_type\\_tid=All](https://www.cred.be/publications?field_publication_type_tid=All). Acesso em: 28 jul 2020.
- DELIJACOV, A. (1998). *Os rios e o desenho urbano da cidade: proposta de projeto para a orla fluvial da Grande São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DUARTE, B. J. (2015). São Paulo em Preto e Branco. Disponível em: <https://spempretoebranco.blogspot.com/2015/04/tunel-da-avenida-9-de-julho-em.html>. Acesso em: 30 mar 2019.
- FRANCO, F. M. (2005). *A construção do caminho: a estruturação da metrópole através da conformação técnica da Bacia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FUNDAÇÃO ENERGIA E SANEAMENTO (2020). *Acervo*. Disponível em: <https://www.energiaesaneamento.org.br/acervo.aspx>. Acesso em: 20 mar 2021.
- GOMES, J.; BARBIERI, J. (2004). Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. *Cadernos EBAPE Br*, v. II, n. 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v2n3/v2n3a02.pdf>. Acesso em: 20 mar 2019.
- GORSKI, M. C. B. (2010). *Rios e cidades: ruptura e reconciliação*. São Paulo, Editora Senac.
- HIGUERAS, E. (2006). *Urbanismo bioclimático*. Barcelona, Gustavo Gili.
- HOUGH, M. (1995). *Cities and natural processes*. Londres, Routledge.
- KAHTOUNI, S. (2004). *A cidade das águas*. São Paulo, RiMa.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Paisagem e infraestrutura no espaço da sociedade*. São Paulo, RiMa.
- MALHEIROS FIGUEIRA, R.; CANDEIAS DE ALMEIDA, A. (2020). Gestão integrada dos riscos tecnológicos na Região Metropolitana de São Paulo-RMSP. *Diálogos socioambientais na macrometrópole paulista*. São Paulo, v. 3, n. 8, pp. 39-42.
- MELO, L. L. (2001). A Light revela São Paulo: espaços livres de uso público do centro nas fotografias da Light (1899-1920). *Revista História & Energia*, n 9. Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo.
- PASTERNAK, S. (2010). Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34. São Paulo, Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/28>. Acesso em: 24 jul 2020.
- PDMAT 3 (2013). Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê. São Paulo, SP, Daee. Disponível em: [https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CBH-AT/11958/relatorio-i\\_plano\\_final-rev2.pdf](https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CBH-AT/11958/relatorio-i_plano_final-rev2.pdf). Acesso em: 20 ago 2019.
- PELLEGRINO, P. R. M. (1995). *Paisagens estáticas: ambiente virtual*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- PESSOA, D. (2019). O processo de retificação do rio Tietê e suas implicações na cidade de São Paulo, Brasil. *Paisag. Ambiente: Ensaios*. São Paulo, v. 30, n. 44, e158617. Disponível: file:///C:/Users/User/Downloads/158617-Texto%20do%20artigo-392074-1-10-20200211.pdf. Acesso em: 17 ago 2019.
- REIS FILHO, N. G. (2004). *São Paulo: vila cidade metrópole*. São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo.
- RILEY, A. L. (1998). *Restoring streams in cities: a guide for planners, policy makers, and citizens*. Washington (DC), Island Press.
- ROSSI, R. A.; SANTOS, E. (2018). Conflito e regulação das águas no Brasil – a experiência do Salitre. Universidade Federal da Bahia. *Caderno CRH*, v. 31 n. 82. Salvador.
- RUTKOWSKI, E. W. (1999). *Desenhando a bacia ambiental: subsídios para o planejamento das águas doces metropolitan(izad)as*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (2021). Programa Córrego Limpo. Disponível em: site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=116. Acesso em: 12 jul 2019.
- SAITO, S. M. et al. (2019). População urbana exposta aos riscos de deslizamentos, inundações e enxurradas no Brasil. *Revista Sociedade & Natureza*, v. 31. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/46320>. Acesso em: 9 mar 2020.
- SANTOS, R. F. (2004). *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo, Oficina dos Textos.
- SÃO PAULO em preto e branco (2020). Disponível em: <http://spempretoebranco.blogspot.com/2015/04/tunel-da-avenida-9-de-julho-em.html>. Acesso em : 30 mar 2021.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal (2012). Programa 100 parques. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/parques/index.php?p=49467](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=49467). Acesso em: 12 dez 2021.
- \_\_\_\_ (2018). Decreto n. 58.199, de 18 de abril. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58199-de-18-de-abril-de-2018>. Acesso em: 12 dez 2021.
- \_\_\_\_ (2020a). Cidade de São Paulo, Urbanismo e Licenciamento. *Mapas*. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/plano\\_diretor/index.php?p=1391](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php?p=1391). Acesso em: 14 dez 2021.
- \_\_\_\_ (2020b). Informe da defesa civil. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/defesa\\_civil/noticias/?p=306213](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/defesa_civil/noticias/?p=306213). Acesso em: 20 jul 2020.
- \_\_\_\_ (2021). Reorganização da Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-prefeito-pref-1122-de-23-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 12 dez 2021.
- SCHUTZER, J. G. (2012). *Cidade e meio ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano*. São Paulo, Edusp.
- SCOLARO, D. (2012). *A preservação dos recursos hídricos na bacia do Itajaí: soluções de baixo impacto ambiental para o município de Blumenau*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- SEABRA, O. (1987). *Meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros – valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- SEGATTO, J. A. (1995). *Reforma e revolução: as vicissitudes políticas do PCB, 1954-1964*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SILVA, R. T. (2002). "Gestão hidrográfica de bacias densamente urbanizadas". In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. *Livro verde. Desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, Editora da Unicamp.
- SPIRN, A. W. (1995). *O jardim de granito*. São Paulo, Edusp.
- TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; AMARAL, R. (orgs.) (2009). *Desastres naturais conhecer para prevenir*. São Paulo, Instituto Geológico.
- TRAVASSOS, L. (2005). *A dimensão socioambiental da ocupação dos fundos de vale urbanos no Município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Revelando os rios: novos paradigmas para intervenção em fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TRAVASSOS, L.; SCHULT, S. I. M. (2013). Recuperação socioambiental de fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo, entre transformações e permanências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 289-312. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/15826>. Acesso em: 23 set 2020.
- TRIPOLONI, P. (2008). *Planos e projetos para o rio Tietê na cidade de São Paulo, 1988-2002: de uma visão setorial a uma visão integrada*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- TUCCI, C. E. M. (2007). *Inundações urbanas*. Porto Alegre, ABRH v. 1.
- TUCCI, C. E. M.; BERTONI, J. C. (2003). Inundações urbanas na América do Sul. *Revista da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre, Editora da Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

Texto recebido em 27/ago/2021

Texto aprovado em 8/dez/2021



# Urbanization and management of hydrological risks in São Paulo

## Urbanização e gestão de riscos hidrológicos em São Paulo

Afonso Celso Vanoni de Castro [I]  
Angélica Tanus Benatti Alvim [II]

### Abstract

The article discusses hydrological risks of the city of São Paulo as a historical and social construction deriving from an urbanization planning that disregarded the hydrological dynamics, did not provide space for vulnerable populations, favored mobility and urban expansion, and increased land value. It is supported by indirect sources (laws, theses, academic articles) and discusses the Municipal Civil Defense System in the light of current frameworks and entities responsible for managing risks of natural disasters. Risk management is treated as an emergency issue, subordinated to the Municipal Security Department. With a fragile structure that lacks basic elements, it disdains its historical and environmental liabilities and exposes the State's withdrawal under the action of neoliberal policies.

**Keywords:** São Paulo; urbanization; valley bottoms; urban planning; public policies.

### Resumo

*Este artigo discute os riscos hidrológicos do município de São Paulo como uma construção histórica e social resultante de um planejamento da urbanização que desconsiderou as dinâmicas hidrológicas, não previu espaço para as populações vulneráveis, privilegiou a mobilidade, a expansão e a valorização fundiária. Apoiar-se em fontes indiretas (leis, teses e artigos acadêmicos) e discute o Sistema Municipal de Defesa Civil à luz dos marcos vigentes e dos entes responsáveis pela gestão de riscos de desastres naturais. A gestão de riscos é tratada como questão emergencial, subordinada à Secretaria Municipal de Segurança. Com uma estrutura frágil, sem elementos básicos, desdenha seu passivo histórico e ambiental e expõe o afastamento do Estado sob a ação das políticas neoliberais.*

**Palavras-chave:** São Paulo; urbanização; fundos de vale; planejamento urbano; políticas públicas.



## Introduction

The economy industrialization project and the fast urbanization faced by São Paulo City in the early 20th century have changed river physiography and landscape for power generation and urban sanitation purposes. Massive ventures have changed water courses and dammed up water from the main rivers in order to generate electric power and to supply the city. Furthermore, riverbeds were channeled and corrected to ensure river-water flow and speed to carry sewer and urban drainage. Rivers and brooks were turned into components of the urban infrastructure system (Travassos, 2010; Alvim et al., 2006; Castro A., 2020).

São Paulo's urbanization model was supported by the trinomial "riverbed channeling, sanitation infrastructure system constructions and the implementation of several systems in riverbanks". It also encouraged the occupation of large valley bottom areas in the city. This model fulfilled the sanitary and hydrological demands, as well as opened room for the dreamed urban development (Travassos, 2010; Anelli, 2007). Besides allowing the transposition of river valleys due to floodplains' groundings, the implementation of urban infrastructures has valued soil and encouraged urban occupation. Such added-value areas were taken for real estate operations that have expanded urbanization over natural-water spaces. However, these water spaces still return to their systematic high tide cycles and cause flooding; this process got worse due to urban expansion broadening. Intense urban soil use, correction, channeling of the main rivers and of their tributaries, and the sealing of their

basins have changed the hydrological cycle in the region. Thus, the installed surface outflow capacity became obsolete overtime and it has exposed São Paulo's population to frequent flooding events (Seabra, 1987; Franco, 2005; Castro A., 2020).

Public plans and policies inspired by hygienist ideals did not adopt water basins as planning units; they disregarded the hydrological and systemic dynamics of this territory. Somehow, city planning has contributed to floods that, based on a vicious cycle, get worse due to water contamination, given the incomplete implementation of sanitation infrastructure, mainly lack of sewage treatment and of an inappropriate urban-waste management system (Rutkowski, 1999; Alvim, 2003; Santos, 2004; Franco, 2005; Travassos, 2010).

Conflicts deriving from river valley occupations have overlapped environmental issues, since São Paulo's urbanization plans and projects, up to mid-20th century, did not encompass locations for poor populations that have been attracted to the city by the opportunities provided by the industrial capital. Since these populations did not find housing opportunities, they started occupying fragile environmental zones in flooding riversides or slope hillsides that were not suitable for urbanization (Travassos, 2010; Alencar, 2017; Castro A., 2020).

Therefore, it regards a social construction that has created the conditions for increasing flooding events and promoted precarious settlements that have exposed thousands of people to hydrological hazardous events, contamination and water shortage. This frame nowadays evidences one of the largest socio-environmental liabilities, not just in São Paulo City, but in several Brazilian cities.

Many authors warn about the deterioration and impacts suffered by urban rivers due to both intense population growth and the sealing of cities' surfaces. These factors lead to a turning point in the urban river-water management approach. They also shine light on increase in water crisis episodes that can affect millions of people in urbanized areas (Spirn, 1995; Hough, 1995; Riley, 1998; Delijaicov, 1998; Rutkowski, 1999; Alvim, 2003; Higuera, 2006; Travassos, 2010; Gorski, 2010; Schutzer, 2012; Kahtouni, 2016).

From the 1980s onwards, sustainability and the economy of natural resources rose in the agenda of public policies worldwide due to the emergence of the globalized economy. Actions and investments aimed at planning and river-recovery ventures to safeguard water sustainability and to rescue socio-environmental quality for populations, as well as river landscapes (Alencar, 2017; Kahtouni, 2016). These actions highlighted that models adopted by the traditional hydraulic engineering had failed and created a whole series of issues in metropolises.

Sanitation and power generation in Brazil were always subjected to the trends and interests of private companies from different countries that had invested in the basic-services sector, such as sewage systems, railroads, gas and electricity companies, telegraphs and telephones, urban transportation, navigation companies and public construction ventures (Castro C., 1979 apud Gomes and Barbieri, 2004). Accordingly, the presence of these enterprises has influenced the consolidation of some Brazilian sanitary engineering canons.

The topic 'water' in Brazil is regulated by the 1988 Federal Constitution (CF/1988) as State competence; it must be ordered by the National System of Water Resources Management, also known as SINGREH, based on command and control instruments (watershed plans, licensing for water use and capture, water course classification and information systems). It regards a system that adopts economic incentives for the 'rational' use of water resources (water-use financial charging or compensations); however, the State did not provide direct investments to it, but it actually transfers such a responsibility to private agents that do not care about a broader social participation in this process. Even the creation of regulating agencies in the 1990s, which account for public agents responsible for managing and inspecting concessionary companies, was not preceded by the debate about the best regulation model; legal frameworks were discussed prior to concepts. This process has taken these agencies apart from the political dynamics and broadened the market space by replacing the State bureaucracy by the privatization of offered public services (Rossi and Santos, 2018).

The aim of the present article is to discuss the weaknesses of the hydrological risk management system operated by public agents in São Paulo City. Such weaknesses were herein associated with an urbanization model adopted by the urban planning project and with the urban space production process, which did not respect the local hydrological dynamics and did not set locations for vulnerable populations. This article derived from a PhD thesis (Castro A., 2020),<sup>1</sup> which employs a historical approach that is

substantiated by documental and indirect investigations in order to assess the hypothesis that, within the urbanization, planning and urban space management process lies the causes of socio-environmental conflicts that expose its population, mainly the poorest classes, to hydrological risks. The study assumes that the State, by favoring the use of the water from many of its rivers for power generation and the erase from its landscape another fractions of its water courses, by replacing them by a road infrastructure has contributed to promote geomorphological changes and alterations in the hydrological dynamics of its water basins. Thus the city has submitted itself to the interests of investors and to the real-estate private capital; it excused itself from its responsibility for conducting the construction of a plural city that should have foreseen locations for all segments of its population.

The present article was divided into three sections. The first one addresses the association among natural hazardous events, urban processes adopted by urban planning and risk management, in light of fundamental concepts about this topic. It was done by synthesizing data about hydrological risks in the country. The second section introduces an analysis about the legal framework set for the risk management system in São Paulo City and in Brazil, its functions and competences. The study analyzed the weaknesses of this system when it comes to material support and collected data, mainly to its distance from other sectors and emergence-assistance profile. Finally, the final considerations evidence the persistence of hygiene paradigms associated with rivers and their subjection to designs that prioritize cars mobility and the permanence

of an unfair special distribution of different populations, even when these populations are supported by actions from public policies in São Paulo City. Despite the existence of proper urban planning mechanisms provided by legal frameworks ordering soil occupation, the management of risks is always put at second position in the rank of priorities; it is subjected to interests of the private sector focused on real estate exploitation and on favoring private individual means of transportation.

## Risks management and urban planning: integrated approach

Based on the annual report by the Centre for Research on Epidemiology of Disasters (Cred, 2020), from 2019, flooding and storm events were the natural hazards mostly causing death and financial losses on the globe.

Brazil does not have a systematic program to control floods based on its main aspects (Tucci, 2007). The Water Resources and Urban Environment Secretariat, also known as SRHU, which is linked to the Ministry of the Environment, defines the standards and instruments for sustainable water management in urban zones, which are based on low impact actions focused on preventing flooding events to avoid the loss of both lives and patrimony. It recommends to enhance project solutions for urban drainage system and to encourage innovative drainage systems, as well as rivers and streams' re-naturalization and the creation of River Parks to stop the occupation of Permanent Preservations Areas (PPA), and riparian and floodplain areas. However, these solutions



do not encompass a program or action plan, a fact that transfers such a responsibility to municipalities.

A study carried out by the National Center for Natural Hazards Monitoring and Warning (Cemaden, 2019) published in 2019 point out that Southeastern region held the largest number of areas presenting risk of mapped floods and landslides in Brazil, in 2018 (Saito et al., 2019). Assumingly, because the Southeastern region accounts for the highest rates of population density in the country, one can believe that such a scenario led to the largest number of people affected by natural hazard events over the assessed period.

The present research also featured the profile of the most affected population based on economic data. It was observed that 36% of households exposed to such events lived with income *per capita* up to half minimum wage. This situation was observed in 20% of the assessed municipalities. Yet, 71% of the population exposed to hazardous events in the Southeastern region would be living in 38 municipalities in the metropolitan regions of São Paulo, Rio de Janeiro and Belo Horizonte cities – it totaled 2,583,705 people (ibid, 2019).

Data provided by this important research have shown the effects of socio-political processes that link urban populations to natural hazard events. It goes from human actions intensifying climatic changes to the vulnerability and exposure of people to them, as consequence of urban territorial policies. Such effects are the reflex of an urbanization model based on mechanic views that do not take into account the diversity of natural systems, eliminate woods and humid zones, exhaust natural resources,

change the landscape due to the occupation of environmentally weak urban areas, such as mangroves, floodplains, valley bottoms and supply waterbodies, and that promote the socio-spatial segregation of vulnerable populations (Mello and Ribas, 2004 apud Scolaro, 2012; Castro A., 2020).

## Valley bottom urbanization in São Paulo and the prevalence of sectoral logics

Several studies were produced based on the analysis of the urbanization model adopted for valley bottoms, and it indicates the need of regulating and standardizing urban occupation based on an integrated and systemic approach, which must be understood as the only way to reduce conflicts, and financial and human losses, as one can see on a daily basis (Tucci and Bertoni, 2003; Tucci, 2007; Alvim et al., 2006; Gorski, 2010; Travassos, 2010; Alencar, 2017; Pellegrino, 1995). Even the doctrine basis of the National Policy of Protection and Civil Defense (PNPDEC) sees inter-sectoral articulations as essential for the management of public administration agents; it must follow an integrated approach applied to planning and management of urban soil use.

São Paulo City was settled in an extremely irrigated and rainy region; it had to learn to deal with flooding events since its foundation, mainly from the mid-19th century on, when it has expanded due to the power of the agricultural economy supported by coffee exports. At that time, due to the city's favorable topographic conditions, railroads were implemented on valley bottoms and it

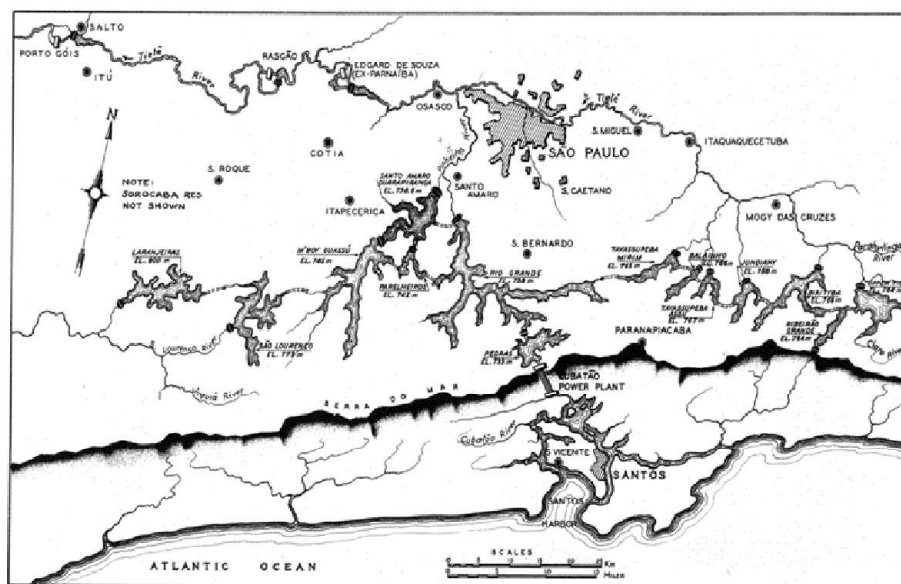
has encouraged urbanization in these areas (Franco, 2005). Changes imposed to the natural physiography of these areas, and their occupation turned flooding events into inundations, which were then featured as a complex issue to be faced by the territorial management of urban areas.

Studies, plans, projects and construction ventures focused on controlling floods and inundations became a recurrent concern for public managers since the mid-19<sup>th</sup> century; therefore, investments were made in this field. In total, 172 years have passed since the correction of Tamanduateí river during João Teodoro's administration, back in 1948. However, the association among climate, water and urbanization has been treated recklessly, either in terms of planning or management, in São Paulo City (Travassos, 2005).

The network of surface water, which was formed by rivers and brooks in São Paulo up to the mid-19<sup>th</sup> century, was used without any infrastructure projects. Demands resulting from city growth at that time forced interventions related to water supply and sanitation. This process encompassed flood control and the generation of power necessary for the industrialization process (ibid., 2005.)

In order to ensure water supply and flood control in the three main rivers in Alto Tietê<sup>2</sup> basin – Tietê, Pinheiros and Tamanduateí rivers –, public managers engaged in construction projects to dam some smaller tributaries, mainly of the Tietê river, between the late 19<sup>th</sup> century and the early 20<sup>th</sup> century, as well as in correcting Tamanduateí river in Glicério region (Kahtouni, 2004; Campos, 2001; Reis Filho, 2004).

Figure 1 – Schematic map of the dam system in São Paulo in the early 20<sup>th</sup> century



Map of the first Serra Concession based upon original studies by F. S. Hyde in 1924

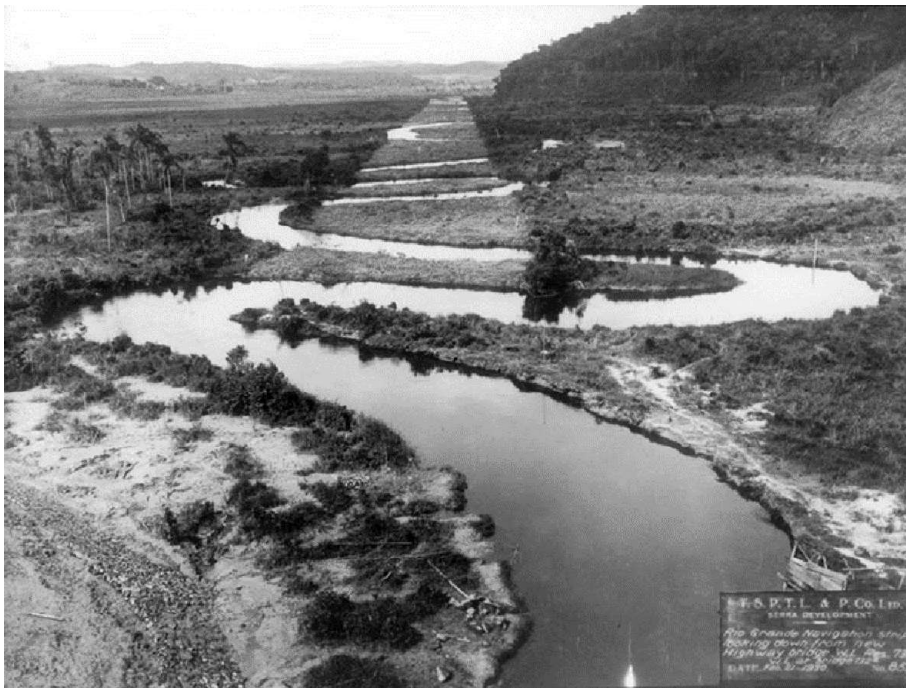
Source: Franco (2005).

From the 20th century on, electric power generation also appropriated the dammed water and demanded huge construction projects, such as the correction of Tietê River's bed – between 1950 and 1960 –, as well as of Pinheiros River – between 1928 and 1950 – to ensure the volume and speed of flows heading to dams located in the municipality's Southern region. This flow had to be guided through cliffs in Serra do Mar to reach Cubatão Plant in São Paulo coastal area. These ventures were made by São Paulo Tramway, Light & Power,

which was the Canadian company in charge of cable car services, and of electric power generation and distribution (Melo, 2001; Kahtouni, 2004).

Riverbed correction ventures accounted for the need of floodplains' sanitation, so rivers could be used for urban infrastructure implementation and for the urban occupation of their flooding valleys. Such interventions, which were made to ensure multiple water uses, have created a complex system that presented specific features and needs.

Figure 2 – Construction site of Pinheiros Riverbed correction in 1930



Source: Fundação Energia e Saneamento (2020).

However, given its natural conditions, this water basin had an efficient drainage system, which had flooding cycles that covered huge extensions of the valleys. It nurtured the soil and water springs in a broad water network. However, the implemented interventions broke its water regimes (Castro A., 2020; Seabra, 1987).

As a paradox, the dam projects put in place to displace power generation plants ended up worsening the flood and inundation issue, since these events reached areas that, at that time, remained free from conflict between water and urbanization (Seabra, 1987; Beiguelman, 1995; Segatto, 1995).

Nevertheless, these great changes did not get limited to rivers and basins; they also regarded the structure of original reliefs in this territory.

Ab'Saber (2004) explains that the region where São Paulo was settled, which is located in the confluence between the valleys of Tietê and Pinheiros rivers, has the prevalence of Central Spike as its main feature – its peak is located in Paulista avenue. The configuration of its relief has formed intermediate landing places between valley bottoms and the highest coasts, which were appropriated for the implementation of avenues to promote internal transit through old pathways that were turned into important radial avenues.

Figure 3 – Nove de Julho avenue's tunnel construction site, and Trianon Belvedere, 1939



Source: picture by B. J. Duarte, taken in *São Paulo in Black and White* (2020).

A solution was proposed for the internal circulation problem because the high hills around the Central Spike represented an obstacle to be overcome by streets that impaired the access to neighborhood emerging in the Southern zone, close to Pinheiros River's surroundings, namely: using the gutters for Tietê and Pinheiros rivers' tributaries. It was done by building avenues on valley bottoms and tunnels, such as the case of Nove de Julho avenue (*ibid.*).

Travassos (2005) analyzes the main urbanistic propositions to São Paulo associated with urban rivers and their floodplains. These propositions were divided into two different phases. The first phase lasted from the mid-19th century to the early 1930s; it encompasses the sanitation stage of the main rivers' floodplains the second phase took place after the 1930s; points out how the demographic growth in the city influenced the urbanization of new areas based on the construction of road system. According to this author, the second phase witnesses the consolidated occupation system set for rivers' floodplains in place to build the so-called valley bottom avenues. This project was designed and made real by the Avenues' Plan from 1930.<sup>3</sup> These avenues were built in the following decades; their construction went on up to the 1970s.

## Urban planning in São Paulo: environmental matters and water systems

Back in the 1960s, water supply and sanitary sewage conditions in São Paulo reached critical levels, half of the population did not

have access to drinking water and only one-third of it was assisted by sewage networks. There was a great public debate about water supply and sanitation matters by the mid-1960s and early 1980s (Travassos, 2005; Alencar, 2017). The construction of Paiva Castro and Águas Claras dams in Juqueri river basin dates back to this time, and it complied with the first implementation phase of Cantareira Water Supply System,<sup>4</sup> which has reversed part of the water in Piracicaba's watershed. Although the implementation of the Cantareira System has fulfilled most of the demand for water supply in Grande São Paulo region at that time – this region had been growing at quite accelerated pace –, its logic followed that of the construction of Guarapiranga (1907) and Billings' (1925) reservoirs. According to Silva (2002, p. 284), "water imported from Piracicaba Basin, which is later used for urban supply, would be discharged in Alto Tietê Basin and it would aggregate at flow close to 30m<sup>3</sup>/s and channeled through Pinheiros towards the ocean slope" to feed Billings' reservoir.

At that time, the solution was to channel rivers and brooks to build the marginal avenues (sanitary avenues), this decision was hegemonic for water courses in São Paulo City – the state and the federal governments made investments in sanitation programs. As a paradox, urbanistic plans embodied transportation and sanitation matters, but they did not follow any drain guideline. Another countersense lied on the fact that construction sites to implement the road system on river valleys did not fulfil any plan on general mobility (Travassos, 2010; Alencar, 2017; Castro A., 2020).

In addition, between the 1970s and 80s, São Paulo experienced a fast demographic expansion towards peripheral regions. Areas missing basic infrastructure were occupied by irregular allotments and slums emerged in environmentally weak areas, such as valley bottoms and spring protection areas. This process has reinforced the association between environmental and housing liabilities (Pasternak, 2010). According to Alvim et al. (2006), between 1950 and 1970, which corresponded to São Paulo's 'metropolization' and to more intense conflicts among economic growth, society and the physical medium. The implementation of a complex road system and the intense migration flow from several regions in the country – people were seeking job opportunities in the secondary and tertiary sectors – intensified the population move towards peripheral and fragile areas. This process has helped worsening environmental issues in the region. In the early 1950s, the population in São Paulo City comprised 2.155 million inhabitants, plus 500 thousand inhabitants in neighbor counties. In 1980, IBGE's demographic census recorded 9,646,185 inhabitants in São Paulo City; São Paulo metropolitan region (RMSP) recorded 12,549,856 inhabitants. Demographic rates in the 1970s pointed out the different dynamics in the core-municipality in comparison to the other municipalities in RMSP. While the population in the capital grew by 3.7% per year, the resident population in the other RMSP's municipalities was growing by 6.4% per year in the same period (Pasternak, 2010).

In 1975, *Empresa de Planejamento S/A (Emplasa)*, which is an autarchy of São Paulo State's government in charge of metropolitan

planning, provided general guidelines to drainage, water supply, sanitary sewage and garbage collection systems that were integrally analyzed and linked to several systems. It was done to review the concept of drainage from the exclusively hydraulic approach adopted for fast surface flow and transposition of flooding points, to concepts of systems integrated to drainage and sanitation plans, as well as to soil use and occupation (Travassos, 2005). The enactment of *Lei de Proteção de Mananciais* (State Law n. 898, from 1975, n. 1.172, from 1976, and State Decree n. 9.714, from 1977) also dates back to this time; it aimed at disciplining soil use in water spring areas of interest to the metropolitan area. This process forced restrictions to soil fractioning and occupation use, as well as the provision of sanitation infrastructure to 53% of RMSP as urban-control form.

Back in the 1980s, the company elaborated a preventive and normative *Plano Global de Drenagem* to ensure the proper occupation of basins that were not fully urbanized until that moment. Simultaneously, Dae launched an Urban Drainage handbook guided by these same principles, which exclusively refer to linear parks as solution for drainage issues; it proposed the "gathering of urban plans and drainage planning and of upstream river water prevention and floodplains' maintenance to linear parks" (Travassos, 2005, p. 74).

Soon after, other solutions associated with soil use and occupation type started to be taken into consideration for flooding areas. They promoted the conceptual review on the actions regarding water courses, drainage and combat to flooding events. This

questioning process led to reviews on the idea of channeling rivers and brooks as hegemonic form of public action (ibid.).

However, these concepts did not influence the actions taken and did not immediately reflect on São Paulo's urban planning. Such a statement was proven by the fact that while plans and committees were organized to discuss soil use planning matters and urban water management, the City Hall put in place its *Programa de Canalização de Córregos e a Abertura de Avenidas de Fundo de Vale*, in 1987 (Decree n. 23.440, from February 16, 1987). This program faced adjustments since its launching, it was modified by Decree n. 32.995 (February 12, 1993) and its name was changed to Brooks Channeling, Roads Implementation and Valley Social Funds Program, also known as Geoprocav. This program was run by the Urban Infrastructure Secretariat; it aimed at promoting and implementing brooks' channeling, and new roads – including the environmental and social recovery of valley bottom, based on quite restrictive actions mostly linked to treating urban infrastructure (Castro A., 2020).

São Paulo urban planning held new parameters based on the influence of socio-environmental matters that have prevailed from the 1990s onwards, at global scale, as well as in Brazil, from the 2000s on, due to the recently published City Statute. It adopted the concepts of right to the city and of the social function of property, as well as embodied participatory social policies that opened space for environmental issues as public agenda (ibid.).

The 2002 *Plano Diretor Estratégico* (PDE 2002 – Municipal Law n. 13.430, from September 13, 2002) put the environmental and water resources issue in the mainstream

of urban planning by determining the review and articulation of urbanization policies in four structural networks, among them, one finds the water network (Figure 4). It encompassed rivers, brooks and thalwegs; therefore, it should be the target of urban interventions for environmental recovery, drainage, vegetation recovery and sanitation to promote water absorption, retention and flow, and the interruption of the soil sealing process. Thus, this action was incorporated to a set of integrating elements (housing, social equipment, green areas and public spaces) aimed at promoting “the city's conciliation to its natural territory” (Tripoloni, 2008, p. 196).

The articulation of environmental policies to urban development was set by a territorial division determined in two macro-zones, namely: one for environmental protection and the other for urban structuring and qualification. Therefore, urbanization was consolidated and subjected to sub-city halls regional plans, so that it was about to encompass and respond to several scenarios in city territories. Actually, in regions housing the structuring and urban qualification macro-zone, one finds all river valleys, and good part of them are subjected to human action, a fact that opened room for conflicts between their occupation and flooding events (Castro A., 2020).

Therefore, PDE proposed to create *Programa de Recuperação Ambiental de Cursos de Água e Fundos de Vale*, which encompassed a whole set of actions coordinated by the Municipal Planning Secretariat (Sempla), by the Municipal Environment Secretariat (SMMA) and by the Municipal Housing Secretariat (Sehab), with the participatory action of local communities and the private sector.





This program aimed at recovering degraded areas, re-assessing populations living in vulnerable areas on the sides of rivers and brooks, improving the local road system, promoting environmental sanitation actions and locating social equipment in parks' surroundings (Travassos and Schult, 2013).

The 2002 PDE embodied the linear park concept as one of its main strategies to simultaneously fulfil urban demands and live with systematic flooding events in the region. Since it was a multi-functional approach, the strategy adopted to implement linear parks determined by the 2002 PDE was an attempt to gather several public management bureaus in their implementation. It was observed in plans and programs concerning environmental protection issues elaborated since 2002, as well as the access to green and leisure areas, sanitation, drainage and housing. It was similarly observed in *Programa 100 Parques for São Paulo*, in the Program for the Environmental Recovery of Water Courses and Valley Bottoms (Córrego Limpo), in the Municipal Plan for Basic Sanitation in São Paulo and in *Programa de Urbanização de Favelas* (Travassos and Schult, 2013).

*Programa 100 Parques* was created in 2005 and implemented 56 new parks; it reached the total number of 90 municipal parks, along with the previously ones (São Paulo, 2012). The adoption of the linear parks' concept was consolidated as solution to protect APP areas, to the occupation of risk areas and to combat flooding events and brook sides' recovery. It also emerged as culture promotion and leisure option for the surrounding populations. However, as a paradox, the selection of perimeters

adopted for linear parks' implementation did not encompass areas presenting the highest hydrological risks as parameter, or inserted flood spots in it, because the municipality did not yet count on a drainage plan.

*Programa Córrego Limpo*, launched in 2007 by the partnership between the City Hall and Sabesp, aimed at broadening the depollution of water in basins in São Paulo municipality. It was acknowledged that watersheds that had faced the full implementation of sanitary sewage networks yet showed some degree of river pollution due to the discharge of clandestine sewage, to the inappropriate disposal of solid waste, to lack of sewage-collection network maintenance or to non-systematic maintenance in them because of construction sites in course in the region (Travassos and Schult, 2013; Castro A., 2020). The Program was supported by the implementation of linear parks and, from the conceptual viewpoint, it acknowledged that "by structural construction sites, one must consider operational actions such as the elimination of clandestine connections, and the maintenance of environmental education programs" (Travassos and Schult, 2013, p. 301) that comprise a whole set of non-structural measures that are more effective to urban water management when they are associated with conventional drainage and sanitation systems.

This program has been operational since 2007, although it faced few interruptions; however, it related sanitation to the maintenance of 161 brooks in São Paulo State capital by late 2020 – it included the maintenance of water quality monitoring in 144 of these brooks (oxygen biochemical demand, OBD – mg/l) (Sabesp, 2021).

The *Plano Diretor de Drenagem Urbana* was included in *Plano de Metas 2013-2016*, although it should be under the command of a “municipal water entity” and have technical, legal and institutional connection to other municipalities composing the Alto Tietê Basin, as well as to federal and state managerial bureaus closely associated with water resources, sanitation and environmental management.

It is worth highlighting that, at that time, state law n. 7.663 (from December 30, 1991) and federal law n. 9.433 (from January 1, 1997) were already enacted. They provided on water resources policies based on the following principles: adoption of watersheds as physical-territorial planning and management units, and the integration of plans and programs to municipalities belonging to the same basin. However, this dreamed integration did not become true at that time and it is still under construction.

The bill focused on the *Plano Municipal de Habitação* (2009-2024), which was not approved, was pioneer in defining the housing policy and fundamental principles related either to land and building matters or to urban, environmental and infrastructure issues. Accordingly, among the parameters adopted to classify priorities, one finds the classification based on precariousness criteria and on water micro-basins, whose variables were added to three great dimensions: infrastructure, undercut or landslide risks, and health. The actions taken in valley bottoms for slums’ urbanization programs were substantiated by settlements’ maintenance. These actions were put in place through infrastructure implementation to avoid removing these populations, they could represent the

maintenance of a risk situation if they were not fully implemented in locations vulnerable to flooding events – it meant the creation of a new liability.

Among goals exposed in the 2014 PDE strategies (municipal law n. 16.050 from July 7, 2014), one finds the adoption of the environmental agenda, which emerged as supporting character in the city’s development. It took river valleys and axes in water networks as strategies to guide city growth by promoting densification in the surroundings of public transportation facilities and in regions presenting urban infrastructure networks and systems. Valleys of the Tietê, Pinheiros and Tamanduateí rivers were appropriated as metropolitan structuring axes; they were inserted in the Urban Structuring and Qualification Macro-zoning, which had featuring and perimeter similar to those proposed by the 2002 PDE. However, they lost their amplitude and priority as urban sustainability target.

Based on the previous plan, river valleys were seen as strategic regions for the inter-sectoral integration of urban management achieved by means of linear parks’ implementation. The 2014 PDE, in its turn, opened room for an approach referring to soil use ordering in this region, which had prioritized urbanization to the detriment of water capacity recovery in valley bottom areas based on urban densification and increment of public transportation systems – it did not mention environmental issues.

The 2014 PDE launched *Programa de Intervenção Urbana*, also known as PIU, as new urban transformation and ordering instrument applicable to densification and transformation axes. It regarded technical studies elaborated

by the public power to promote ordering and urban restructuring in underused areas with transformation potential in São Paulo City. This PDE proposed the creation of PIU Arco Tietê, PIU Arco Pinheiros and PIU Arco Jurubatuba, which lay on the edges of these rivers. They aimed at urban, environmental and water recovery in these regions. Studies were carried out by taking into consideration the existing conflicts between soil occupation and sealing in these areas, as well as the impacts that have led to flooding events.

These proposals considered interventions that covered drainage systems and the recovery of brooks, green areas, public spaces and mobility. However, it was possible observing little contribution of them to landscape and riverbeds' requalification in areas close to the road system; this finding reinforced the prevalence of vehicles' mobility.

Yet, in 2016 *Fundo de Desenvolvimento Urbano* – Fundurb – was regulated by Decree n. 57.547 from December 19, 2016. It is an important mechanism to finance urbanistic and environmental plans, programs and projects that integrate or derive from the direction plan, which works with resources obtained from the sales of granting to the right of building due to onerous grant operations provided by PDE instruments. Castro and Alvim (2018), by analyzing Fundurb's applications between 2013 and 2016, have observed that most of the contemplated construction sites had associated urban drainage services with both the remediation of geological and waterbodies' risks (brooks and steams), with roads' repair and paving, and with sites, to make adjustments in public squares based on landscaping and on the installation of sports and leisure equipment.

Finally, among advancements and steps back in the application of concepts concerning socio-environmental issues, the urban planning in São Paulo municipality favored paradigms and even implementation strategies that face conflicts created by the valleys' bottom urbanization model. These advancements and steps back did not contemplate a place for waters and poor populations in the urban space; therefore, they remain exposed to all sorts of risks, the interest in mobility and occupation expansion remain as real estate strategy.

It is possible observing that there is a relapsing management issue that devalues public assets. It goes beyond the persistence of obsolete concepts associated with urban water and outdoor spaces' management, as well as with São Paulo's environmental features. Since 2017, this municipality has been witnessing advancements in the privatization of important parks and public spaces. These privatizations are excused by the "efficiency of the private sector"; this justification was supported by lack of structuring in parks' managerial councils, which have been essential participatory instances since the project was defined, mainly because of the valuing, maintenance and close 'surveillance' of the quality of these spaces – they are promoted by the public use of these spaces.

If one considers the unquestionable climate changes and the impacts that have been caused by the urbanization phenomenon at global scale, it is possible stating that the urban planning project faces challenges related to overcoming sectoral models and the discontinuity of public policies.

Despite the proper and innovative legal framework in Brazil, except for isolated experiences, Brazilian cities keep on expanding

based on the orientation supported by the soil occupation and planning model that favors the most powerful sectors and agents. Such orientation takes into account environmentally weak areas, ruins their natural patrimony and exposes their populations, mainly the poorest ones, to all sorts of risk situations and socio-environmental vulnerabilities.

## Natural Hazard risk management in São Paulo and the sectoral logics

### The Brazilian policy

Natural Hazard risks management in Brazil is adjusted by *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil*, also known as PNPEDEC (law n. 12.608 from April 10, 2012), which provides on civil protection and defense actions organized by prevention, mitigation, preparation, response and recovery actions regarding specific responsibilities that are, in their turn, based on a systemic and continuous management. This management type organizes itself according to standards by *Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil* – Sinpdec, which is managed by municipal and state civil defense bureaus and by other sectoral and support organs. The National Civil Protection and Defense Secretariat Sedec/MI – is its main organ, but it does not define any minimal structure for them, since it preserves municipalities and states' autonomy (Brasil, 2012).

PNPEDEC addresses the need of articulating sectoral public policies for territorial ordering, urban development,

health, environment, climatic changes, water resources, geology, infrastructure, education, among others, as well as civil society's representatives, in order to build a local system to manage civil defense and protection policies and actions. These measures aim social, economic and environmental recovery, as well as the reconstruction of ultimate infrastructure and buildings (ibid.).

Risks management presupposes a broad set of structural and non-structural measures that hold psycho-social aspects, such as material support actions to fulfil the basic needs of the affected ones, actions to encourage hope towards the recovery of daily-life activities; as well as economic aspects: subsidized credit lines, fiscal incentives, tax-free policies and other measures regarding the productive capacity to generate income and to offer new job positions; environmental aspects: measures to recover degraded ecosystem due to hazardous events; and structural aspects: infrastructure reconstruction, buildings and facilities (ibid.).

These losses worsen in Brazil due to lack of programs and policies for risks management and damage mitigation, which are tools to recover, reinforce and reestablish economic activities in affected areas and populations, mainly the ones affected by hydrological events, since they are the most frequent ones and generate material losses (Castro A., 2020).

Reconstruction is an important part of recovery in scenarios affected by hazardous events; therefore, PNPEDEC (2012) highlights that such a phase must be supported by the mandatory transference of federal resources destined to the full or partial recovery of infrastructure, buildings, and public or community facilities. Thus, these actions

must be planned from the perspective of improving the original conditions in affected areas and of incorporating preventive aspects to them. These preventive aspects demand interventions based on the analysis of disaster scenarios capable of showing all factors influencing their occurrence, as well as current and future risks.

Among the observed challenges, one finds low quality of basic projects or incomplete ones; changes made in construction projects that ended up generating high costs for expenses support, and, most of all, the maintenance of inappropriate rules and standards set for territorial ordering, which previously allowed the occupation of risk areas by human activities and buildings.

### São Paulo and risks management: advancements and challenges

One of the first measures adopted by cities to manage risks lies on mapping conflict areas and on reordering their occupation by establishing new occupation rules and determining responsibility limits for the public power and the population. Accordingly, the current approach acts in establishing a combination of structural and non-structural actions, including adaptation to planning and construction laws and standards, as well as warning plans and post-event support.

The role and structures of municipal civil protection and defense bureaus account for articulating reconstruction along with sectoral bureaus at their governmental level. These organs are in charge of institutional and sectoral competences referring to construction sites, finances, social assistance, urbanization and the environment (São Paulo, 2018).

São Paulo municipality created São Paulo Municipal Civil Defense System in August 1978 through municipal decree n. 15.191/78 to promote integration efforts, use the existing resources and provide proper assistance during public calamity situations. Based on municipal decree n. 15.539/78, this system comprises two dimensions, namely: Municipal Civil Defense Commission (Comdec), which is linked to the State Civil Defense Coordination – it is composed of one representative from each municipal secretariat and from the military assistance of the mayor's office, and to the District Civil Defense Commissions (Coddec) that have free access to all Regional Administrations (*ibid.*).

In August 2006, this system was reorganized through municipal decree n. 47.534/2006, so it was adjusted to the standards set by the National Civil Defense System, which are listed in federal decree n. 5.376/2005. Comdec adopted the natural and anthropic hazardous event reduction as its goal; its actions included not just rescue and help, but assistance actions and the reestablishment of social normality, as well as preventive actions aimed at avoiding or minimizing hazardous events by mapping geological and hydrological risk areas.

Comdec was in charge of coordinating help and rescue actions in areas affected by hazardous events; it also counted on the Municipal Civil Defense Council, known as Consdec, which comprised representatives from several municipal secretariats. It had to make sure about the articulation of public policies related to civil defense and to other sectors of the Municipal Administration. This organization granted Comdec with a much more favorable position, since sub-

city halls have contact with all secretariats of the municipal city hall and are quite close to the mayor's office, as well as to the territory and its communities. However, in April 2018, municipal decree n. 58.199/2018 became a specific unit of the Municipal Urban Security Secretariat. Accordingly, it lost a broader articulation and got limited to actions to respond to natural hazard events. It was no longer a planning unit focused on establishing preventive actions that were not limited to structural measures or emergency actions (ibid.).

Important conceptual inquiries were adopted in Condec's deliberations after the 1988 Constitution was enacted and after the State Water Resources Policy (São Paulo). Its participatory profile stood out among the most expressive ones, for example: systemic approach in risks management; adoption of watersheds as territorial units for the establishment of preventive actions regarding flooding events and inundation, and the organization of communities to participate in discussions related to strategic actions and preventive measures to be adopted in risk areas. These measures aimed at ensuring, not just the adhesion to, but the permanence in preventive programs, regardless of the administrative management.

Since 2001, the Risk Management Plan and the Summer Rain Preventive Plan (PPCV) have been treated as permanent action in São Paulo; they aim at providing support to preventive geological and hydrological risks actions. The technological risk situations are addressed as accidents in urban infrastructures (water, electric power, gas and sewage) and in systems aimed at transporting chemical fluids and products

through roads and railways crossing the city – only recently the city incorporated risks management plans (Malheiros Figueira and Candeias de Almeida, 2020). Occurrence records are carried out and the specific conditions of each region are assessed to outspread warnings; in this case, the emergency state is issued (São Paulo, 2021).

Reports in the last PPCV, 2019-2020, provide records of occurrence based on their nature. These reports corroborate the indices presented in the assessed studies and in reports by international risk monitoring bureaus that point out the great incidence of floods and inundations (ibid.).

However, vulnerabilities, disarticulation and inconsistency are notable; they put pressure over this important program to prevent inundations.<sup>5</sup> São Paulo municipalities do not count on a general map of inundations or on a system of historical and georeferenced records for these locations; only flooding events that lead to interruptions in vehicles' flow in public roads have records registered in systems georeferenced by *Companhia Estadual de Tráfego* (CET). This scenario evidences the persistence of wrong urbanization concepts adopted for valley bottom areas; these concepts are substantiated by public actions and policies that favor vehicles' mobility and flow to the detriment of populations living in these areas in São Paulo City – these areas are systematically exposed to risks and losses (Castro A., 2020).

With respect to the availability of data for free public access, one can find the Geotechnical Letter of São Paulo Municipality, which can be consulted in and downloaded from the Geosampa system.<sup>6</sup> It counts on

georeferenced data about risks' evaluation due to the assessment and classification of areas described in the 2010 mapping; therefore, it demands up-dating.

The aforementioned frame led to the need of building a prevention system and of supporting areas exposed to risk situations. However, the built system reflects an exclusion and non-prevention culture, which neglects populations exposed to risks and does not respect systems and environmental dynamics (*ibid.*).

The PMRR review was not fully performed, but it was carried out until December 2020; only information from 11 sub-city halls were up-dated, according to report by the Civil Defense of São Paulo City Hall published on its website (São Paulo, 2020b). It also informs that the screening of risk areas is still being done by the Municipal Urban Security Secretariat (SMSU) – it is directly in charge of the Municipal Civil Protection and Defense Coordination, also known as Comdec.

Records of risk areas occurrence and removal are kept by Comdec, at the 24-h Integrated Control Center of the City (CCOI), which manages Technical Advises for Construction Ventures and Services by the Municipal Sub-City Halls Secretariat. However, information about occurrence records is quite recent, as expressed by information collected from interviews carried out with Comdec members. As for removals of households located in risk areas, the Municipal Housing Secretariat is in charge of controlling housing assistance, and it reinforces a disperse and disarticulated action.

There were no advancements regarding the implementation of an inspection system for risk areas. Based on risk areas' mapping, which is by the way obsolete, risk situations must be monitored according to occurrence records and act by activating sub-city halls' inspection units – Sub-city halls account for all sorts of assistances within its areas of action. The structuring of this Secretariat, itself, which encompasses issues concerning Public Security and Risks Management, shows inconsistencies and misunderstandings about the importance of these public policies. Matters regarding public security do not directly concern the prevention of hydrological and geological risks, which are prone to actions and programs involving soil occupation processes. The fact that public agents such as policemen, firemen or even the military gather to help victims in case of natural hazard events does not feature the nature and object of risks' prevention policies. Water and soil cannot be policed. Functioning, without up-dated data and the consolidation of a system to monitor and map risk areas, points towards that the performance of these bureaus is not substantiated by planning, it is not based on prevention, and is limited to give support to emergence situations (Castro A., 2020).

Because most of these occurrences take place in vulnerability, and in geological and hydrological instability areas occupied by poor populations, it is not hard acknowledging the reflexes of the historical negligence with planning and public management on all urban fabric.

## Final considerations

The actions taken by public management bureaus concerning the ordering of river valleys' occupation was marked by the sectorization and disarticulation that remain in place, even in the recent history of São Paulo urbanization. Although from the 2000s on the environmental agenda was addressed in discourses about public policies by direction plans and sectoral projects, the power of private agents remains in the mainstream of the agenda that must be materialized as part of privileges favoring these sectors that, in their turn, have historically set how, to whom and where São Paulo City grows and organizes itself.

From the direction plans' viewpoint, the most recent advancements in 2002 PDE and 2014 PDE are unquestionable. The 2002 PDE was pioneer in defining the city's water network as the very urban structuring axis and a set of linear parks that should privilege water courses, which are mostly buffered by the road system. The PDE 2014, in its turn, defined river valleys located in the water networks' axes of large rivers in the city as priority territories for metropolitan development in association with densification strategies adopted for public transportation axes and for regions presenting urban infrastructure networks and systems.

Despite the observed improvements, the recent experience encouraging the private initiative to develop PIUs shows, once more, that the exploration of soil value by the real estate market still prevails. Such a value has little or no counterpart from public investment

itself. This process evidences the capture of good public planning and management instruments to only fulfil private interests.

Processes to restructure drainage infrastructure systems, in their turn, are not fully covered. Because the drainage system is competence of the city hall; therefore, little is done by private concessionaries, which oversee managing drinking water, sewage and urban cleaning infrastructure networks. As aforementioned, risks management nowadays is taken as public security issue, as if it was possible for urban water to respect the power of police departments.

Analyses about risk management actions taken by federal bureaus point out that still we have a lot to advance either from the regulation or, mostly, from the managerial viewpoint. Lack of clear determination about the responsibility of State agents for financial support and covering to overcome material damages deriving from hydrological events were actions not incorporated to the construction of legal frameworks or to risks management. Still, concepts guiding the neoliberal policies to reduce the presence of State prevails broadens the participation of private agents who only care about this complex territory – represented by São Paulo City. Oftentimes, these areas, which are much more valorized, are less exposed to the effects of hydrological and geological hazard events.

The fact that Civil Defense bureaus do not count on essential inundation maps to substantiate prevention studies focused on these events, as well as on a digital system to register events and calls, evidences the



socio-spatial segregation that still prevails in urban soil management in São Paulo. Such a basic structuring has to be faced in order to guide the management of São Paulo territory by adjusting and embodying the hydrological dynamics and urban rivers in its agenda.

The Emergency Management Center, known as CGE, by São Paulo City Hall has been responsible for monitoring the meteorological conditions in the Capital since 1999. It was launched in November 1999 after a large scale inundation in the Anhangabaú Tunnel region, in March of this same year. This bureau was in a room in the headquarters of *Central de Operações da Companhia de Engenharia de Tráfego* (CET). It acts in partnership with the Municipal Civil Defense Coordination (COMDEC) to prevent the harming effects of rainfall. This center stores records of inundation and flooding points, as well as keeps a website for public access. The fact that CGE acts in partnership with and under the guardianship of CET evidences how the vehicles circulation issue and transportation remains as priority to the detriment of risks' prevention. Finally, urban soil expansion and exploration in the municipality is favored by the real estate sector. This process is articulated to individual transportation means displacement, which impairs the socio-environmental agenda.

Therefore, it is worth giving back to Comdec the articulating role of managing risks São Paulo, to reach the goal of preventing, mitigating, preparing, responding to and recovering different risk situations in the city by adopting an inter-sectoral and articulated

approach to sub-city halls. It is so, because sub-city halls are directly related either to the Mayor's Office or to the territory itself.

It is important highlighting that some cities in Brazil and on the globe have been updating their hydrological and geological hazard events data, by considering the unquestionable influence of climatic changes on the rainfall regimes. Accordingly, the following cities stand out in the world scenario: Blumenau, Santa Catarina State; and New York, in the USA.

Blumenau incorporated limitations to flooding areas to its Direction Plan back in 1989 by articulating a municipal civil defense plan to sanitation, housing, environment, water resources and territorial ordering plans. These municipal hydrological risks prevention plan is in compliance with the "Integrated Plan for the Prevention and Mitigation of Natural Hazard Events risks in Itajaí Rivers' Hydrological Basin" (PPRD-Itajaí) – which shows regional scale and is under the responsibility of the state government. Itajaí-PPRD results from an action of Santa Catarina government, which was taken along with the International Japanese Cooperation Agency, also known as JICA

New York City, in its turn, has been updating and making normative adjustments in soil zoning, and it has been done to reduce the impacts from extreme hydrological events. Standards in *2013 Inundation and 2015 Recovery* aimed at facilitating the adjustments of construction sites to fulfil the minimal requirements set by construction patterns resistant to inundations.

São Paulo, despite the pointed out institutional advancements, still deals with these matters without integrated planning, without the support of up-dated material data, with reduced teams. All these features highlight the historical delay that affects lives,

and material and financial resources, on a yearly basis, at every rainy season. Given the recent climatic changes, the risk of flooding events in the city is still growing, and it points towards an uncertain and non-sustainable socio-environmental future.

**[I]** <https://orcid.org/0000-0002-9966-9788>

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

## Acknowledgement

We are grateful for the support from the following institutions: Universidade Presbiteriana Mackenzie (PhD scholarship); Fundo MackPesquisa (Research Project funding) and Capes Proex (translation of the article).

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Deyse Assis de Miranda, [deyse@gooddealconsultoria.com](mailto:deyse@gooddealconsultoria.com)

## Notes

- (1) The PhD thesis was presented by Castro (2020) at PPGAU/UP, it is part of a broader research called “Urbanization Projects of Precarious Settlements and of Environmental Protection Areas: dimensions of sustainability”, which is coordinated by Angélica T. Benatti Alvim and funded by Fundo MackPesquisa and CNPq (edital Universal 2018).
- (2) The geographic limits of Alto Tietê basin (BAT) almost entangle the managerial limits of São Paulo’s metropolitan region (RMSP) (Alvim, 2003).
- (3) In 1930, Engineer Francisco Prestes Maia elaborated Plano de Avenidas in order to guide the city’s development. Based on the “haussmannian” model, Prestes Maia proposed a road system capable of fully remodeling the city, which would be designed based on perimeter radial structure – the irradiation perimeter -; this is a formal model that should be adjusted to the city’s topographic conditions. In 1938, Prestes Maia became the mayor and put his project in place, he implemented quite significant actions to the city, such as kept on channeling Tamanduaté River, enlarging Rangel Pestana Avenue, extending Rebouças Avenue, prolonging Pacaembu Avenue until reaching Tietê River and Nove de Julho Avenue by implementing a tunnel crossing underneath Paulista Avenue, among others. If, on the one hand, the Avenues’ Plan can be seen as an instrument to picture São Paulo’s modernization, on the other hand, it accounted for its unlimited expansion and for the model adopted to occupy the valley bottom avenues. (Abascal, Bruna, Alvim, 2007).
- (4) Nowadays, Cantareira Water Producer System, one of the biggest of its kind in the world, produces 33 m<sup>3</sup>/s of water and supplies 8.8 million people in RMSP. Its conception encompasses the transposition between two watersheds; it imports water from Piracicaba watershed to Alto Tietê basin. Of the 33m<sup>3</sup>/s produced by this system, only 2m<sup>3</sup>/s are produced in Alto Tietê basin, by Juqueri River; 22m<sup>3</sup>/s come from Jaguari-Jacaréi reservoirs, whose basins are mostly inserted in Minas Gerais State – the remaining water is found in Piracicaba River basin. Cantareira System management is ruled by the National Agency of Waters (ANA) and by the Department of Waters and Electric Power of São Paulo State (Daee), (ANA, 2021).
- (5) The Drainage Book has been developed; it encompasses the Municipal São Paulo Water System Management Plan – PMAPSP. These books provide maps of inundations in water sub-basins in São Paulo municipality which are elaborated by the Technical Hydrological Center of USP Polytechnical School. It also presents data, information, studies and the proposition of measures to control critical events. So far, books about 12 of the 186 sub-basins that are catalogued by the city hall were elaborated and published. Available at [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/obras\\_de\\_drenagem/index.php?p=230496](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/obras_de_drenagem/index.php?p=230496).
- (6) Available at: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Accessed on: December 8, 2021.

## References

- ABASCAL, E. S.; BRUNA, G. C.; ALVIM, A. T. B. (2007). Modernização e modernidade. Algumas considerações sobre as influências na arquitetura e no urbanismo de São Paulo no início do século XX. *Arquitextos*. São Paulo, ano 8, n. 85.05, Vitruvius, jun. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.085/240>>. Acesso em: 4 abr 2019.
- AB'SABER, A. (2004). *São Paulo, Ensaios Entreveros*. São Paulo, Edusp/Imprensa Oficial.
- ALENCAR, J. (2017). *Bacias hidrográficas urbanizadas: renaturalização, revitalização e recuperação. Um estudo da Bacia do Jaguaré*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALVIM, A. T. B. (2003). *A contribuição do comitê do Alto Tietê à gestão da bacia metropolitana entre 1994 e 2002*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALVIM, A. T. B. et al. (2006). A modernidade e os conflitos socioambientais em São Paulo: um olhar sobre o Plano Diretor Estratégico Municipal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 3, 2006, Brasília. *Anais*. São Paulo, Annablume, pp. 1-17.
- ALVIM, A. T. B.; BRUNA, G. C.; KATO, V. (2008). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 19, pp. 143-164. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8714>. Acesso em: 20 maio 2019.
- ANA – Agência Nacional de Águas (2021). *Sistema Cantareira*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/sala-de-situacao/sistema-cantareira/sistema-cantareira-saiba-mais>. Acesso em: 20 dez 2021.
- ANELLI, R. (2007). Redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo. Das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. *Arquitextos*, São Paulo, ano 7, n. 82.00, Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>. Acesso em: 15 out 2019.
- BEIGUELMAN, P. (1995). *Processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BRASIL (2012). Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Lei n. 12.608, de 10 de abril. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 15 dez 2021.
- CAMPOS, V. N. O. (2001). *Metropolização e Recursos Hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e a região Metropolitana do México. 1970 -2000*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CASTRO, A. C. de V. (2012). *Conflitos ambientais e urbanos na Bacia do Ribeirão Quilombo em Campinas, SP*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Parâmetros para a ocupação sustentável de áreas de fundo de vale no meio urbano: o caso da bacia hidrográfica do córrego Jaguaré, São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- CASTRO, A. C. de V.; ALVIM, A. T. B. (2018). Conceptual landmarks of sustainable development in cities – A reading of the process of building the idea of Sustainable Development. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, v. 471, IOP Materials.

- CASTRO, C. N. de (2012). *Gestão das águas: experiências internacional e brasileira*. Texto para discussão n. 1744. Brasília, Ipea. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15034](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15034). Acesso em: 14 jul 2020.
- CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (2019). Disponível em: <http://www2.cemaden.gov.br/ameacas-naturais-no-brasil/>. Acesso em: 21 jul 2021.
- CRED – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2020). School of Public Health. Brussels, Belgium, Université Catholique de Louvain. Disponível em: [https://www.cred.be/publications?field\\_publication\\_type\\_tid=All](https://www.cred.be/publications?field_publication_type_tid=All). Acesso em: 28 jul 2020.
- DELIJACOV, A. (1998). *Os rios e o desenho urbano da cidade: proposta de projeto para a orla fluvial da Grande São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DUARTE, B. J. (2015). São Paulo em Preto e Branco. Disponível em: <https://spempretoebranco.blogspot.com/2015/04/tunel-da-avenida-9-de-julho-em.html>. Acesso em: 30 mar 2019.
- FRANCO, F. M. (2005). *A construção do caminho: a estruturação da metrópole através da conformação técnica da Bacia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FUNDAÇÃO ENERGIA E SANEAMENTO (2020). *Acervo*. Disponível em: <https://www.energiaesaneamento.org.br/acervo.aspx>. Acesso em: 20 mar 2021.
- GOMES, J.; BARBIERI, J. (2004). Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. *Cadernos EBAPE Br*, v. II, n. 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v2n3/v2n3a02.pdf>. Acesso em: 20 mar 2019.
- GORSKI, M. C. B. (2010). *Rios e cidades: ruptura e reconciliação*. São Paulo, Editora Senac.
- HIGUERAS, E. (2006). *Urbanismo bioclimático*. Barcelona, Gustavo Gili.
- HOUGH, M. (1995). *Cities and natural processes*. Londres, Routledge.
- KAHTOUNI, S. (2004). *A cidade das águas*. São Paulo, RiMa.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Paisagem e infraestrutura no espaço da sociedade*. São Paulo, RiMa.
- MALHEIROS FIGUEIRA, R.; CANDEIAS DE ALMEIDA, A. (2020). Gestão integrada dos riscos tecnológicos na Região Metropolitana de São Paulo-RMSP. *Diálogos socioambientais na macrometrópole paulista*. São Paulo, v. 3, n. 8, pp. 39-42.
- MELO, L. L. (2001). A Light revela São Paulo: espaços livres de uso público do centro nas fotografias da Light (1899-1920). *Revista História & Energia*, n 9. Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo.
- PASTERNAK, S. (2010). Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34. São Paulo, Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/28>. Acesso em: 24 jul 2020.
- PDMAT 3 (2013). Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê. São Paulo, SP, Daee. Disponível em: [https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CBH-AT/11958/relatorio-i\\_plano\\_final-rev2.pdf](https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CBH-AT/11958/relatorio-i_plano_final-rev2.pdf). Acesso em: 20 ago 2019.
- PELLEGRINO, P. R. M. (1995). *Paisagens estáticas: ambiente virtual*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- PESSOA, D. (2019). O processo de retificação do rio Tietê e suas implicações na cidade de São Paulo, Brasil. *Paisag. Ambiente: Ensaios*. São Paulo, v. 30, n. 44, e158617. Disponível: <file:///C:/Users/User/Downloads/158617-Texto%20do%20artigo-392074-1-10-20200211.pdf>. Acesso em: 17 ago 2019.
- REIS FILHO, N. G. (2004). *São Paulo: vila cidade metrópole*. São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo.
- RILEY, A. L. (1998). *Restoring streams in cities: a guide for planners, policy makers, and citizens*. Washington (DC), Island Press.
- ROSSI, R. A.; SANTOS, E. (2018). Conflito e regulação das águas no Brasil – a experiência do Salitre. Universidade Federal da Bahia. *Caderno CRH*, v. 31 n. 82. Salvador.
- RUTKOWSKI, E. W. (1999). *Desenhando a bacia ambiental: subsídios para o planejamento das águas doces metropolitan(izad)as*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (2021). Programa Córrego Limpo. Disponível em: [site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=116](http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=116). Acesso em: 12 jul 2019.
- SAITO, S. M. et al. (2019). População urbana exposta aos riscos de deslizamentos, inundações e enxurradas no Brasil. *Revista Sociedade & Natureza*, v. 31. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/46320>. Acesso em: 9 mar 2020.
- SANTOS, R. F. (2004). *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo, Oficina dos Textos.
- SÃO PAULO em preto e branco (2020). Disponível em: <http://spempretoebranco.blogspot.com/2015/04/tunel-da-avenida-9-de-julho-em.html>. Acesso em : 30 mar 2021.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal (2012). Programa 100 parques. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/parques/index.php?p=49467](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=49467). Acesso em: 12 dez 2021.
- \_\_\_\_\_. (2018). Decreto n. 58.199, de 18 de abril. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58199-de-18-de-abril-de-2018>. Acesso em: 12 dez 2021.
- \_\_\_\_\_. (2020a). Cidade de São Paulo, Urbanismo e Licenciamento. *Mapas*. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/plano\\_diretor/index.php?p=1391](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php?p=1391). Acesso em: 14 dez 2021.
- \_\_\_\_\_. (2020b). Informe da defesa civil. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/defesa\\_civil/noticias/?p=306213](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/defesa_civil/noticias/?p=306213). Acesso em: 20 jul 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021). Reorganização da Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-prefeito-pref-1122-de-23-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 12 dez 2021.
- SCHUTZER, J. G. (2012). *Cidade e meio ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano*. São Paulo, Edusp.
- SCOLARO, D. (2012). *A preservação dos recursos hídricos na bacia do Itajaí: soluções de baixo impacto ambiental para o município de Blumenau*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- SEABRA, O. (1987). *Meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros – valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- SEGATTO, J. A. (1995). *Reforma e revolução: as vicissitudes políticas do PCB, 1954-1964*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SILVA, R. T. (2002). "Gestão hidrográfica de bacias densamente urbanizadas". In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. *Livro verde. Desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, Editora da Unicamp.
- SPIRN, A. W. (1995). *O jardim de granito*. São Paulo, Edusp.
- TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; AMARAL, R. (orgs.) (2009). *Desastres naturais conhecer para prevenir*. São Paulo, Instituto Geológico.
- TRAVASSOS, L. (2005). *A dimensão socioambiental da ocupação dos fundos de vale urbanos no Município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Revelando os rios: novos paradigmas para intervenção em fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TRAVASSOS, L.; SCHULT, S. I. M. (2013). Recuperação socioambiental de fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo, entre transformações e permanências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 289-312. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/15826>. Acesso em: 23 set 2020.
- TRIPOLONI, P. (2008). *Planos e projetos para o rio Tietê na cidade de São Paulo, 1988-2002: de uma visão setorial a uma visão integrada*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- TUCCI, C. E. M. (2007). *Inundações urbanas*. Porto Alegre, ABRH v. 1.
- TUCCI, C. E. M.; BERTONI, J. C. (2003). Inundações urbanas na América do Sul. *Revista da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre, Editora da Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

Received: August 27, 2021  
Approved: December 8, 2021





# Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011-2018

Potentialities and contradictions of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure in the city of São Paulo – 2011-2018

Lucas Daniel Ferreira [1]

## Resumo

O presente artigo propõe uma análise crítica sobre a política de saneamento no município de São Paulo, com enfoque para atuação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, entre 2011 e 2018. Para tanto, ilustra a relevância do fundo municipal em relação a outras fontes de recursos e detalha sua execução orçamentária nesse período. A proposta metodológica adotada buscou compreender o papel do FMSAI na busca pela universalização do saneamento, considerando duas dimensões essenciais: os investimentos ao longo do tempo e sua distribuição no território. Os resultados apresentados indicam que, apesar de incorporar o caráter intersetorial da política de saneamento ambiental em seu desenho institucional, sua execução levou ao acirramento do conflito distributivo inerente ao orçamento público.

**Palavras-chave:** fundo público; orçamento público; saneamento ambiental; governança da água; política urbana.

## Abstract

*This article proposes a critical analysis of the sanitation policy in the city of São Paulo, focusing on the performance of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure (FMSAI) between 2011 and 2018. It illustrates the relevance of the municipal fund in relation to other sources of resources and details its budget execution in this period. The methodological proposal adopted here aimed to understand the role of the FMSAI in the pursuit of universal sanitation considering two essential dimensions: investments over time and their distribution in the territory. The results indicate that, despite incorporating the intersectoral character of the environmental sanitation policy in its institutional design, its execution led to the worsening of the distributive conflict inherent in the public budget.*

**Keywords:** *public fund; public budget; environmental sanitation; water governance; urban policy.*



## Introdução

A literatura crítica sobre o papel do fundo público (Oliveira, 1988) e suas implicações na reprodução do capital, de um lado, e na reprodução da força de trabalho, de outro, evidenciou a importância da atuação estatal no domínio econômico (Bercovici e Massoneto, 2006). O orçamento público do Estado de Bem-Estar-Social, em sua origem, teria como características fundamentais a prestação de serviços públicos e a garantia de direitos sociais. No entanto, a condição periférica da economia brasileira jamais alcançou o padrão de financiamento keynesiano dos países centrais, passando por processos de maior instabilidade.

Tendo em vista o direito humano à água e ao saneamento, a atuação estatal sobre o financiamento das infraestruturas de água e esgoto é caracterizada pela necessidade de um alto grau investimento, fazendo com que as práticas de subvenções ou subsídios públicos sejam, historicamente, usuais no setor de saneamento básico em escala global (Heller et al., 2014). No caso brasileiro, parte importante dos recursos investidos pelos agentes privados não se caracteriza como recursos próprios, mas sim como recursos, majoritariamente, advindos de fundos e bancos públicos – como, por exemplo, FAT, FGTS e BNDES – com o objetivo de alavancar as atividades do setor a partir de taxas de juros consideravelmente atraentes (Britto e Rezende, 2017).

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) teve o papel de preencher o vazio institucional (Britto, 2011; Heller et al., 2014) que marcava a política nacional de saneamento desde o fim do Plano Nacional de Saneamento – Planasa. O marco regulatório

nacional reconheceu os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico no País, abrindo a possibilidade de o poder local instituir, por meio dos chamados contratos de programa, os convênios de cooperação junto às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBS. Nesse sentido, estabeleceu-se que os municípios poderiam, isoladamente ou em consórcios públicos, criar fundos com o objetivo de custear a universalização do acesso ao saneamento, a partir do investimento de parcela da receita oriunda dos serviços de saneamento básico.

De acordo com levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,<sup>1</sup> o número de municípios que declararam possuir fundo municipal para essa função passou de 215 (3,9%), em 2011, para 580 (10,4%) em 2017.

No caso de São Paulo, chama a atenção, por um lado, a diversidade das ações que podem ser financiadas a partir dos recursos desse fundo municipal, o que demonstra uma leitura intersetorial do saneamento ambiental (Moretti e Moretti, 2014). Por outro lado, considerando que o orçamento público é um espaço de mediação do conflito em torno dos recursos do fundo público, o conflito distributivo tende a acirrar-se no momento da divisão desse fundo entre as diferentes políticas públicas, especialmente em um cenário de recessão econômica e estagnação das receitas municipais (Peres, 2020), conforme veremos adiante.

Nesse sentido, o presente artigo visa explorar as potencialidades e as contradições presentes na atuação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI de São Paulo e está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira

apresenta a relevância do fundo municipal no financiamento da política urbana a partir de uma análise comparativa com as principais fontes de recursos. A segunda trata da execução orçamentária do FMSAI e de suas alterações no período de 2011 a 2018, com enfoque para as disputas acerca da alocação de seus recursos. Na terceira, exploramos a dimensão espacial dos investimentos nesse mesmo recorte temporal. Por fim, as considerações finais apontam, com base nos dados apresentados, para as contradições presentes na execução do fundo municipal.

## Potencialidades do FMSAI na política urbana do município de São Paulo

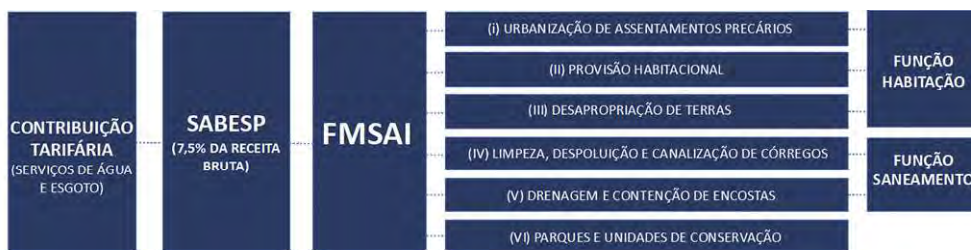
O início dos anos 2000 foi marcado pela disputa sobre a titularidade dos serviços de saneamento entre estado e município de São Paulo. Após tentativas frustradas de municipalização dos serviços, regulamentou-se um modelo de governança compartilhada de abastecimento e esgotamento sanitário na capital paulista. O convênio e o contrato, instituídos em 2010 (São Paulo, 2010a e 2010b), asseguraram a prestação de serviços pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp pelo prazo de 30 anos, definindo as atribuições de ambos os entes federativos, tanto do estado, através da Sabesp e agência reguladora, quanto do município. De maneira geral, com pouca descentralização e controle social e forte viés econômico-financeiro (Moretti e Moretti, 2014; Ferreira, 2020).

De acordo com o contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário,<sup>2</sup> uma parcela dos recursos obtidos pela Sabesp a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser repassada ao FMSAI, com o objetivo de complementar a atuação da Sabesp no município.

No entanto, a finalidade do Fundo seria investir em amplo leque de obras e serviços relativos a: (1) intervenções em áreas ocupadas, predominantemente, por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários; (2) provisão habitacional para atendimento de famílias em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda; (3) desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo; (4) limpeza, despoluição e canalização de córregos; (5) drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos; (6) implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no município, de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias, de áreas de esporte, de obras de paisagismo e de áreas de lazer (São Paulo, 2010b).

A gestão dos recursos do Fundo é realizada por um conselho gestor, presidido pela Secretaria de Habitação e composto por outras oito secretarias municipais<sup>3</sup> e três conselhos de representação da sociedade civil e organizada.<sup>4</sup> As deliberações do conselho gestor são publicadas no *Diário Oficial da Cidade* e divulgadas no site oficial do fundo, visando à transparência das discussões realizadas no âmbito do conselho.

Fluxograma 1 – Fluxo dos recursos do FMSAI.  
Funções de governo sintetizam as ações adotadas na metodologia



Fonte: elaboração própria com base nas ações definidas pelo convênio de governança compartilhada.

A composição institucional do conselho gestor, ainda que apresente limitações no que se refere ao controle e à participação social, sugere a superação de uma lógica setorial na aplicação de recursos públicos municipais. Assume-se, portanto, o caráter intersetorial na política de saneamento ambiental do município.

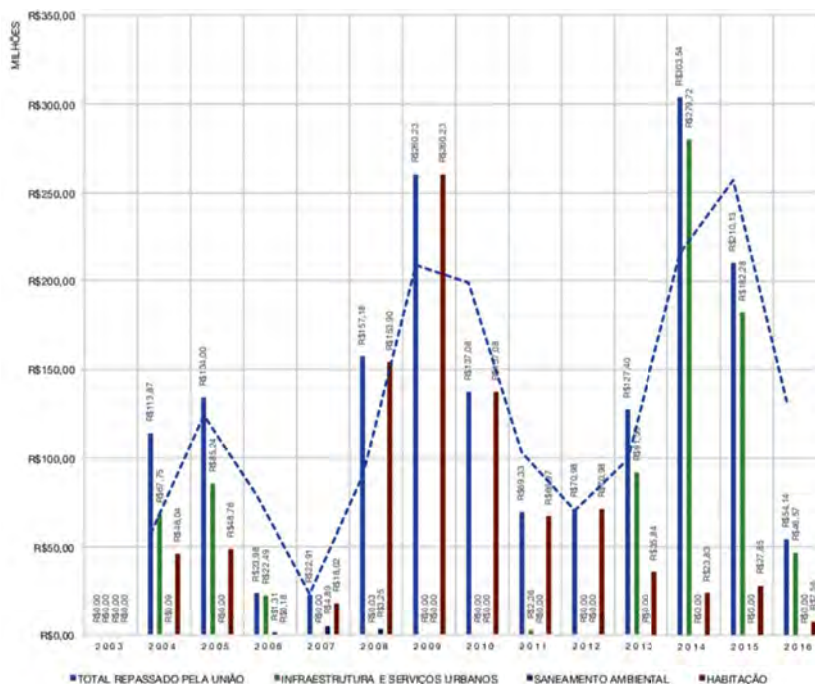
Cabe observar que o Plano Municipal de Saneamento Básico, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, foi elaborado em 2010 e prevê um horizonte de planejamento de 20 anos, com atualizações periódicas quadrienais. No entanto, apenas no ano de 2019 a prefeitura de São Paulo lançou uma revisão complementar ao plano com novas diretrizes, visando à revisão integral do PMSB para o ano de 2020.

O referido plano, instituído através de decreto municipal n. 58.778 de maio de 2019, não estabelece um plano de investimentos considerando os recursos do FMSAI ou os recursos realizados pela Sabesp no município nos anos de 2019 e 2020, deixando-o a cargo, respectivamente, do conselho gestor do fundo e do comitê gestor do contrato.

Para compreender a relevância do FMSAI no financiamento da política urbana, habitacional e de saneamento na cidade de São Paulo, é necessário entendê-lo como uma fonte de recursos municipal robusta e perene. Para isso, propomos uma análise comparativa com outras fontes de recursos importantes para o desenvolvimento da política urbana na escala local.

As transferências de recursos da União para o financiamento da política urbana no município de São Paulo, entre os anos de 2003 e 2016, demonstram dois períodos evidentes de maior capacidade de investimento. O período de 2007 a 2012 foi marcado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltado principalmente a obras e serviços de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, atingindo, em 2009, sua maior marca, na ordem de 260 milhões de reais (Gráfico 1). Nesse mesmo ano, é inaugurada a segunda fase do programa federal (PAC – II), que se estende até o final do ano de 2016, em constante queda.

Gráfico 1 – Receita do município de São Paulo através de convênios e transferências federais, recursos destinados às ações de desenvolvimento urbano. Valores anuais em milhões de reais corrigidos para 2016



Fonte: Royer, Santos e Filocomo (2018).

No período de 2013 a 2016 verifica-se importante incremento de repasses federais destinados a projetos de infraestrutura urbana na cidade de São Paulo, atingindo um pico de mais de 279 milhões de reais em 2014. A partir de 2013, chamam a atenção a redução dos repasses para as obras de habitação e o aumento exponencial para as obras de infraestrutura e serviços urbanos a partir do convênio entre Secretaria de Infraestrutura Urbana – Siurb e Ministério das Cidades – MCidades (Royer, Santos e Filocomo, 2018).

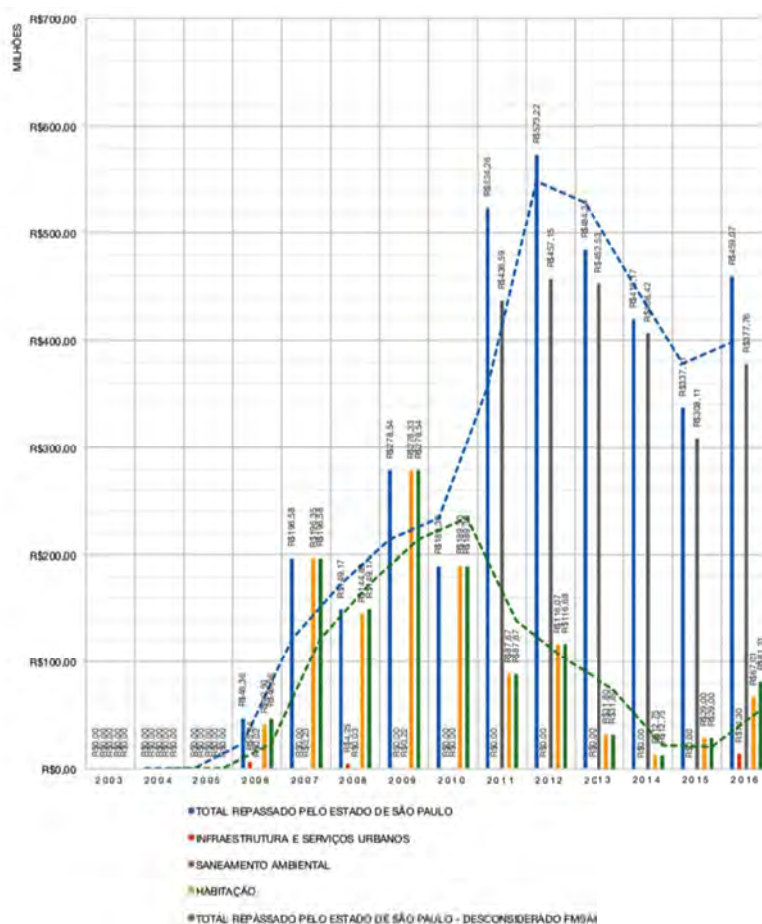
Ao observarmos a receita do município de São Paulo através dos repasses de convênios estaduais, temos que, entre os anos 2006 e 2009, grande parte dos repasses ocorreu na função habitação, devido a convênios assinados entre Sehab e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado – CDHU, voltados principalmente à construção de novas unidades habitacionais. Entre os anos 2010 e 2012, o governo do Estado, enquanto tomador de um novo contrato junto ao Programa de Aceleração do

Crescimento – PAC, também conhecido como PAC Mananciais, repassou recursos importantes que visaram a obras e serviços de urbanização e saneamento básico nas áreas de mananciais das represas Billings e Guarapiranga.

A cooperação estadual para o financiamento do desenvolvimento urbano paulistano ganhou nova dimensão em 2011, com o início

da operação FMSAI, responsável por concentrar 67% de todos os recursos estaduais repassados ao município de São Paulo entre os anos de 2003 e 2016. Ao todo, o FMSAI transferiu mais de 2,4 bilhões de reais à capital entre 2011 e 2016, o que explica a inflexão apresentada pelo Gráfico 2 (Royer, Santos e Filocomo, 2018).

Gráfico 2 – Receita do município de São Paulo através de convênios estaduais, recursos repassados ao FMSAI. Valores em milhões de reais corrigidos para 2016



Fonte: Royer, Santos e Filocomo (2018).

Importa apontar que os recursos do FMSAI repassados pela Sabesp não representam propriamente uma transferência estadual de recursos fiscais ao município de São Paulo. Considerando que tais recursos são receitas oriundas do contrato de concessão e prestação de serviços, deveriam ser classificados como receita própria do município. No entanto, essa distorção contábil permanece até os dias de hoje.

Comparando as receitas estaduais e federais do município de São Paulo, através dos gráficos apresentados anteriormente (Gráficos 1 e 2), pode-se ter uma noção da relevância do FMSAI no financiamento da política urbana em relação aos repasses de programas federais como o PAC (I e II). Tomando como exemplo o ano de 2014, ano de maior receita via repasses federais e uma das menores receitas estaduais da série histórica,<sup>5</sup> as transferências federais atingiram a marca de aproximadamente 300 milhões de reais, e os recursos do FMSAI chegaram à casa dos 400 milhões de reais no ano.

Em um cenário de crise fiscal e instabilidades nos repasses da União – através dos programas federais como PAC e MCMV –, o município de São Paulo amplia sua autonomia orçamentária e financeira através da instituição do FMSAI.

Outra fonte de recursos importante para a cidade de São Paulo é o Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb. Uma análise comparativa em relação a esse fundo municipal, também protagonista do financiamento do desenvolvimento urbano, contribui para ampliarmos o entendimento sobre o papel do FMSAI. Não se trata, contudo, de uma análise comparativa, a fim de hierarquizar a importância de ambos os fundos, uma

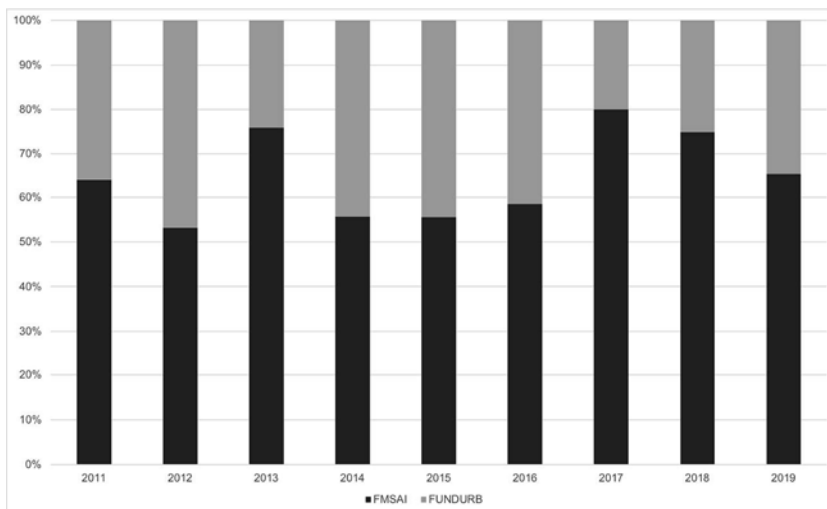
vez que desempenham, muitas vezes, papéis complementares na estrutura orçamentária de algumas secretarias municipais.

O Fundurb, criado no ano de 2002 pelo Plano Diretor Estratégico, tem como principal característica a redistribuição dos ônus da valorização imobiliária para a coletividade. De acordo com o Plano Diretor Estratégico de 2014, prevê-se de destinação de recursos do fundo para seis funções prioritárias: (1) programas de habitação de interesse social; (2) implantação de sistemas de transporte coletivo; (3) ordenamento e direcionamento da estruturação urbana; (4) implantação de equipamentos urbanos e espaços públicos; (5) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; e (6) criação de unidades de conservação.

A fim de demonstrar a importância do Fundurb na execução orçamentária das secretarias municipais que têm acesso aos seus recursos, Paim (2019, p. 24) aponta que “o volume de recursos do Fundurb utilizado pela Secretaria Municipal de Habitação, quando comparado com o valor liquidado do orçamento da secretaria em 2016, chega a representar quase 50%”.

Ainda que o Fundurb tenha uma participação importante no orçamento destinado ao desenvolvimento urbano de São Paulo, os recursos do FMSAI representam a maior parcela. A relação entre as despesas totais de ambos os fundos, se considerarmos os recursos totais liquidados, em todas as suas funções de governo, temos uma média de 65% para o FMSAI e 35% para o Fundurb, no período entre o ano de 2011 e 2019 (Gráfico 3). O ano de maior disparidade entre a participação dos dois fundos no financiamento das políticas urbanas foi 2017, quando o FMSAI representou 80% e o Fundurb, 20%.

Gráfico 3 – Relação entre despesas totais dos fundos FMSAI e Fundurb.  
Valores em porcentagem



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

Devido ao fato de que a principal fonte de recursos do Fundurb é a arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, sua receita depende diretamente da atividade imobiliária na cidade, fazendo com que os recursos disponíveis nesse fundo tenham uma variação considerável de ano para ano. Além disso, o fato de a captação de recursos do FMSAI ser baseada em porcentagem da receita sobre os serviços de água e esgotamento sanitário faz com que sua receita seja tendencialmente mais constante, fato este que também reflete em sua execução orçamentária – como veremos na seção a seguir.

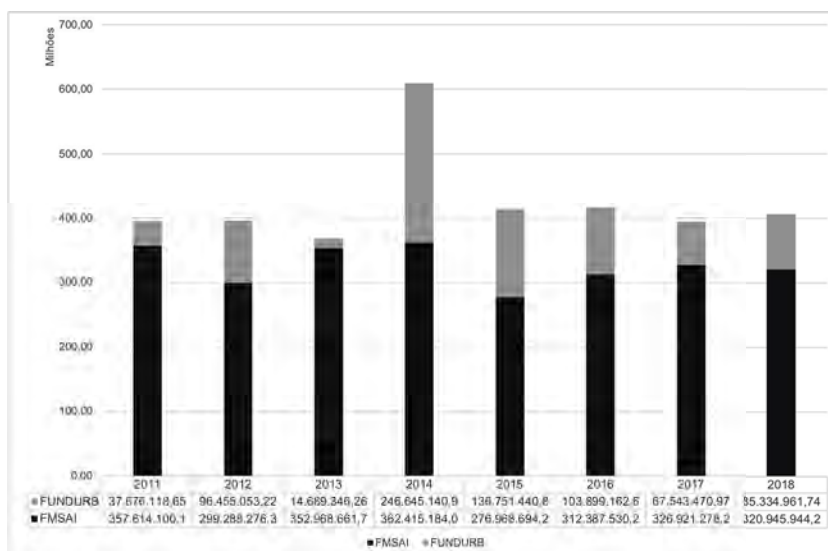
Sobre os valores absolutos liquidados nas funções habitação e saneamento, entre 2011 e 2018, o Fundurb apresentou um total de investimentos da ordem de 1,1 bilhão

(26%), enquanto o FMSAI concentrou uma execução orçamentária acima de 3,2 bilhões (74%), apresentando uma capacidade financeira três vezes superior.

A análise dos dados desenvolvida na presente seção expressa a importância do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, em números gerais, no financiamento de política urbana do município de São Paulo, especialmente no que se refere às funções de governo habitação e saneamento. Em termos de volume de recursos, o FMSAI atingiu uma dimensão sem precedentes no município, ampliou a autonomia do município em relação aos repasses federais do PAC I e II e se consolidou como a principal fonte de recursos da política habitacional, de saneamento ambiental e infraestrutura, com maior estabilidade e robustez que o Fundurb.



Gráfico 4 – Valores liquidados nos fundos FMSAI e Fundurb, nas funções de governo habitação e saneamento, no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

## A execução orçamentária em perspectiva: alocação dos recursos no período 2011-2018

O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, assim como outros inúmeros fundos públicos municipais, é um mecanismo de gestão orçamentária e financeira que funciona através da vinculação das receitas definida por lei, dotação orçamentária específica e uma conta específica para as transações financeiras. Do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira, a vantagem de se operar o orçamento através de um fundo, para além da vinculação da receita, é o fato de um

eventual saldo no encerramento de um exercício ser transferido para o exercício seguinte, garantindo, assim, que os recursos – vinculados às atividades específicas – não retornem ao tesouro municipal ou a outras finalidades.

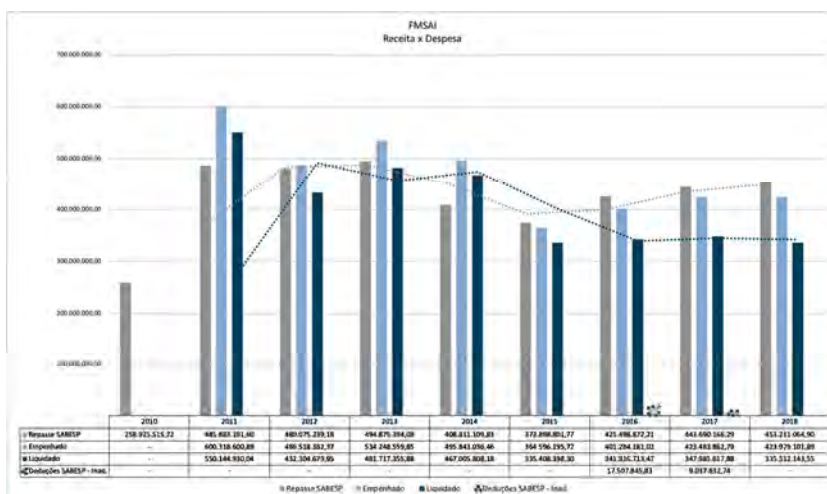
O fato de os fundos públicos contábeis garantirem seu orçamento de um ano para o outro é importante para olharmos para a execução orçamentária do FMSAI. Nesse sentido, apesar de o fundo ter sido criado por lei no ano de 2009,<sup>6</sup> o convênio de cooperação e seu respectivo contrato só foram assinados em junho de 2010 e, portanto, os primeiros repasses da Sabesp ao município ocorreram apenas no terceiro e quarto trimestres do ano de 2010. Além disso, os primeiros investimentos foram realizados a partir do ano de 2011.

A leitura da execução orçamentária do fundo sugere-nos uma análise separada em três diferentes fases: (1) 2010 e 2011 – por serem marcados como anos atípicos – os repasses realizados em 2010 compuseram a Lei Orçamentária Anual de 2011, quando vieram a ser contabilizados como despesas; (2) de 2012 a 2014 – o fundo operou com a mais alta capacidade de investimentos, acima de 400 milhões de reais por ano; (3) 2015 a 2018 – período pós-crise de gestão hídrica, no qual os repasses estaduais tiveram importante redução, especialmente no ano de 2015. Nos anos seguintes, gestão dos recursos mostrou-se incapaz de recuperar sua capacidade de investimento, aumentando progressivamente a diferença entre os valores empenhados e os valores liquidados.<sup>7</sup>

O primeiro ano de execução orçamentária do FMSAI (2011) foi o ano de mais alto desempenho do ponto de vista de volume de recursos: devido ao saldo acumulado do exercício anterior, a despesa ultrapassou a receita e atingiu a marca superior a 550 milhões de reais no ano. Nesse ano, praticamente todo o recurso disponível no fundo executado foi concentrado na Secretaria de Habitação, pasta responsável por presidir o Fundo – como veremos adiante.

Em 2012 e 2013, as despesas do Fundo foram relativamente constantes, investindo em média 450 milhões de reais em cada ano. Assim como 2011, nesses dois anos, os recursos ficaram concentrados na Secretaria de Habitação. No ano de 2014, no entanto, a crise hídrica e a queda de arrecadação da Sabesp levaram a uma queda nos repasses ao

Gráfico 5 – Receita versus despesas empenhadas e liquidadas. FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

FMSAI. As despesas, por sua vez, mantiveram o patamar dos 400 milhões de reais, e os valores liquidados ultrapassaram os valores de repasse, utilizando o saldo dos anos anteriores.

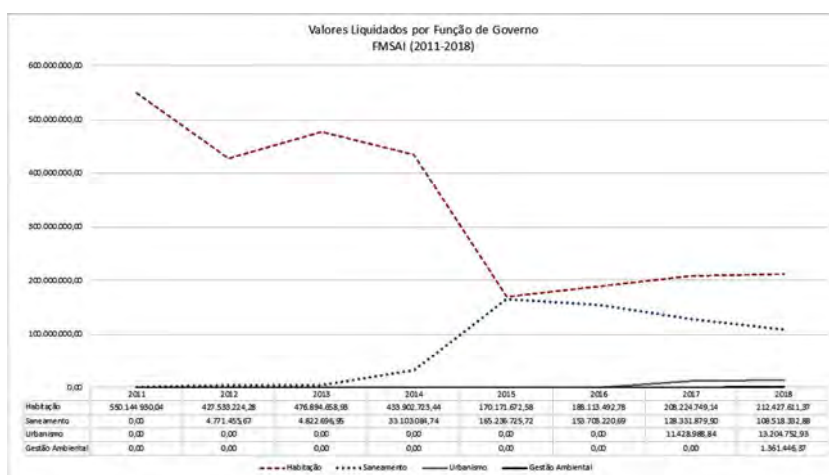
Com o aprofundamento da crise hídrica em 2015, a receita seguiu decrescente e levou ao ano de menor investimento na série histórica. Os anos seguintes, de 2016 a 2018, foram marcados pela recuperação da arrecadação da Sabesp e por um aumento progressivo de seus repasses ao município que, por sua vez, não recuperou sua capacidade de gestão, e os investimentos estacionaram na casa dos 340 milhões de reais, chegando a um saldo de quase 90 milhões de reais apenas no ano de 2018. Nesse período de maior diferença entre valores empenhados e liquidados, os maiores saldos inutilizados deram-se em grandes obras de infraestrutura, principalmente nas ações de

intervenções de controle de cheias realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana – Siurb.

Dessa vez, os investimentos realizados por função de governo permitem-nos identificar as principais disputas entre as secretarias municipais pelos recursos do fundo (Gráfico 6). Do ponto de vista institucional e metodológico, os valores investidos na função habitação foram executados pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e os valores investidos na função saneamento representam a execução pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana.

Nesse caso, a análise do Gráfico 6 sugere a distinção de dois períodos bem definidos: (1) de 2011 a 2014, os recursos do FMSAI são destinados em sua totalidade aos projetos/atividades da Secretaria de Habitação – Sehab; e (2) em 2015, há uma evidente inflexão na

Gráfico 6 – Valores liquidados por função de governo – FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

destinação dos recursos, chegando a quase 50% para a função habitação e 50% para a função saneamento. De 2016 a 2018, os recursos seguem distribuídos entre as duas funções de governo, com queda na função saneamento e um ligeiro aumento na função habitação.

No primeiro período, o Fundo investiu nos quatro anos um valor total próximo de 1,9 bilhão de reais concentrados na função habitação. De maneira geral, esses recursos foram destinados às obras de urbanização de favelas, divididos em dois grandes programas: Urbanização de Favelas e o Programa Mananciais.<sup>8</sup> Ambos os programas incluem ações de urbanização integrada, com implementação de redes de água e esgotamento sanitário e infraestrutura de drenagem em assentamentos precários, ações de regularização fundiária, desapropriação de terrenos e construção de novas unidades habitacionais para reassentamento das famílias de baixa renda.

No entanto, cabe apontar que o montante de recursos investidos na função habitação não representa, necessariamente, a garantia do direito à moradia como regra. Conforme aponta Silva (2020), esse período foi marcado por um aumento exponencial de novos atendimentos habitacionais provisórios através de pagamento de verbas pecuniárias<sup>9</sup> para famílias removidas por frentes de obras de urbanização de favelas.

Para compreendermos a inflexão ocorrida no ano de 2015, sugerem-se dois elementos centrais para a análise, que serão explorados adiante: (1) de maneira contraintuitiva, apesar do aumento considerável dos repasses federais para ações de infraestrutura e serviços urbanos (Gráfico 1), o FMSAI não teve uma participação considerável nas contrapartidas do município previstas nos convênios;

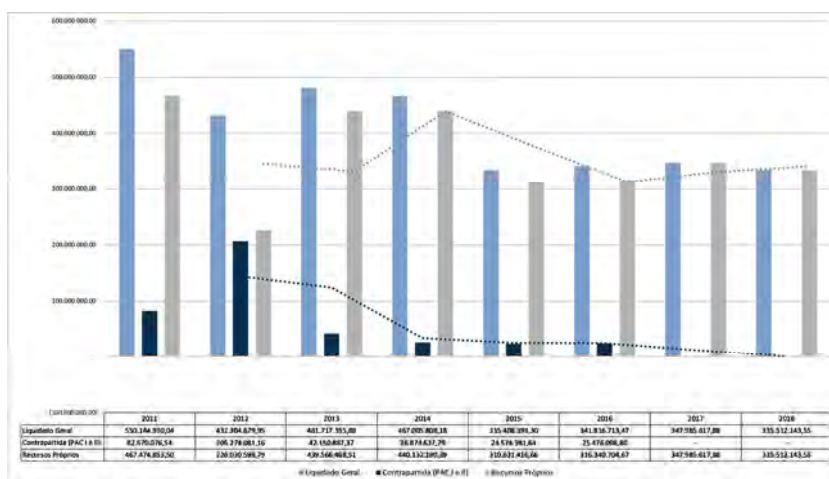
(2) com a instituição do Plano Diretor Estratégico, em 2014, houve alterações sobre a regulamentação do financiamento da política urbana – especificamente do Fundurb – que, potencialmente, levaram a uma reacomodação dos investimentos no FMSAI.

O convênio entre o Ministério das Cidades e a Secretaria de Infraestrutura Urbana representou o maior incremento de repasses federais, a partir do ano de 2014 (Gráfico 1). Seria razoável a hipótese de que tais convênios com o Governo Federal teriam causado a inflexão no fundo municipal a partir do ano de 2015, ao drenar recursos municipais para pagamento de contrapartidas previstas, comumente, nos convênios federais. Essa hipótese, contudo, não se aplica.

Os repasses de programas federais não demonstraram influência direta no direcionamento dos recursos do FMSAI. O Gráfico 7 ilustra a relação entre recursos do FMSAI utilizados como complementação de recursos federais (PAC I e II), enquadrados como contrapartida do município, e os recursos liquidados em programas e atividades exclusivamente municipais. Em 2011 e 2012, nota-se uma contribuição importante dos recursos do FMSAI para pagamento de contrapartidas do município ao PAC, em sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários. Em 2012, quase metade dos recursos liquidados no Fundo foi destinada a contrapartida, atingindo o montante de 206 milhões de reais, para serviços e obras em Paraisópolis, São Francisco e Programa Mananciais (PAC-Mananciais).

A partir de 2013, destaca-se uma queda considerável da alocação dos recursos em forma de contrapartida. Já, entre 2015 e 2016, as contrapartidas foram alocadas

Gráfico 7 – Valores do FMSAI destinados a contrapartida do PAC, no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Sehab – PSMP. Elaboração própria.

majoritariamente em serviços e obras de drenagem do córrego Ponte Baixa; porém o volume de recursos é insuficiente para explicar a inflexão demonstrada pelo Gráfico 6.

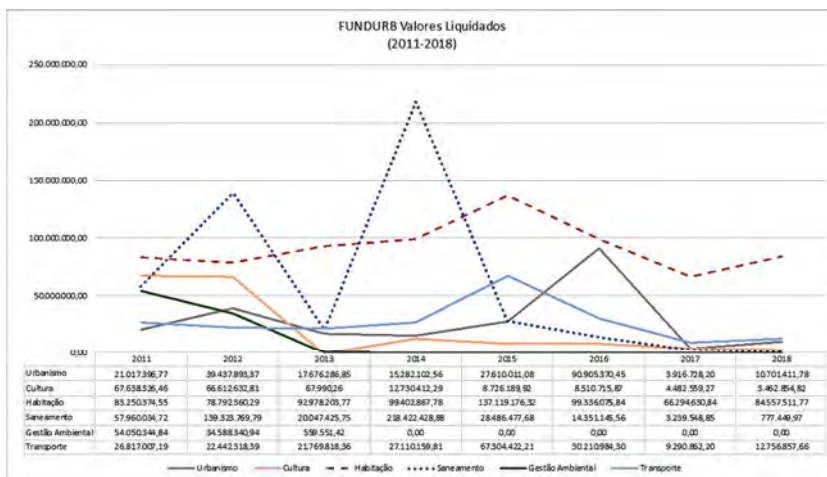
Conforme argumentamos anteriormente, o Fundurb e sua condição central no financiamento da política urbana municipal podem ser uma chave para interpretar a alteração na distribuição dos recursos do FMSAI, uma vez que seus recursos são utilizados nas mesmas funções de governo e atendem, em partes, às mesmas secretarias municipais.

A aprovação do Plano Diretor Estratégico – PDE,<sup>10</sup> no ano de 2014, instituiu novas diretrizes para a destinação dos recursos do Fundurb. Entre elas, o artigo 340<sup>11</sup> estabeleceu um piso de 30% de seus recursos para a função habitação, a ser destinado à aquisição de terrenos bem localizados.

Observa-se que a reorientação dos recursos do FMSAI na transição de 2014 para 2015 também ocorreu no Fundurb, porém de maneira inversa (Gráfico 8). Até o ano de 2014, ainda que com considerável variação, a função saneamento recebeu maior volume de recursos em comparação com a função habitação. A partir da nova regra do PDE, percebe-se uma queda abrupta nos recursos destinados ao saneamento – em constante queda até o ano de 2018 –, e a habitação manteve-se em um patamar mais elevado de recursos, devido aos 30% destinados obrigatoriamente para desapropriação de terrenos.

Portanto, constatamos que os recursos do Fundurb que financiaram as obras na função saneamento, no ano de 2014, passaram a investir na aquisição de imóveis bem localizados, restritos às macroáreas mais centrais

Gráfico 8 – Valores liquidados por função de governo – Fundurb no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

em 2015. Além disso, os recursos do FMSAI que investiam em serviços e obras na função habitação, como aquisição de terrenos para construção e programa mananciais, em 2014, passaram a financiar as obras de drenagem urbana a partir de 2015.

Entre os anos de 2011 e 2014, o Fundurb investiu considerável montante em obras de drenagem urbana, como, por exemplo, obras realizadas pela Siurb no córrego do Cordeiro e córrego Ponte Baixa. A partir de 2015, com a instituição do PDE, as referidas obras passaram a contar com investimentos do FMSAI. Já a aquisição de terrenos para construção de unidades habitacionais e/ou desapropriações de imóveis para frentes de obras de urbanização

de favelas, eram em parte, financiadas pelo FMSAI. A partir de 2015, passaram a ser objeto de financiamento do Fundurb.

Dessa forma, entende-se que a reorientação inversamente proporcional em ambos os fundos reflete as acomodações dos fundos municipais em atendimento às novas regras estabelecidas pelo PDE. Tais acomodações podem ser comparadas à figura de vasos comunicantes, tendo em vista as compensações na distribuição dos recursos inversamente proporcionais entre as funções de governo habitação e saneamento, observadas em ambos os fundos.

Os valores demonstrados pelas funções de governo (Gráfico 6) podem ser interpretados também como projetos – ou atividades –

no período de 2011 a 2018 (Gráfico 9). As atividades nomeadas de Urbanização de Favelas, Programa Mananciais, Construção de Unidades Habitacionais e Regularização Fundiária compõem o que anteriormente adotamos como Função Habitação. A atividade classificada como Obras de Drenagem e Saneamento refere-se à Função Saneamento. Já as “Obras e serviços nas Áreas de Risco Geotécnico” e “Implantação de Parques Lineares” correspondem às Funções Urbanismo e Gestão Ambiental, respectivamente.

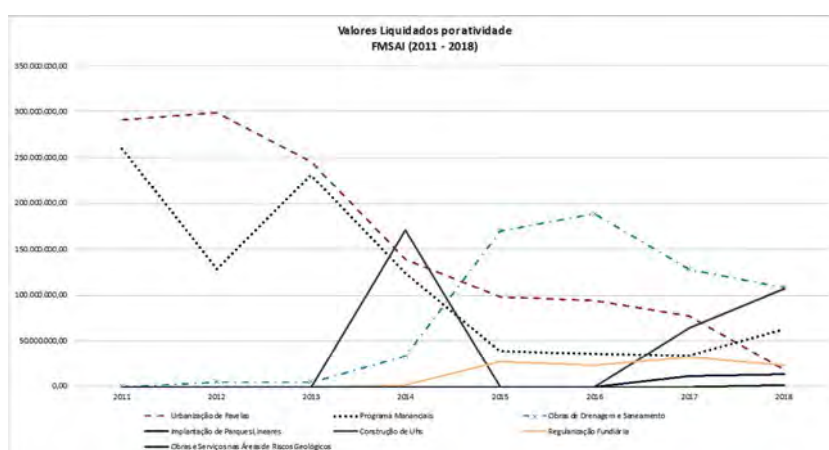
A análise dos dados por projeto/atividade reforça os argumentos levantados anteriormente. A redução de investimentos deu-se, principalmente, nas ações de urbanização de favelas<sup>12</sup> e na execução do programa mananciais. A primeira, em 2011, apresentou uma

execução na ordem de 290 milhões. No entanto, em 2018, o total destinado às urbanizações de favelas foi cerca de 19 milhões, representando uma queda de 88%. Já o programa mananciais, que em 2011 recebeu cerca de 259 milhões de reais, teve seu menor orçamento em 2017, com apenas 34 milhões de reais, o que representa uma queda de 77%.

Além disso, as atividades relacionadas às obras de drenagem e saneamento, em três anos, passaram da ordem de 33 milhões de reais, em 2013, para o patamar de 188 milhões de reais no ano de 2016, figurando como a atividade mais bem remunerada pelo Fundo desde 2015 – com aumento de 70%.

A alteração do marco regulatório municipal criou as condições favoráveis à reorientação dos fundos municipais entre os anos de 2014 e

Gráfico 9 – Valores liquidados por Projeto/Atividade – FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

2015. Para além disso, conforme apresentamos ao longo desta seção, a referida reorientação representa, em alguma medida, o acirramento do conflito distributivo, sobretudo, na disputa orçamentária entre as secretarias municipais de habitação e infraestrutura urbana, num período de estagnação da receita municipal. Veremos, a seguir, a dimensão espacial da distribuição dos recursos do fundo municipal.

## Cartografia dos investimentos: concentração *versus* dispersão

A cartografia proposta na presente seção tem como principal função o aprofundamento da análise acerca da distribuição dos recursos do FMSAI na dimensão espacial. O mapa apresenta informações georreferenciadas da execução orçamentária total do Fundo, com os valores acumulados de 2011 a 2018.

Do ponto de vista metodológico, a construção dos mapas leva em consideração diferentes camadas de informações. Como base, temos o limite administrativo do município de São Paulo e as subdivisões administrativas dos distritos integrantes, as represas Billings e Guarapiranga, a malha das redes de esgoto existente no município e sua relação com as favelas e loteamentos irregulares.

A dispersão dos recursos é representada através pontos vermelhos e azuis, que ilustram os locais que receberam, no recorte temporal analisado, algum tipo de recurso do FMSAI na função de governo habitação e na função saneamento (quase que na totalidade, obras de drenagem urbana).

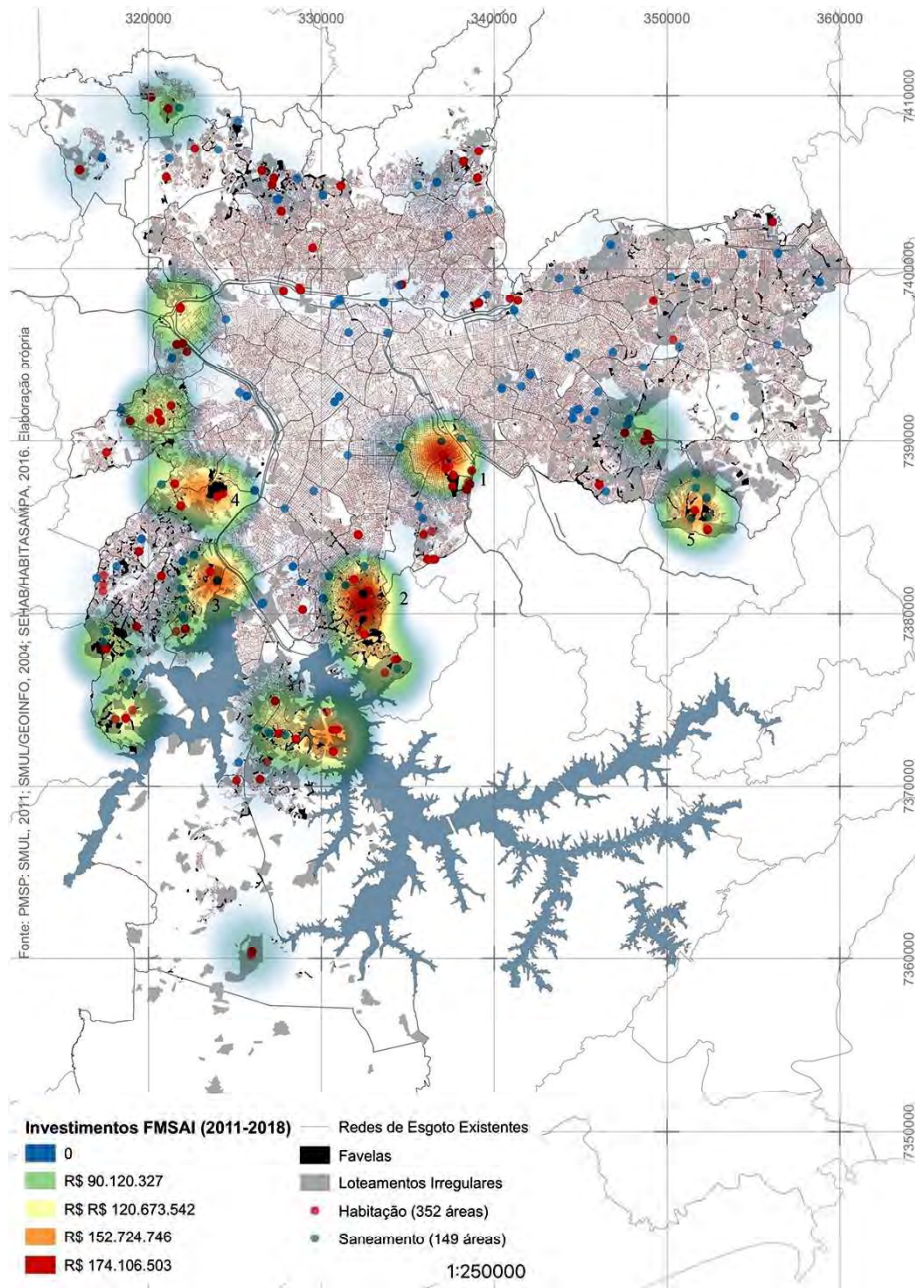
A fim de representar a concentração de recursos nesses mesmos pontos, os mapas de calor ilustram a quantidade de recursos em cada empreendimento, seguindo a gradação da legenda (na qual o azul representa menor volume de recursos e o vermelho indica a alta concentração). Os valores espacializados representam apenas os investimentos em projetos e obras. Os chamados “serviços técnicos especializados de terceiros” que envolvem o gerenciamento dos projetos e obras contratados não foram contabilizados, uma vez que são serviços gerais e, portanto, não possuem uma dimensão espacial particular. Sendo assim, os valores mapeados, estão contidos, mas não condizem exatamente com os valores totais apresentados nos gráficos da seção anterior.

Ao longo desses anos, o fundo municipal investiu cerca de 2,2 bilhões de reais em aproximadamente 500 frentes de obras, valores estes que desconsideram os investimentos em ações ligadas aos serviços técnicos especializados de terceiros (gerenciamento) e investimentos destinados às desapropriações de terrenos para fins de construção de novas unidades habitacionais. Dessas frentes de obras, 70% são em habitação e 30% em saneamento.

Do valor total, temos 74% destinados à função de governo habitação, divididos entre as atividades de urbanização de favelas, programa mananciais, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais. Os investimentos enquadrados como função saneamento representam 24%, entre as atividades de intervenção de controle de cheias e intervenção em áreas de risco e drenagem. Apenas 1% foi destinado às ações de gestão ambiental.



Mapa 1 – Síntese do total de investimentos, no período de 2011 a 2018



Fonte: PMSP, SMUL (2011); SMUL/Geoinfo (2004); Sehab/Habitasampa (2016). Elaboração própria.

Além disso, se analisarmos a concentração de recursos no universo de áreas beneficiadas, observamos a concentração de 35% (728 milhões de reais) em apenas 5 áreas principais. As áreas que mais receberam recursos no período analisado foram:

1) Projetos e obras de urbanização de favelas na favela Heliópolis, na subprefeitura de Ipiranga, concentrando cerca de 174 milhões de reais. A concentração de recursos, ainda que no mesmo assentamento precário, ocorreu ao longo do tempo em distintos contratos e ações;

2) Obras de drenagem e saneamento do córrego do Cordeiro, na subprefeitura de Cidade Ademar, concentrando o total de 152,7 milhões de reais em apenas um contrato;

3) Obras de drenagem e saneamento do córrego Ponte Baixa, na subprefeitura de M'boi Mirim, concentrando cerca de 155,7 milhões de reais em apenas um contrato;

4) Projetos e obras de urbanização de favelas na favela Paraisópolis, na subprefeitura do Butantã, concentrando cerca de 124,7 milhões de reais, distribuídos entre diversos contratos;

5) Projetos e obras de urbanização de favelas no núcleo São Francisco, na subprefeitura de São Mateus, concentrando cerca de 120,6 milhões de reais.

Importa salientar que a concentração indicada nas obras de urbanização de favelas (itens 1, 4 e 5, acima) ocorreu em diferentes contratos ao longo de todo o período analisado. Por sua vez, as obras de drenagem urbana (itens 2 e 3) concentraram-se, principalmente, nos anos de 2015 e 2016.

Considerando o caráter das intervenções e o grau de investimento que necessitam as obras exclusivamente de drenagem urbana, tal concentração de recursos levou a uma queda importante nos recursos voltados às urbanizações de favelas.

## Considerações finais: sublinhando as contradições

O fundo público – e seu caráter de antivalor – tem, historicamente, um papel insubstituível na garantia de direitos sociais (Oliveira, 1988). O caso da política de saneamento não é diferente.

O presente artigo buscou realizar uma análise crítica acerca da destinação de recursos municipais na busca da universalização do acesso ao saneamento ambiental. O convênio de cooperação entre Sabesp e município de São Paulo é um desdobramento da LNSB, de 2007. O marco regulatório federal ampliou a noção de saneamento ambiental para além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo disciplinas como drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos. Também determinou os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico no País, abrindo a possibilidade de o poder local criar fundos para custear a universalização do acesso ao saneamento, através de parcela da receita dos serviços de saneamento básico.

Nesse sentido, a metodologia adotada buscou compreender o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura do

município de São Paulo – FMSAI, a partir de duas dimensões essenciais: a evolução da execução orçamentária ao longo do tempo e sua distribuição no espaço.

No que se refere ao volume de recursos, destacamos que o FMSAI é de extrema importância para o financiamento da política urbana na cidade de São Paulo. A instituição do fundo ampliou a autonomia do município em relação aos repasses federais do PAC I e II, ultrapassando os valores transferidos pelo programa. Os valores ultrapassaram, também, a execução orçamentária do Fundurb, outra fonte de recursos municipal importante para a cidade.

No período de 2011 a 2014, os recursos foram integralmente alocados em ações da função de governo habitação, promovendo obras de urbanização de favelas, inclusive nas áreas de proteção aos mananciais, regularização fundiária e construções de novas unidades habitacionais. As ações foram distribuídas majoritariamente nas regiões periféricas da cidade, porém não representaram a garantia do direito à moradia se considerarmos o aumento de remoções por frentes de obras.

Entre os anos de 2014 e 2015, os investimentos apresentaram uma notável reorientação. Após refutar a hipótese de que tal reorientação teria ocorrido por conta do desembolso de contrapartida nos convênios com o governo federal, demonstramos que as inversões na destinação dos recursos, tanto do FMSAI quanto do Fundurb – com características de “vasos comunicantes” –, se deram em função de uma reacomodação dos fundos municipais em atendimento às novas regras estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014.

Os anos de 2015 e 2016 caracterizaram-se como o período de maior concentração de investimentos. Nesse período, os recursos do

fundo municipal foram majoritariamente concentrados em duas grandes obras de drenagem: córrego do Cordeiro e córrego da Ponte Baixa. As referidas obras de drenagem e saneamento realizadas por Siurb, ao contrário das obras de urbanização de favelas, possuem o caráter exclusivo de drenagem urbana. Ainda que estivessem contíguas a assentamentos precários, essas obras não tinham por finalidade a garantia do direito à moradia através da regularização fundiária dos loteamentos irregulares ou favelas. Conforme ilustramos, a concentração de recursos nessas obras levou a uma queda importante nos recursos voltados às urbanizações de favelas – redução esta que não foi compensada pelo Fundurb.

Nos últimos anos, percebemos uma diminuição na capacidade da gestão financeira e, conseqüentemente, uma queda dos investimentos realizados pelas secretarias executoras em números relativos. Conseqüência disso é o saldo não gasto pelo fundo municipal, crescente a partir de 2016 e ampliado nos anos de 2017 e 2018.

Nos anos de 2017 e 2018, nota-se uma pulverização de recursos, principalmente se comparados aos anos anteriores. A maior dispersão dos recursos pode demonstrar uma tendência de alocação de recursos, que historicamente eram investidos em territórios mais periféricos, em áreas de maior renda da cidade, como, por exemplo, o caso pontual, porém emblemático, de melhoria em galeria pluvial na alameda Lorena, no Jardim Paulista. Porém, os valores absolutos continuam a ilustrar maior concentração de recursos em algumas poucas frentes de obras de drenagem urbana.

A análise realizada no presente artigo nos permite apontar que a execução do FMSAI, apesar de incorporar o caráter

intersetorial da política de saneamento ambiental em seu desenho institucional, levou ao acirramento do conflito distributivo do orçamento público. Em um cenário de crise fiscal e econômica, marcada pela redução de outras fontes de receitas, o fundo passou a figurar, na prática, como uma complementação do orçamento municipal e objeto de disputa num contexto de austeridade. Embora a previsão legal para sua aplicação de recursos

seja bastante diversificada, entendemos que sua crescente participação nas obras exclusivamente de drenagem urbana, considerando o caráter das intervenções e o grau de investimento que necessitam, passou a comprometer, em alguma medida, o avanço da universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devido à descontinuidade nas obras de urbanização de favelas.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9872-2383>

Pesquisador autônomo. São Paulo, SP/Brasil.

lucasferreiraarq@gmail.com

## Nota de Agradecimento

Gostaria de agradecer, em especial, aos Profs. Drs. Jeroen Klink e Marcos Barcellos de Souza, da Universidade Federal do ABC, pela contribuição fundamental na elaboração da pesquisa que desdobrou-se no presente artigo e nos resultados ora apresentados.

## Notas

(1) Ver IBGE (2018, p. 23).

(2) “Cláusula 35. A Sabesp deverá:

- a) Destinar, trimestralmente, 7,5% (sete e meio por cento) da receita bruta obtida na Capital para o Fundo Municipal, até 5 (cinco) dias úteis após a publicação das demonstrações contábeis trimestrais e/ou anual, conforme previsto no convênio, especialmente sua Cláusula II;
- b) Investir nos serviços, no mínimo, o equivalente a 13% (treze por cento) da receita bruta obtida na Capital, sem prejuízo de que esse percentual seja revisado para mais ou para menos, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

(3) Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

- (4) Conselho Municipal de Habitação – CMH; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Cades; e Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU. Os conselheiros são indicados por seus próprios conselhos, sendo um representante titular e um representante suplente para cada conselho.
- (5) Nos anos de 2014 e 2015, devido à crise de gestão hídrica na cidade de São Paulo, a Sabesp teve considerável queda na receita e, portanto, os montantes de repasses ao município foram comprometidos.
- (6) Lei municipal n. 14.934, de 18 de junho de 2009 (São Paulo, 2009), autoriza a criação do convênio entre município, Arsesp e Sabesp e cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.
- (7) Os valores empenhados são reservas orçamentárias que garantem, por parte do poder público, os créditos necessários para liquidação e pagamento dos serviços. Os valores liquidados ocorrem após a realização efetiva do serviço e são encaminhados para pagamento. Metodologicamente, comparar os dois valores mostra-nos a dimensão dos recursos orçados e auxilia na compreensão da parcela realmente executada.
- (8) O Programa Mananciais foi voltado à urbanização das favelas em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais, na porção extremo sul da cidade de São Paulo, mais especificamente nas bacias das represas Billings e Guarapiranga. Para uma análise detalhada do Programa Mananciais, ver Ferrara (2013, p. 293).
- (9) Tais atendimentos, através das modalidades Bolsa Aluguel, Parceria Social e Auxílio Aluguel, consistem no pagamento de 400 reais mensais às famílias como forma de atendimento provisório. Os recursos para esse atendimento não advinham do FMSAI, mas do Tesouro Municipal. Sobre a política de Auxílio Aluguel no município de São Paulo, ver Silva (2020, p. 15).
- (10) Lei municipal n. 16.050, de julho de 2014 – Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a lei n. 13.430/2002.
- (11) “Art. 340. Os recursos arrecadados pelo Fundurb deverão respeitar anualmente o limite de:  
I – Ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como Zeis 3, conforme Mapa 4A anexo;  
II – Ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.  
§ 1º Os recursos especificados no inciso I, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após esse prazo, o Conselho Gestor poderá destinar esse recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social.  
§ 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do “caput”, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de 2 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.  
§ 3º No exercício seguinte ao ano de promulgação desta lei, aplicam-se os limites estabelecidos no “caput” ao saldo do Fundurb.”
- (12) Os recursos relativos à Construção de Unidades Habitacionais, em 2014, 2017 e 2018, estavam incluídos na atividade Urbanização de Favelas nos outros anos, fato que pode causar uma distorção na leitura dos valores, mas não altera estruturalmente os argumentos apresentados acima.

## Referências

- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. (2006). A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. 49.
- BRITTO, A. L. (2011). *Panorama do saneamento básico no Brasil: avaliação político-institucional do setor de saneamento básico*. Volume IV, Ministério das Cidades.
- BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, pp. 557-581. São Paulo, Educ.
- FERRARA, L. N. (2013). *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FERREIRA, L. D. (2020). *A liquidez da água: um estudo de caso sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.
- HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (2014). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília, Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em: set 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE.
- MORETTI, J. A.; MORETTI, R. S. (2014). Saneamento como importante elemento do direito à cidade: ponderações sobre a política municipal de saneamento em São Paulo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 45, pp. 61-81.
- OLIVEIRA, F. (1988). O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 22, pp. 8-28.
- PAIM, D. G. (2019). *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20.
- ROYER, L.; 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. Barcelona, Latin American Studies in a Globalized World.

SÃO PAULO (Município) (2009). Lei municipal n. 14.934, de 18 de junho de 2009. Autoriza o poder executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e nas condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14934/lei-ordinaria-n-14934-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-celebrar-contratos-convenios-ou-quaisquer-outros-tipos-de-ajustes-necessarios-inclusive-convenio-de-cooperacao-e-contrato-de-programa-com-o-estado-de-sao-paulo-a-agencia-reguladora-de-saneamento-e-energia-do-estado-de-sao-paulo-arsesp-e-a-companhia-de-saneamento-basico-do-estado-de-sao-paulo-sabesp-para-as-finalidades-e-nas-condicoes-que-especifica-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-ambiental-e-infraestrutura-e-da-outras-providencias>. Acesso em: ago 2019.

\_\_\_\_\_ (2010a). Contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios\\_e\\_contratos/index.php?p=145807](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807). Acesso em: ago 2019

\_\_\_\_\_ (2010b). Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo e o município de São Paulo, com a interveniência e anuência da Sabesp e Arsesp, com a finalidade de compartilhar a responsabilidade pelo oferecimento do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios\\_e\\_contratos/index.php?p=145807](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807). Acesso em: ago 2019

SILVA, F. P. (2020). A reiteração do provisório: considerações sobre o Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 22, E202030pt, 2020. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202030pt.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2018). *Iris – Informação e Relatórios de Interesse Social*. Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10658>. Acesso em: jan 2020.

## MAPAS

PMSP, SMUL / GEOINFO (2004). Nível Represa 2004. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

PMSP, SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2011). Limites Administrativos. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

PMSP, SEHAB/HABITASAMPA (2016). Favela Habitasampa. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

\_\_\_\_\_ (2016). Loteamento Irregular. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

REDE de Esgoto Existente. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>. Acesso em: jan 2020.

VALORES e Localização dos Investimentos. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/index.php?p=249227>. Acesso em: jan 2020.

Texto recebido em 9/jun/2021  
Texto aprovado em 25/out/2021



# Potentialities and contradictions of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure in the city of São Paulo – 2011-2018

Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011-2018

Lucas Daniel Ferreira [1]

## Abstract

This article proposes a critical analysis of the sanitation policy in the city of São Paulo, focusing on the performance of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure (FMSAI) between 2011 and 2018. It illustrates the relevance of the municipal fund in relation to other sources of resources and details its budget execution in this period. The methodological proposal adopted here aimed to understand the role of the FMSAI in the pursuit of universal sanitation considering two essential dimensions: investments over time and their distribution in the territory. The results indicate that, despite incorporating the intersectoral character of the environmental sanitation policy in its institutional design, its execution led to the worsening of the distributive conflict inherent in the public budget.

**Keywords:** public fund; public budget; environmental sanitation; water governance; urban policy.

## Resumo

*O presente artigo propõe uma análise crítica sobre a política de saneamento no município de São Paulo, com enfoque para atuação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, entre 2011 e 2018. Para tanto, ilustra a relevância do fundo municipal em relação a outras fontes de recursos e detalha sua execução orçamentária nesse período. A proposta metodológica adotada buscou compreender o papel do FMSAI na busca pela universalização do saneamento, considerando duas dimensões essenciais: os investimentos ao longo do tempo e sua distribuição no território. Os resultados apresentados indicam que, apesar de incorporar o caráter intersectorial da política de saneamento ambiental em seu desenho institucional, sua execução levou ao acirramento do conflito distributivo inerente ao orçamento público.*

**Palavras-chave:** fundo público; orçamento público; saneamento ambiental; governança da água; política urbana.



## Introduction

Critical literature on the role of public funding (Oliveira, 1988) and its implications in the reproduction of capital, on one hand, and in the reproduction of workforce, on the other, brought to light the importance of State action in the economic sphere (Bercovici; Massoneto, 2006). The fundamental feature of the public Welfare State budget, in its origins, was supposedly the provision of public services and the guarantee of social rights. However, the peripheral status of Brazilian economy has never attained the kind of Keynesian standard of funding that central countries did, as it has gone through processes of greater instability.

Considering the human right to water and sanitation, State action regarding the funding of water and sewage infrastructures is characterized by the necessity of high-level investment, which historically renders public grants or subsidies customary in the basic sanitation sector in a global scale (Heller et al., 2014). In the Brazilian case, an important part of the funds invested by private agents were not characterized as their own resources, but as capital that came majorly from public funds and banks – such as, for instance, FAT, FGTS, and BNDES – with the goal of boosting sector activities with considerably attractive interest rates (Britto; Rezende, 2017).

The role of the Basic Sanitation Act (law 11.445/2007) was to fill in the institutional gap (Britto, 2011; Heller et al., 2014) that marked the national sanitation policy since the National Sanitation Plan – Planasa came to an end. The national regulatory framework recognized Municipalities as the providers of basic sanitation services in the country,

making it possible for local government to institute, by means of the so-called program contracts, cooperation agreements with State Basic Sanitation Companies – CESBS. With that in view, it was established that Municipalities would be able to, either on their own or through public consortia, create funds aimed at financing the universalization of access to sanitation, by investing a portion of the revenue accrued by basic sanitation services.

According to a survey conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE,<sup>1</sup> the number of municipalities that declared the existence of a municipal fund with that purpose went from 215 (3.9%), in 2011, to 580 municipalities (10.4%) in 2017.

In the case of São Paulo, what stands out, on one hand, is the diversity of actions that can be financed with the resources from this municipal fund, which shows an intersectoral reading of environmental sanitation (Moretti; Moretti, 2014). On the other hand, considering that the public budget is a space of mediation of conflict involving money from the public fund, the distribution conflict tends to escalate in the moment of dividing this fund among the various public policies, particularly in a scenario of economic recession and stagnation of municipal revenue (Peres, 2020), as we will see further on.

In that sense, this paper intends to explore the potentials and contradictions present in the performance of the São Paulo Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure – FMSAI and is divided into four sections in addition to this introduction. The first shows the relevance of the municipal fund for the financing of public policies through a comparative analysis against major funding sources. The second is about FMSAI's

budget implementation and the changes that occurred in the time period between 2011 and 2018, focusing on disputes about the allocation of funds. On the third, we explore the spatial aspect of the investments over the same time period. Finally, the final considerations point, based on the data presented, to the contradictions present in the implementation of the municipal fund.

## FMSAI's potentials in the urban policy of the municipality of São Paulo

The beginning of the 2000s was marked by the dispute between the state and the municipality of São Paulo over who was in charge of sanitation services. After frustrated attempts to municipalize the services, a shared governance model was implemented for water supply and sanitation in the capital of the state of São Paulo. The agreement and contract, instituted in 2010 (São Paulo, 2010a; 2010b), guaranteed the provision of services by the Basic Sanitation Company of the State of São Paulo (Sabesp) for 30 years, defining the attributions of each federative entities, both the state, through Sabesp and a regulating agency, and the municipality. Generally speaking, the agreement lacked decentralization and social control and had a marked economic and financial bias (Moretti; Moretti, 2014; Ferreira, 2020).

According to the agreement for the provision of public services of water supply and sanitation,<sup>2</sup> a portion of the funds obtained by Sabesp from the exploration of the services of water supply and sanitation must be directed

to the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure – FMSAI, with the purpose of complementing the activities of Sabesp in the municipality.

However, the purpose of the Fund is supposed to be the investment on a wide range of work and services relative to (1) interventions in areas predominantly occupied by low-income households, with a view toward making precarious settlements up code; (2) housing for families in areas of influence or predominantly occupied by low-income population; (3) dispossession of areas for the implementation of actions that fall under the Fund's responsibility; (4) cleaning, de-polluting, canalization of streams; (5) urban drainage; (6) implementation of parks and other conservation units as needed for the protection of natural conditions and production of water in the municipalities, as well as detention basins for peak flow periods, sports areas, landscaping, and leisure areas. (São Paulo, 2010b).

The management of the Fund's money is done by a Management Board presided by the Housing Office and also comprised of eight other municipal offices<sup>3</sup> and three boards of civil and organized society representatives.<sup>4</sup> The deliberations of the Management Board are published in the Official Gazette of the City and the Fund's official website, for transparency about the board's discussions.

The institutional composition of the management board, however limited it may be in terms of control and social participation, suggests that a sectoral rationale in the application of public municipal funds has been overridden. The environmental sanitation policy in the municipality, then, is shown to be intersectoral.

Flow chart 1 – FMSAI funds flow. Government functions summarize the actions adopted in the methodology



Source: Elaborated by the author based on the actions defined by the shared governance agreement.

It bears noting that the Municipal Plan for Basic Sanitation was elaborated in 2010 under the coordination of the Municipal Housing Office and its provisions cover a 20-year plan, with periodic quadrennial updates. However, it was only in 2019 that the São Paulo City Hall published a complementary revision of the plan with new guidelines, with a view toward a full revision in 2020.

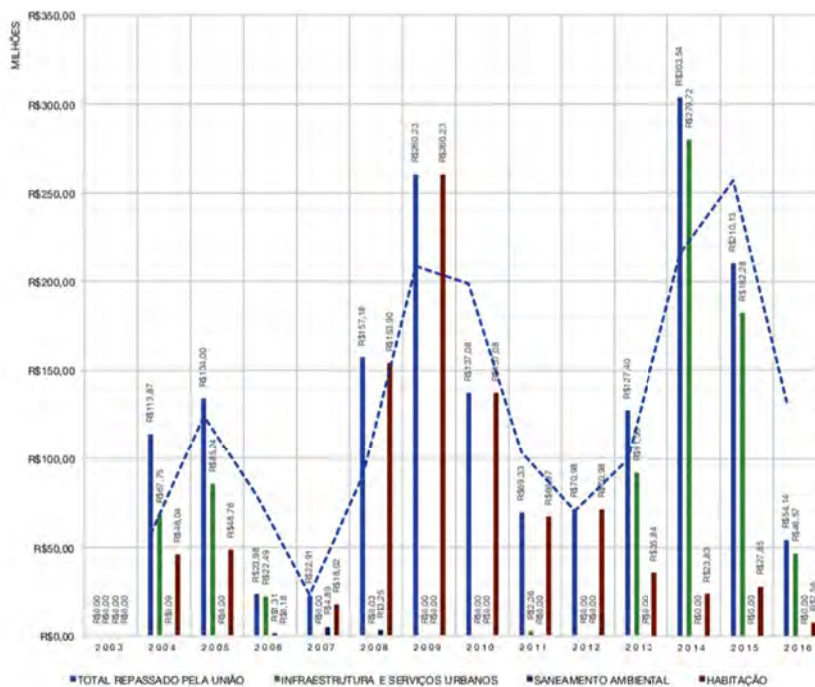
The referred plan, instituted after municipal decree no. 58.778 of May 2019, does not set up an investment plan considering FMSAI funds nor SABESP funds collected from the municipality in 2019 and 2020, leaving those, respectively, to the Fund's Management Board and the contract's Management Board.

To understand the relevance of FMSAI for the funding of the city of São Paulo's urban, housing, and sanitation policies, it is necessary to understand that it is a robust and perennial municipal source of funds.

To that end, we propose a comparative analysis against other sources of funds that are important for the development of urban policy in the local scale.

The transfers of funds from the Union (the juridical person of the Federal Government of Brazil) for the financing of the municipality of São Paulo's urban policy between 2003 and 2016 demonstrate that there are two periods where there was greater investment capability. The period from 2007 to 2012 was marked by the launch of the Growth Acceleration Program – PAC, mainly meant for works and services of urbanization of precarious settlements and for land formalization, reaching its highest mark in 2009, in the order of 260 million reais (Chart 1). In the same year, the second phase of the Federal program is launched (PAC – II), extending toward the end of 2016, with a steadily diminishing budget.

Chart 1 – Revenue of the Municipality of São Paulo from Federal Agreements and Transfers; funds aimed at Urban Development. Yearly amounts in millions of reais, corrected for 2016



Source: Royer, Santos and Filocomo, (2018).

Between 2013 to 2016 there is an important increment in Federal transfers of funds destined for urban infrastructure projects in the city of São Paulo, reaching a peak of over 279 reais in 2014. Starting in 2013, what stands out is the reduction in the transfer of funds for housing works and the exponential increase in transfers for infrastructure works and urban services from the agreement between Siurb and MCidades (Royer, Santos and Filocomo, 2018).

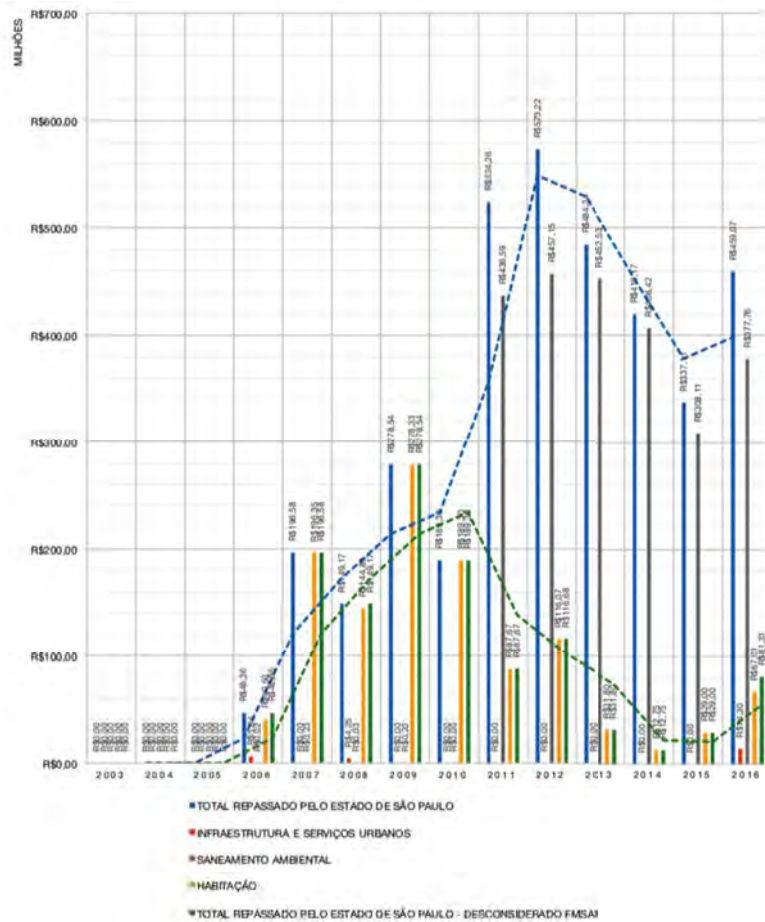
A look at the Municipality of São Paulo revenue coming from funds transfers by State Agreements shows that, between 2006 and 2009, a large portion of the transfers fell under the Housing function as a result of agreements signed between Sehab and the State Company for Housing and Urban Development – CDHU, destined largely for the construction of new housing units. Between 2010 and 2012, the State Government, as signatory of a new contract with the Growth Development

Program – PAC, also known as PAC Mananciais ("Springs PAC"), transferred important funds destined for works and services of urbanization and basic sanitation in the spring's areas of the Billings and Guarapiranga dams.

The state cooperation for funding urban development in São Paulo gained a new dimension in 2011, with the beginning

of the FMSAI operation, responsible for concentrating 67% of all state funds transferred to the municipality of São Paulo between the years of 2003 and 2016. In total, FMSAI transferred over 2.4 billion reais to the capital of the state between 2011 and 2016, which explains the inflexion show on Chart 2 (Royer, Santos and Filocomo, 2018).

Chart 2 – Municipality of São Paulo revenue from State Agreements, funds transferred to FMSAI. Yearly amounts in millions of reais, corrected for 2016



Source: Royer, Santos and Filocomo (2018).

It is important to point out that the FMSAI funds transferred by Sabesp do not adequately represent a state transfer of fiscal funds to the municipality of São Paulo. Considering that such funds are revenue coming from the contract of concession and provision of services, they should be categorized as the municipality's own revenue. However, this accounting distortion still remains.

Comparing the federal and state revenues of the municipality of São Paulo, from the previous charts (Charts 1 and 2), it is possible to subsume the relevance of FMSAI for the funding of urban policy compared with transfers from federal programs such as PAC (I and II). Taking the year of 2014 as an example, as it had the largest revenue from federal transfers and one of the lowest state revenues historically,<sup>5</sup> federal transfers reached the mark of around 300 million reais, and the FMSAI funds reached the mark of 400 million reais.

In a scenario of fiscal crisis and the inconstancies of transfers from the Union – through federal programs such as PAC and MCMV – the municipality of São Paulo expands its budgetary and financial autonomy through the implementation of FMSAI.

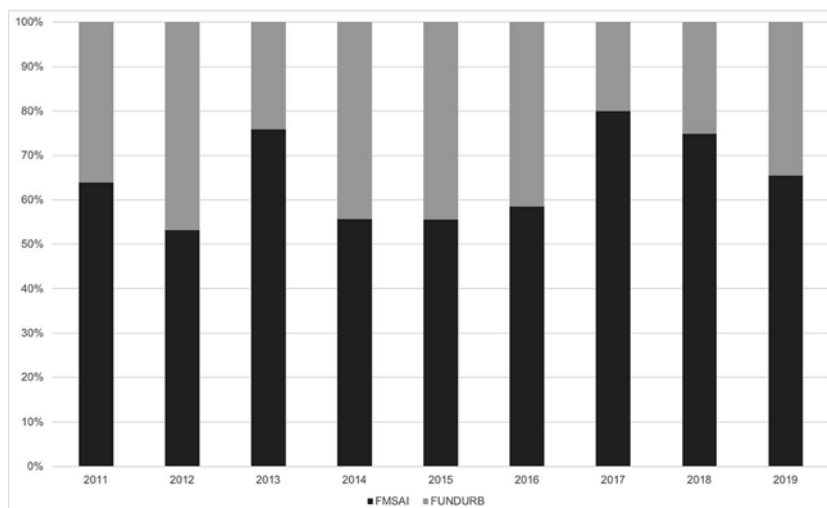
Another important source of funds for the city of São Paulo is the Urban Development Fund – Fundurb. A comparative analysis using this municipal fund, which is also a protagonist of the financing of urban development, contributes toward a better understanding of FMSAI's role. It is not, however, a comparative analysis meant to impute a hierarchy between both funds, as they often perform complementary roles in the budgetary structure of some municipal revenues.

The central characteristic of the Urban Development Fund – Fundurb, created in 2002 through the Strategic Master Plan, is the redistribution of the onus of real estate appreciation toward the collectivity. The Strategic Master Plan of 2014 provides an application of money from the fund toward six priority functions: (1) social interest housing programs; (2) implementation of collective transportation systems; (3) planning and steering of urban structures; (4) implementation of urban amenities and public spaces; (5) protection of areas of historic, cultural, or landscaping (such as public gardens and common greens) value; (6) creation of conservation units.

To demonstrate the importance of Fundurb in the budgetary execution of the municipal offices that have access to its funds, Paim (2019, p. 24) remarks that "the volume of Fundurb funds used by the Municipal Housing Office, against the outlay from the office's 2016 budget, represents almost 50% of it."

Even though the participation of Fundurb in the budget destined for the urban development of São Paulo, the FMSAI funds represent the largest portion. Comparing total expenditures from both funds, if we consider the total outlay, in all government functions, we get an average of 65% for FMSAI and 35% for Fundurb in the timespan between 2011 and 2019 (Chart 3). The year with the largest disparity between the participation of the two funds in the financing of urban policy was 2017, when FMSAI represented 80% and Fundurb, on the other hand, came in with 20%.

Chart 3 – Comparison of total expenses from the FMSAI and FUNDURB funds.  
Values shown



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

Due to the fact that the main source of Fundurb revenue are offsetting collections via the Onerous Bestowal of the Right to Build – OODC, its revenue depends directly from the city's real estate activity, which renders the available resources from that fund considerably variable from one year to the other. On the other hand, as the collection of funds for the FMSAI is based on a percentage of the revenue from water and sanitation services, that renders its revenue more constant, a fact that is also reflected in the budgetary execution – as we will see in the following section.

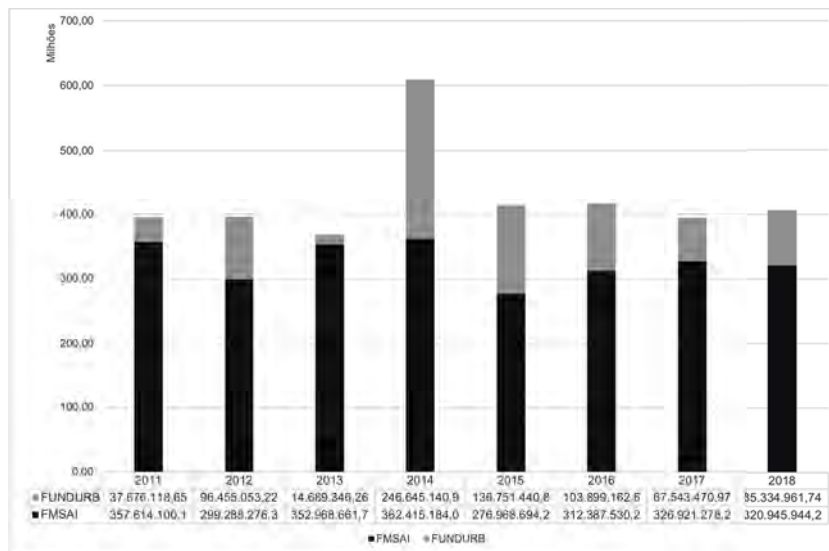
About the absolute outlaid amounts in the functions Housing and Sanitation, between 2011 and 2018, Fundurb presented an investment total in the order of 1.1 billion (26%), while FMSAI concentrated a budget

implementation of over 3.2 billion (74%), presenting three times the financial capacity, in comparison.

The data assessment developed in this section expresses the importance of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure, in general figures, for the funding of the urban policy of the Municipality of São Paulo, particularly regarding the government functions of Housing and Sanitation. In terms of amount of funds, FMSAI achieved an unprecedented scale in the municipality, expanding the municipality's autonomy from the PAC I and II federal transfers, and consolidated its status as the main source of funds for housing, environmental sanitation, and infrastructure policies, with greater stability and heft than Fundurb.



Chart 4 – FMSAI and Fundurb outlays for the government fuctions of Housing and Sanitation, in the timespan between 2011 and 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index.



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

## Budget implementation in perspective: allocation of funds in the 2011-2018 time span

The Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure – FMSAI, much like many other municipal public funds, is a mechanism of budgetary and financial management that relies of the obligation of revenues as defined by law, specific budget appropriation, and a specific account for financial transactions. From the standpoint of budgetary and financial management, the advantage of implementing the budget through a fund, beyond the obligation of

receipts, is that an eventual balance at the closing of the fiscal year will carry into the following year, thus ensuring that the funds – obligated to specific activities – do not return to the municipal treasury nor get re-allocated for other purposes.

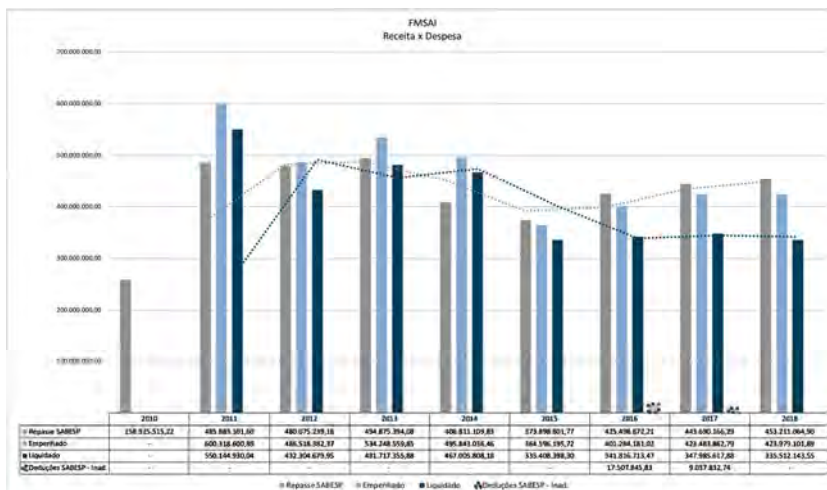
The fact that public accounting funds have guaranteed no-year budget authority is important when looking at the FMSAI's budget implementation. And so, even though the fund was created by an Act in the year 2009,<sup>6</sup> the Cooperation Agreement and its respective Contract were only signed in June 2010. Therefore, the first transfers from Sabesp to the municipality only occurred in the third and fourth quarters of 2010. On the other hand, the first investments were incurred in 2011.

The reading of the budget implementation of the fund suggests a division of the analysis into three different phases: (1) 2010 and 2011, as they were atypical years – the transfers done in 2010 fell under the Yearly Budget Act of 2011, when they came to be budgeted as expenditures (2) from 2012 to 2014 the fund operate with the highest investment capacity, over 400 million reais per year; (3) 2015 to 2018, period after the water crisis management, particularly the year of 2015. In the following years, the management of funds proved incapable of recovering their investment capacity, progressively increasing the difference between committed amounts and the outlaid amounts.<sup>7</sup>

The first year of FMSAI budget implementation (2011) was the year that performed higher regarding volume of funds, because of the accumulated balance from the former year; the expense was higher than the revenue and reached a mark of over 550 million reais for the year. In that year, practically every available resource in the implemented fund was concentrated in the Housing Office, which is the authority that presides over the Fund – as we will see further on.

In 2012 and 2013, the fund expenses were relatively constant, and it invested an average of 450 million reais per year. Much like in 2011, in those two years, the funds were concentrated on the Housing Office. In the year of 2014, however, the water crisis

Chart 5 – Budget x committed and outlaid amounts. FMSAI in the time span of 2011 to 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

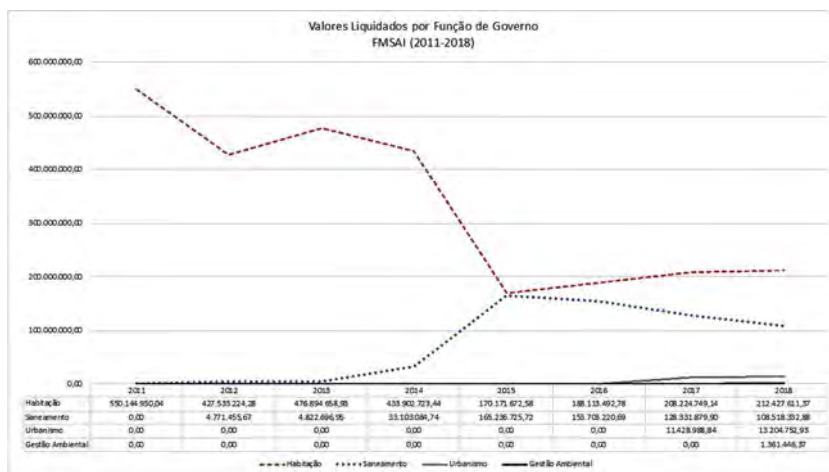
and the drop in collection by Sabesp led to a smaller amount of transfers to FMSAI. The expenditures, in turn, remained around the 400 million reais mark and outlaid amounts exceeded the transferred amounts, using the balance from the previous years.

With the worsening of the 2015 water crisis, the revenue continued to drop and led to the year with the lowest investment in history. The following years, from 2016 to 2018, were marked by Sabesp's collection recovery and a progressive increase in their transfers to the municipality, which, in its turn, did not recover its management capacity and the investments became stuck at the mark of 340 million reais, reaching a balance of almost 90 million reais only in the year of 2018. In this period of greater

difference between committed and outlaid amounts, the largest unused balances happened on large-scale infrastructure works, mainly flood control interventions undertaken by the Municipal Office of Urban Infrastructure – Siurb.

This time around, investments undertaken by government function allow us to identify the key disputes between the municipal offices over the fund's resources (Chart 6). From the institutional and methodological standpoint, the amounts invested in the Housing function were implemented by the Municipal Housing Office (Sehab) and the amounts invested in the function Sanitation represent the implementation done by the Municipal Office of Urban Infrastructure (Siurb).

Chart 6 – Outlaid amounts by Government Function – FMSAI in the period between 2011 and 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

In this case, the analysis of the chart at hand suggests the distinction of two very well-defined periods: (1) from 2011 to 2014, the entirety of the FMSAI funds is destined for projects/activities undertaken by the Housing Office – Sehab; (2) in 2015, there is a clear inflection in the destination of funds, arriving at almost 50% for the Housing function and 50% for the Sanitation function. From 2016 to 2018, the funds continue to be shared between the two government functions, with a drop in the Sanitation function and a slight increase in the Housing function.

In the first period, the Fund invested, over the four years, a total sum of about 1.9 billion reais concentrated in the Housing function. Overall, those funds were routed for favela (informal communities) urbanization efforts, divided into two large-scale programs: Urbanization of Favelas and the Springs Program.<sup>8</sup> Both programs include integrated urbanization efforts, with the implementation of water and sanitation networks as well as drainage infrastructure in precarious settlements, land regulation efforts, expropriation of lands and construction of new housing units for the re-settlement of low-income households.

However, it bears pointing that the amount of funds invested in the Housing function does not necessarily entail the guarantee of the right to housing as a rule. As pointed by Silva (2020), this period was marked by an exponential increase in new provisional housing aid consisting of the payment of monetary sums<sup>9</sup> for families that were evicted by favela urbanization efforts.

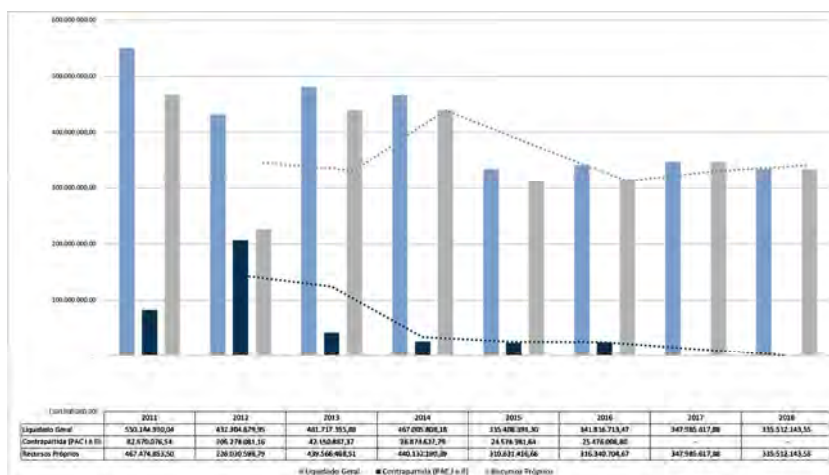
To understand the inflection that happened in 2015, we suggest two central elements of analysis, which will be explored

further: (1) counter-intuitively, in spite of the considerable increase in federal transfers for infrastructure and urban services efforts (Chart 1), the FMSAI did not have considerable participation on the municipality's matching of funds provided in the agreements; (2) with the institution of the Strategic Master Plan, in 2014, there were changes on the regulation of the financing of urban policy – specifically from Fundurb – which, potentially, led to a re-allocation of the FMSAI investments.

The agreement between the Ministry of Cities and the Office of Urban Infrastructures – Siurb represented the largest increment in federal transfers, starting in 2014 (Chart 1). It would be reasonable to raise the hypothesis that those agreements with the Federal Government would have caused the inflection in the municipal fund starting in 2015, as they drained municipal funds for the payment matches that are usually provided in federal agreements. This hypothesis, however, is not applicable.

The transfers from federal programs did not prove to have a direct influence on the routing of the FMSAI funds. Chart 7 illustrates the relationship between FMSAI funds used as a complement of federal resources (PAC I and II), falling under the category of matched payments from the municipality, and the outlays from programs and efforts solely of the municipality. In 2011 and 2012, there is an important contribution taken from the FMSAI funds for payment matches from the municipality to PAC, in the modality Urbanization of Precarious Settlements. In 2012, almost half of the Fund outlays were earmarked for payment matches, reaching the amount of 206 million reais, for services and construction efforts in Paraisópolis, São Francisco and the Springs Program (PAC-Mananciais).

Chart 7 – FMSAI amounts obligated for PAC payment matches in the period of 2011 to 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index



Source: Sehab – PSMP. Elaborated by the author.

From 2013 on, what stands out is a considerable drop in the allocation of funds as payment matches. As for the period between 2015 and 2016, the payment patches were mainly allocated for services and drainage efforts in the Ponte Baixa stream; however, the amount of funds is not enough to explain the inflection demonstrated by Chart 6.

As we have previously argued, Fundurb and its central status in the financing of the municipal urban policy may be the key to interpret the alteration in the distribution of FMSAI funds, as its resources are used for the same government functions and tend, partially, to the same municipal offices.

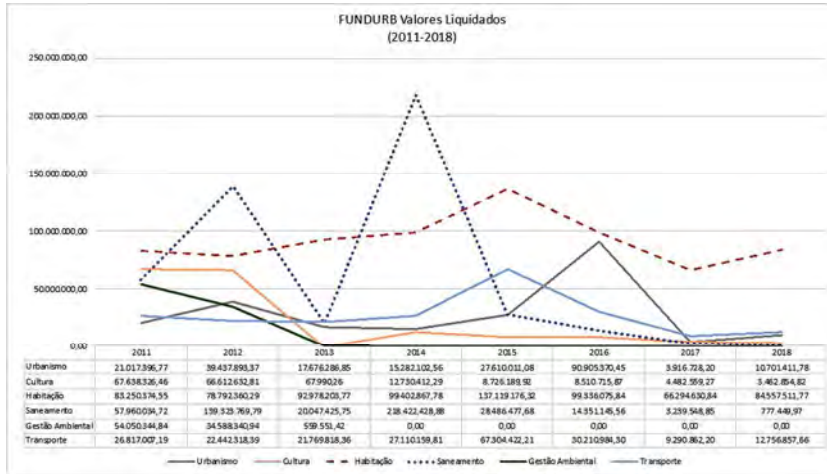
The approval of the Strategic Master Plan – PDE<sup>10</sup> in 2014 installed new guidelines for the destination of Fundurb funds. Among them, article 340<sup>11</sup> established a minimum of

30% of its funds for the Housing function, to be earmarked for the acquisition of land in prime locations.

Note that the re-routing of FMSAI funds in the transition from 2014 to 2015 also occurred on Fundurb, but inversely instead (Chart 8). Until 2014, albeit with a considerable variation, the Sanitation function received a greater volume of funds, in comparison with the Housing function. From the standpoint of the new PDE rule, we observe an abrupt drop of funds directed to Sanitation – in constant fall up to 2018 – and Housing remained at a more elevated tier of funds because of the 30% obligated for the expropriation of lands.

Therefore, we surmise that the Fundurb funds that financed efforts in the Sanitation function in 2014 went on to invest in the acquisition of real estate in prime locations,

Chart 8 – Outlaid amounts by Government Function – Fundurb in the period between 2011 and 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

restricted to the more central macro-areas in 2015. On the other hand, the FMSAI funds that invested on services and construction in the Housing function, such as Acquisition of Land for construction and the Springs Program in 2014, went on to finance urban drainage works starting in 2015.

Between 2011 and 2014, Fundurb invested considerable amounts on urban drainage works, such as, for instance, efforts conducted by Siurb in the Cordeiro and Ponte Baixa streams. Starting in 2015, with the institution of PDE, the referred efforts started to receive FMSAI funds. As for the acquisition of lands for the construction of housing units and/or for the expropriation of real estate for

efforts of urbanization in favelas, they were partially funded by FMSAI. Since 2015, they went on to be financed by Fundurb.

As such, we understand that the inversely correlated re-direction in both funds reflects the accommodations of municipal funds to uphold the new regulations established by the PDE. Such accommodations can be compared to the image of communicating vessels, concerning the compensations in the distribution of inversely correlated funds between the government functions of Housing and Sanitation, observed in both Funds.

The amounts demonstrated by the government functions (Chart 6) can also be interpreted as Projects – or Activities – in the

period between 2011 and 2018 (Chart 9). The activities (or efforts) classed as Urbanization of Favelas, Springs Program, Construction of Housing Units, and Land Regulation comprise what we previously held as "Housing Function". The activity categorized as Sanitation and Drainage Works refers to the Sanitation Function. As for "Works and services in Areas of Geotechnical Risk" and "Implementation of Linear Parks" correspond to the Urbanism and Environmental Management functions, respectively.

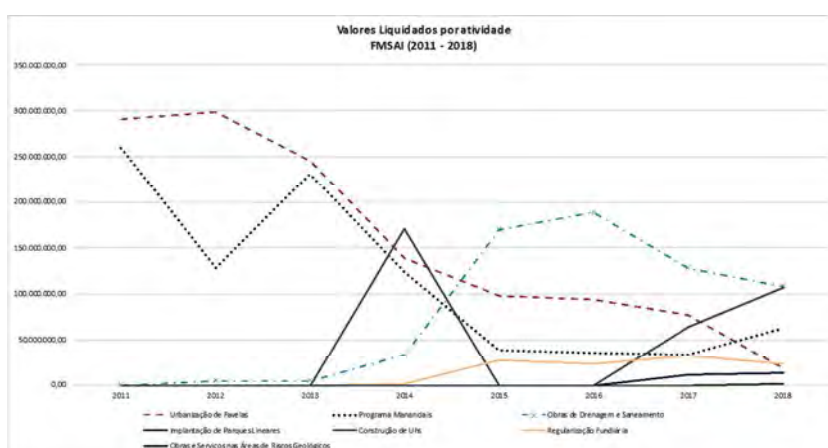
The analysis of data by Project/Activity supports the previously laid out arguments. The reduction of investments referred mainly to the efforts of urbanization of favelas<sup>12</sup> and the implementation of the Springs Program. The first one, in 2011, presented an implementation of 290 million. However,

in 2018, the total amount directed to the urbanization of favelas amounted to about 19 million, representing a drop by 88%. As for the Springs Program, which received, in 2011, around 259 million reais, it had its lowest budget in 2017, with only 34 million reais – representing a drop by 77%.

On the other hand, the activities pertaining to drainage and sanitation works, over three years, hiked up from 33 million reais in 2013 to 188 million reais in 2016, achieving the post of activity that received the highest amount of money from the Fund since 2015 – with an increase of 70%.

The alteration of the municipal regulatory framework created the favorable conditions for the re-routing of municipal funds between 2014 and 2015. Beyond that, as we will present in this section, that

Chart 9 – Outlaid amounts by Project/Activity – FMSAI between 2011 and 2018. Sums are updated for 2018, based on the IPCA index



Source: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaborated by the author.

re-routing mentioned above represents, in some measure, the escalation of the distribution conflict particularly concerning the budget dispute between the municipal and urban infrastructure offices, during a time of stagnation of the municipal revenue. In the next section, we will look at the spatial dimension of the distribution of resources from the municipal fund.

## Cartography of investments: concentration x dispersion

The cartography proposed in the present section has the main function of offering a deeper analysis of the distribution of FMSAI funds in the spatial dimension. The map shows georeferenced information about the total budget implementation of the Fund, with the accrued amounts from 2011 to 2018.

From a methodological standpoint, the structure of the maps considers different layers of information. As a basis, we have the administrative limits of the municipality of São Paulo and the administrative subdivisions of the constituent districts, the Billings and Guarapiranga dams, the grid of the sanitation networks in the municipality, and their relationships with the favelas and irregular settlements.

The dispersion of funds is represented by red and blue dots, illustrating the areas that received, in the analyzed timeframe, some kind of fund from FMSAI under the Housing and Sanitation government functions (they were almost entirely urban drainage efforts).

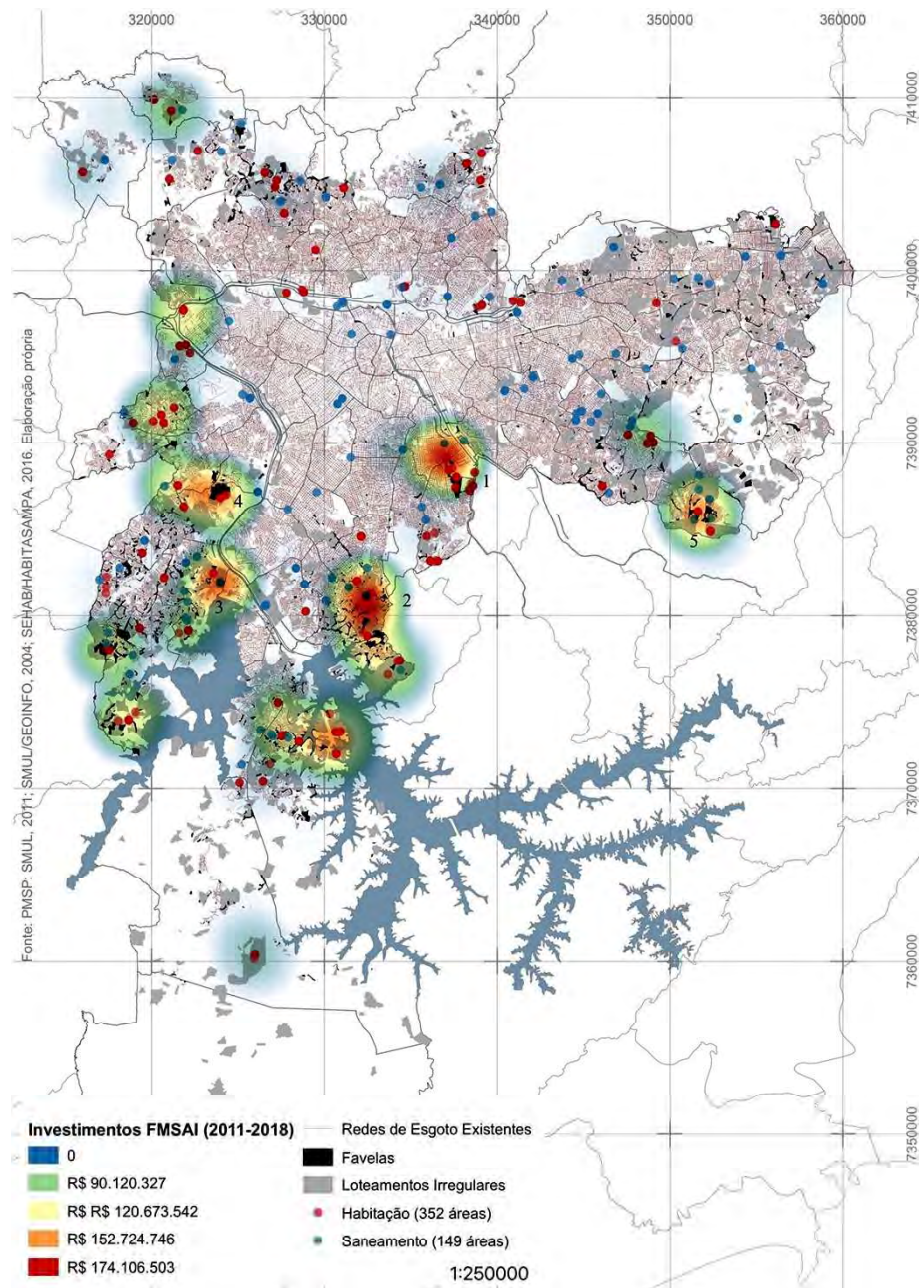
In the interest of representing the concentration of funds using the same dots, the temperature maps illustrate the amount of funds for each undertaking, following the gradation in the legend (where blue represents a smaller amount of funds and red indicates a higher concentration). The spatialized figures represent solely investments on projects and infrastructure/construction work. The so-called "specialized technical services by third parties" involving the management of contracted projects and works were not accounted for, as they are general services, and therefore do not have a particular spatial dimension. As such, the mapped figures are contained in, but do not coincide exactly with the total amounts presented in the previous section's charts.

Throughout these years, the municipal fund invested around 2.2 billion reais in approximately 500 construction/infrastructure efforts, amounts that do not count the investments in efforts pertaining to specialized technical services contracted from third parties (management) and investments on the expropriation of land for the construction of new housing units – which account for 70% of the construction efforts in Housing and 30% in Sanitation.

From the total sum, 74% are earmarked for the government function of Housing, divided between the activities of Urbanization of Favelas, Springs Program, Land Regulation, and Construction of Housing Units. The investments that fall under the Sanitation function represent 24%, shared between the activities of flood control intervention and interventions on at-risk areas, and drainage. Only 1% was earmarked for environmental management efforts.



Map 1 – Summary of total investments (2011-2018)



Source: PMSP, SMUL (2011); SMUL/Geoinfo (2004); Sehab/Habitasampa (2016). Elaborated by the author.

Furthermore, if we analyze the concentration of funds for targeted areas, we observe the concentration of 35% (728 million reais) in only 5 main areas. The areas that received more funds in the analyzed timeframe were:

1) Projects and construction/infrastructure work for the urbanization of favelas in Heliópolis, in the sub-prefecture of Ipiranga, concentrating around 174 million reais. The concentration of funds, even though it concerns the same precarious settlement, took place over time with different contracts and efforts;

2) Drainage and sanitation work in the Cordeiro stream, in the sub-prefecture of Cidade Ademar, concentrating a total of 152.7 million reais in one sole contract;

3) Drainage and sanitation work in the Ponte Baixa stream, in the sub-prefecture of M'boi Mirim, concentrating a total of 155.7 million reais in one sole contract;

4) Projects and construction/infrastructure works in Favelas in Paraisópolis, in the sub-prefecture of Butantã, concentrating around 124.7 million reais, divided between several contracts;

5) Projects and construction/infrastructure works in Favelas in São Francisco, in the sub-prefecture of São Mateus, concentrating around 120.6 million reais.

It is important to stress that the concentration on the urbanization of favelas efforts (items 1, 4, and 5, above) incurred as different contracts during the entirety of the analyzed timeframe. On the other hand, urban drainage works (items 2 and 3) were concentrated mainly in the years of 2015 and 2016.

Considering the character of the interventions and the level of investment needed for the works of urban drainage alone, such concentration of funds led to an important drop in the amount of funds earmarked for the urbanization of favelas.

## Final considerations: underscoring the contradictions

The public fund – and its antivalue character – historically, has an irreplaceable role in the safeguarding of social rights (Oliveira, 1988). It's no different when it comes to sanitation policy.

The present paper intended to do a critical analysis of the destination of municipal funds in the search for the universalization of the access to environmental sanitation. The cooperation agreement between Sabesp and the municipality of São Paulo is a development of LNSB, from 2007. The federal regulation framework expanded the notion of environmental sanitation beyond just water supply and sanitation, including urban drainage and management of solid residue. It also determined municipalities as incumbent of services of basic sanitation in Brazil, opening the door for the local government to create funds to finance the universalization of the access to sanitation via an apportionment of the collection revenue from basic sanitation services.

In that sense, the methodology adopted sought to understand the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure of the municipality of São Paulo from the

standpoint of its two essential dimensions: the evolution of budget implementation over time and its spatial distribution.

Concerning the amount of funds, we highlight FMSAI is extremely important for the financing of urban policy in the city of São Paulo. The institution of the fund amplified the autonomy of the municipality in relation to the federal transfers from PAC I and II, outmatching the amounts transferred by the program. The amounts also outmatched the budget implementation of Fundurb, another source of municipal funds that is important for the city.

In the 2011-2014 timeframe, the funds were allocated entirely to efforts falling under the Housing government function, promoting works of urbanization of favelas – including within protected springs areas –, land regulation, and the construction of new housing units. The efforts were mainly distributed among the peripheral areas of the city (inner cities), but did not represent the safeguarding of the right to housing, when we consider the rise in evictions to make way for construction/infrastructure works.

Between 2014 and 2015, a notable redirection of investments appeared. After debunking the hypothesis that this redirection would have been a result of the disbursement of payment matches provided in the agreements with the federal government, we showed that the inversions in the destination of funds, both from FMSAI and Fundurb – displaying "communicating vessel" features – unfolded as a result of a re-accommodation of the municipal funds to uphold the new regulations established by the 2014 Strategic Master Plan (PDE).

The years of 2015 and 2016 were characterized as the period with the highest concentration of investments. In this period, resources from the municipal fund were mainly concentrated in two large-scale drainage efforts: the Cordeiro and Ponte Baixa streams. The referred Drainage and Sanitation works conducted by Siurb, contrary to the urbanization of favelas efforts, exclusively fall under the urban drainage rubric. Even when next to precarious settlements, those works were not intended to uphold the safeguarding of the right to housing through land regulation of irregular settlements or favelas. As illustrated, the concentration of resources in those efforts led to an important drop in the funds earmarked for the urbanization of favelas – a reduction that was not compensated by Fundurb.

Over the last few years, we noticed a decrease in financial management capacity, and, consequently, a drop in the outlaid investments by the offices in charge in relative figures. A consequence of this is the outstanding balance from the municipal fund, which saw an increase starting in 2016 and was amplified in 2017 and 2018.

In 2017 and 2018, there is a noticeable diffusion of the funds, particularly compared to previous years. The greater dispersion of funds, on the other hand, can show a trend in the allocation of funds, which historically were invested in more peripheral areas, in higher income areas in the city, such as the isolated but emblematic case of the improvement of the rainwater gallery of Lorena avenue, in the affluent neighborhood Jardim Paulista. However, the absolute figures continue to illustrate a greater concentration of funds in a few urban drainage efforts.

The analysis undertaken in the present paper puts us in the position of pointing that the FMSAI implementation, even though it embodies the intersectoral character of the environmental sanitation policy in its institutional design, led to the escalation of the distribution conflict in the public budget. In a scenario of fiscal and economic crisis, marked by the reduction of other sources of revenue, the fund ended up being positioned, in practice, as a complement to the municipal budget and an object of

dispute in an austerity context. Although the legal provision for its application of funds is very diversified, we understand that its growing participation in exclusive efforts of urban drainage, considering the character of the interventions and the level of investment they necessitate, ended up compromising, in some measure, the advancement of the universalization of access to water supply and sanitation services because of the discontinuous status of the efforts of urbanization of favelas.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9872-2383>

Pesquisador autônomo. São Paulo, SP/Brasil.

lucasferreiraarq@gmail.com

## Acknowledgments

I would like to thank, in special, Profs. Jeroen Klink and Marcos Barcellos de Souza, from Universidade Federal do ABC, for their fundamental contribution to the research that developed into this article and the results presented here.

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Maíra Mendes Galvão, [mairamendesgalvao@gmail.com](mailto:mairamendesgalvao@gmail.com)

## Notes

- (1) See IBGE (2018, p. 23).
- (2) “Clause 35. Sabesp shall:
  - a) Direct, per trimester, 7.5% (seven and a half per cent) of the net revenue obtained in the Capital for the Municipal Fund, up to 5 (five) weekdays after the publication of the quarterly and/or yearly financial statements, as provided in the agreement, especially its Clause II;
  - b) Invest on services a minimum of 13% (thirteen per cent) of the net revenue obtained in the Capital, without prejudice of revising the sum to a larger or higher percentage, in order to maintain the economic/financial balance of the contract.”
- (3) Municipal Housing Office; Municipal Greens and Environment Office; Municipal Government Office; Municipal Urban Infrastructure and Construction Office; Municipal Urbanism and Licensing Office; Municipal Finance Office; Municipal Planning Office; Municipal Coordination of Boroughs Office;
- (4) Municipal Housing Board – CMH; Municipal Environment and Sustainable Development Board – Cades; and Municipal Urban Policy Board – CMPU; the board members are appointed by their own boards, with one representative, as well as one sub-representative, each.
- (5) In the years of 2014 and 2015, because of the water management crisis in the city of São Paulo, Sabesp saw a considerable drop in revenue, and therefore the amounts of transfers to the municipality were compromised.
- (6) Municipal Act n. 14.934, of 18 June 2009, authorizes the creation of an agreement between municipality, ARSESP and Sabesp and creates the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure – FMSAI.
- (7) The committed amounts are budget reserves that guarantee, through the public power, the necessary credits for liquidation and payment of services. The outlaid amounts incur after the service is effectively performed, and the payment is requested. Methodologically, comparing both amounts shows us the dimension of the budgeted funds and helps understand the portion that was truly implemented.
- (8) The Springs Program focused on the urbanization of favelas in Areas of Protection and Recovery of Springs, in the outermost Southern portion of the city of São Paulo, specifically the basins of the Billings and Guarapiranga dams. For a more detailed analysis of the Springs Program, see Ferrara (2013, p. 293).
- (9) The government aid at hand, under the modalities of Rent Stipend, Social Partnership and Rent Aid, consists of monthly payments of 400 reais by way of provisional aid. The funds for this aid did not come from FMSAI, but from the Municipal Treasury. About the Rent Aid policy in the Municipality of São Paulo, see Silva (2020, p. 15).
- (10) Municipal Act n. 16.050, of July 2014 – Approves the Urban Development Policy and the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo and revokes Act n. 13.430/2002.

(11) "Art. 340. Resources collected by Fundurb must observe, yearly, the limits of:

I – A minimum of 30% (thirty per cent) obligated for the acquisition of land meant for the production of Social Interest Housing located in the Macro-area of Metropolitan Structuring, and the Macro-area of Consolidated Urbanization, and the Macro-area of Qualification of Urbanization, classed preferably as ZEIS 3, according to Map 4A attached;

II – A minimum of 30% (thirty per cent) obligated for the implementation of collective transportation, bicycle, and pedestrian systems.

§ 1st The funds specified on item I that are not implemented at the established minimum amount, must remain in reserve for the period of one year; after this timeframe, the Management Board may direct this fund to subsidize state and federal programs of Social Interest Housing provision.

§ 2nd The funds specified on items I and II of the "caput" that are not implemented at the established minimum amount, must remain in reserve for a period of 2 years, after which, the Management Board may direct it elsewhere as provided on article 339.

§ 3rd In the year that follows the year of promulgation of this Act, the limits to the Fundurb balance established in the "caput" are applicable."

(12) The funds relative to the Construction of Housing Units in 2014, 2017, and 2018 were included in the "Urbanization of Favelas" activity in the other years, a fact that can entail a distortion in how the amounts are read, but does not alter structurally the arguments presented above.

## Referências

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. (2006). A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. 49.

BRITTO, A. L. (2011). *Panorama do saneamento básico no Brasil: avaliação político-institucional do setor de saneamento básico*. Volume IV, Ministério das Cidades.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, pp. 557-581. São Paulo, Educ.

FERRARA, L. N. (2013). *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

FERREIRA, L. D. (2020). *A liquidez da água: um estudo de caso sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.

HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (2014). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília, Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em: set 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE.

- MORETTI, J. A.; MORETTI, R. S. (2014). Saneamento como importante elemento do direito à cidade: ponderações sobre a política municipal de saneamento em São Paulo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 45, pp. 61-81.
- OLIVEIRA, F. (1988). O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 22, pp. 8-28.
- PAIM, D. G. (2019). *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20.
- ROYER, L; 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. Barcelona, Latin American Studies in a Globalized World.
- SÃO PAULO (Município) (2009). Lei municipal n. 14.934, de 18 de junho de 2009. Autoriza o poder executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico de Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e nas condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14934/lei-ordinaria-n-14934-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-celebrar-contratos-convenios-ou-quaisquer-outros-tipos-de-ajustes-necessarios-inclusive-convenio-de-cooperacao-e-contrato-de-programa-com-o-estado-de-sao-paulo-a-agencia-reguladora-de-saneamento-e-energia-do-estado-de-sao-paulo-arsesp-e-a-companhia-de-saneamento-basico-do-estado-de-sao-paulo-sabesp-para-as-finalidades-e-nas-condicoes-que-especifica-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-ambiental-e-infraestrutura-e-da-outras-providencias>. Acesso em: ago 2019.
- \_\_\_\_\_ (2010a). Contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios\\_e\\_contratos/index.php?p=145807](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807). Acesso em: ago 2019
- \_\_\_\_\_ (2010b). Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo e o município de São Paulo, com a interveniência e anuência da Sabesp e Arsesp, com a finalidade de compartilhar a responsabilidade pelo oferecimento do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios\\_e\\_contratos/index.php?p=145807](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807). Acesso em: ago 2019
- SILVA, F. P. (2020). A reiteração do provisório: considerações sobre o Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 22, E202030pt, 2020. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202030pt.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2018). *Iris – Informação e Relatórios de Interesse Social*. Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10658>. Acesso em: jan 2020.

## MAPAS

PMSF, SMUL / GEOINFO (2004). Nível Represa 2004. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

PMSF, SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2011). Limites Administrativos. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

PMSF, SEHAB/HABITASAMPA (2016). Favela Habitasampa. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

\_\_\_\_\_ (2016). Loteamento Irregular. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: jan 2020.

REDE de Esgoto Existente. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>. Acesso em: jan 2020.

VALORES e Localização dos Investimentos. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/index.php?p=249227>. Acesso em: jan 2020.

Received: June 9, 2021  
Approved: October 25, 2021



# Economia Criativa: uma estratégia de desenvolvimento urbano em Belo Horizonte

Creative Economy: an urban  
development strategy in Belo Horizonte

Renata de Leorne Salles [1]

## Resumo

Este artigo pretende construir uma base de reflexão sobre a Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento urbano, adotada no Brasil nas últimas décadas. Será traçado um panorama acerca do novo setor através de uma revisão bibliográfica e, para exemplificar, tomaremos a cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, onde tal segmento vem sendo incorporado pelos governos estadual e municipal através de políticas públicas culturais visando à valorização do plano local. As propostas mapeadas na capital nos permitirão pensar sobre a hipótese da adoção da Economia Criativa como um modelo de crescimento econômico que corrobora com a lógica de transformação espacial por meio da prática do empreendedorismo urbano local – baseada numa dinâmica rentista-financeira –, incentivando novos estudos na área.

**Palavras-chave:** economia criativa; desenvolvimento urbano; produção do espaço; política pública; inflexão neoliberal.

## Abstract

*This article intends to build a basis for reflection on Creative Economy as an urban development strategy, adopted in Brazil in recent decades. An overview will be drawn about the new sector through a bibliographic review, taking as an example the city of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, where state and municipal governments have incorporated that segment through cultural public policies aimed at valuing the local plan. The proposals mapped in the capital city will allow us to think about the hypothesis of adopting Creative Economy as a model of economic growth that corroborates the logic of spatial transformation through the practice of local urban entrepreneurship – based on a rentier-financial dynamics –, stimulating new studies in the area.*

**Keywords:** *creative economy; urban development; space production; public policy; neoliberal inflection.*



## Introdução

Este artigo pretende construir uma base de reflexão acerca da denominada Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento urbano, adotada no Brasil nas últimas décadas. Dessa maneira, será traçado um panorama acerca do novo setor e, para exemplificar, tomaremos a cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, onde tal segmento vem sendo incorporado pelos governos estadual e municipal, nos últimos anos, através de políticas públicas na área da cultura visando à valorização do plano local. Tal premissa pode ser vista em diversas políticas urbanas da atualidade, em termos mundiais, cujo alicerce na inflexão neoliberal do capitalismo global pode instaurar novas condições de desenvolvimento desigual em detrimento de políticas de bem-estar social e urbano. A importância da reflexão, portanto, diz respeito aos efeitos promovidos pelo novo setor na produção/reestruturação do espaço contemporâneo, além de outros desdobramentos. Nesse sentido, as propostas mapeadas na capital mineira nos permitirão pensar sobre a hipótese da adoção da economia criativa como um modelo de crescimento econômico que corrobora (ou não) a lógica de transformação espacial por meio da prática do empreendedorismo urbano local, determinada por uma dinâmica rentista-financeira.

Assim, como metodologia de pesquisa foi realizada revisão bibliográfica sobre economia criativa como uma ideia difundida em nível internacional e incorporada pelo governo federal brasileiro na década de 2010, visando à construção do projeto Brasil Criativo. Nesse sentido, é relativamente recente a proposição

de políticas públicas voltadas para tal segmento (Milan, 2016; Pacheco e Benini, 2015) sendo este, talvez, o motivo da escassez de literatura sobre o tema e, principalmente, sobre os desdobramentos e efeitos qualitativos de ações já implementadas. Além disso, muitas atividades culturais e criativas acontecem a partir de iniciativas da sociedade civil, sem o apoio do poder público, o que dificulta ainda mais a mensuração de tais políticas (Ipea, 2013; Milan, 2016). No caso de Belo Horizonte, a maioria dos estudos refere-se à região metropolitana e possui uma abordagem de natureza macrossociológica, contemplando aspectos mais quantitativos (Leitão e Machado, 2016; Machado et al., 2016, Fundação João Pinheiro, 2018). Apesar disso, foi possível identificar algumas propostas já implementadas na cidade e outras em curso, demonstrando que os aportes aos setores criativos parecem estar em evidência, como veremos mais adiante.

Pretende-se, portanto, lançar luz sobre as discussões acerca da reprodução de padrões de desigualdade e segregação socioespacial, uma vez que o novo segmento pode vir a favorecer os grupos detentores de capital intelectual e das tecnologias de informação relacionadas aos setores criativos, além dos agentes culturais já estabelecidos; em detrimento de interesses sociais mais amplos e da valorização das especificidades culturais locais, que possibilitem a abertura de novos campos para a expansão e circulação de bens e serviços culturais diversos.

Após esta introdução, serão apresentadas a definição de Economia Criativa e a descrição dos setores de serviços criativos que a compõem. Nas seções subsequentes, propõe-se um debate sobre a produção do espaço

nas metrópoles e sua relação com a expansão do setor de serviços, fenômeno que contribuiu para tornar a economia criativa uma estratégia urbana de desenvolvimento. Em seguida, propõe-se o debate sobre a centralidade adquirida pela cultura na contemporaneidade, cuja relevância foi se consolidando em prol do incremento de economias locais através da (re)valorização do patrimônio cultural e, mais recentemente, do fomento à economia criativa. Discutiremos, também, alguns modelos internacionais vinculados à cultura e incorporados por diversos países para, somente então, abordarmos o contexto histórico brasileiro, na tentativa de compreender como o estímulo aos setores criativos foi adotado pelo Estado, nos anos 2000, atrelado a processos de inclusão social. Por fim, levantaremos algumas ações implementadas em Belo Horizonte, que poderão servir de base para futuras investigações acerca do tema.

## O conceito de Economia Criativa

A definição de Economia Criativa apresentada na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) – Economia Criativa: uma opção de desenvolvimento viável – trata de forma ampla o novo segmento, cujo principal alicerce para o alcance dos efeitos de inovação e desenvolvimento almejados seria a criatividade. Logo, a nova economia é tida como uma

[...] força da economia contemporânea e no entendimento de que os desenvolvimentos culturais e econômicos não se dão de forma isolada, mas integrada

como parte de um amplo processo de desenvolvimento sustentável. A Economia Criativa incorpora aspectos econômicos, culturais e sociais, interagindo com a tecnologia, a propriedade intelectual e o turismo. (Unctad, 2012)

Nesse sentido, podemos considerar economia criativa como uma política que integra e articula cultura e economia, tendo a criatividade como o principal motor para o desenvolvimento socioeconômico ambicionado. Assim, através da criação de produtos e atividades culturais e criativas que tenham como suporte a propriedade intelectual e as novas tecnologias de informação, estas utilizadas para aumentar a produtividade e a eficiência nas economias baseadas no conhecimento (Florida, Mellander e King, 2015 apud Cauzzi e Valiati, 2016), espera-se alcançar a inovação (no sentido de originalidade), o desenvolvimento sustentável e a diversidade cultural, recursos que vêm sendo considerados essenciais, em termos mundiais, para o fortalecimento de economias locais.

Ao propor desenvolvimento econômico e cultural de forma conjunta, considerando que já não há dissociação entre essas duas dimensões, a economia criativa sugere uma forma de conexão à rede econômica global. Portanto, investir em atividades culturais e criativas visando à geração de emprego e renda seria uma forma viável de promover desenvolvimento em distintas localidades, considerando a crescente demanda por lazer e entretenimento, além da emergência de cidades mais autônomas, capazes de lidar com os desafios da contemporaneidade (Marx, 2006; Losada, 2018), como a competitividade intercidades, o aumento do consumo cultural e turístico, entre outros.

Além disso, como os setores da economia criativa estão conectados aos fluxos de trabalho global e aos circuitos culturais, a importância desse segmento no âmbito da cidade se dá pela possibilidade de conexão de seus trabalhadores aos circuitos do capital global (Lees; Slater; Wylie, 2008; Sassen, 2005). Nesse sentido, pressupõe-se que a denominada classe criativa, composta por membros dessa nova força de trabalho, seria capaz de promover mudanças como inovação, diversidade, oportunidades profissionais e, portanto, um maior desenvolvimento econômico local (Florida, 2002).

É importante ressaltar que os setores que compõem as indústrias criativas são derivados das indústrias culturais. Conforme o *Framework for Cultural Statistics* da Unesco (2009), eles englobam tanto os setores criativos dominantes/tradicionais da indústria cultural (patrimônio, artes, literatura e atividades correlatas), como os setores da indústria de serviços criativos (*design*, moda, arquitetura, etc.), acrescidos das novas mídias e tecnologias e demais atividades correlacionadas às indústrias culturais e criativas:

[...] aquelas que combinam a criação, produção e comercialização de conteúdos intangíveis e culturais por natureza, o que inclui os produtos audiovisuais, o *design*, os novos meios de informação, as artes do espetáculo, a produção editorial e as artes visuais. (Ibid., p. 140)

Tal material resultou numa espécie de ferramenta que, desde então, vem servindo de base para a formulação de políticas públicas direcionadas para o setor. Além disso, o relatório da Unctad (2012) contribuiu para a difusão internacional do conceito de economia criativa

atrelado à criação de produtos simbólicos criativos como essencial para o desenvolvimento das nações.

## A reestruturação espacial e a expansão do setor de serviços

Se o espaço urbano das metrópoles vem passando por diversas transformações socioespaciais e culturais desde as últimas décadas do século 20, muitas delas decorrentes da inserção da economia criativa no âmbito da cidade, vale lembrar que tal processo possui relação com a reestruturação das economias capitalistas avançadas (Smith, 2007) devido à desindustrialização das cidades, o que desencadeou o fenômeno da terceirização das atividades, com o crescimento das economias baseadas em serviços.

No Brasil dos anos 1980, os fenômenos de redemocratização e suburbanização, além da crise econômica, corroboraram a reestruturação espacial das atividades econômicas concomitantemente ao processo de terceirização, cujo setor de serviços começou a gerar mais empregos. Assim, pode-se dizer que as atividades produtivas e os serviços da economia criativa foram se expandindo e ganhando maior importância econômica, passando a ser os responsáveis pela promoção de diversas mudanças nas estruturas socioespaciais das cidades (Caldeira, 1997).

Além da migração do capital, através da expansão da atividade econômica no espaço urbano, houve, também, a migração de parte da população das áreas centrais para

novas centralidades emergentes. Consequentemente, a maioria dos centros históricos/tradicionais foi sendo fisicamente deteriorada e estigmatizada por muitos, com edifícios abandonados e/ou obsoletos devido à diminuição da função residencial e de atividades relacionadas às camadas média e alta que ocupavam tais regiões. Desse modo, iniciaram-se diversos processos visando à recuperação de tais localidades.

Smith (2007) discorre sobre as ações do poder público direcionadas para as regiões centrais como uma expressão da divisão do trabalho no espaço urbano, ou seja, o surgimento de novas empresas do setor de serviços nessas localidades seria determinado pelos interesses do capital. Ademais do fator *rent gap* (existência de terras disponíveis a baixo custo), os investimentos voltados para os centros urbanos seriam capazes de contribuir com a concentração de serviços avançados nessas áreas ou em suas proximidades.

Nesse sentido, surgiram diversas políticas públicas culturais interligadas a intervenções urbanas e tidas como estratégias corroborativas, visando à (re)ativação socioeconômica de áreas consideradas degradadas para, então, recuperá-las, fomentando a ocupação do espaço público e a promoção do consumo cultural e turístico, contando muitas vezes com aportes do setor privado. Demarca-se, portanto, uma mudança de paradigma no padrão de desenvolvimento urbano, de modo que o apelo cultural se tornou uma estratégia de investimento do poder público para promover as transformações desejadas nos mais diversos territórios, em busca do crescimento local, além de criar condições atrativas para a atuação da iniciativa privada.

Contudo, em grande parte dos casos, tais medidas têm se voltado para os interesses de mercado – lucratividade, medidas de controle e segurança, turismo, valorização imobiliária –, gerando a mercantilização do patrimônio e de atividades culturais, ofertadas predominantemente para as camadas médias e altas da população, desfavorecendo a democratização da cultura ou a implementação de políticas que garantam benefícios sociais mais amplos.

## Os modelos de fomento à economia criativa

O papel da cultura e sua crescente mercantilização na contemporaneidade, a princípio, estiveram ligados às indústrias culturais e, logo, com a ampliação desse conceito, às indústrias criativas. Conforme aponta Adorno e Horkheimer (1985), a cultura é reveladora da estrutura do poder social dentro da lógica capitalista, ou seja, coloca em evidência o sistema hierárquico que compõe a sociedade e que, por sua vez, conforma os espaços da cidade. Nesse sentido, podemos dizer que os motivos econômicos reguladores da “Indústria Cultural” – denominação utilizada por alguns autores em meados do século XX para o fenômeno então conhecido como “cultura de massa” – a padronizam conforme o *status* e, com isso, delimitam o próprio consumo ao tornar os sujeitos objetos dessa indústria.

Tais mecanismos, ao serem incorporados por políticas públicas através de planejadores e gestores urbanos, acarretam processos de exclusão socioespacial, pois beneficiam as classes detentoras de maior poder econômico,

além de serem sistematicamente reproduzidos e difundidos com a ajuda dos meios de comunicação, que materializam os discursos dos promotores de tais dinâmicas.

Dessa maneira, podemos dizer que as indústrias culturais, cuja produção se voltou para as práticas de consumo na contemporaneidade, converteram-se num mecanismo de (re)produção do espaço. Instrumentos de controle (como a divisão espacial do trabalho) são reproduzidos e materializados no território através de arranjos organizacionais dos usos e atividades/serviços, que tendem a priorizar determinados locais em prol dos interesses dos atores envolvidos. Com isso, muitas das atuais políticas públicas acabam sendo orientadas pelas demandas de agentes privados e pelas lógicas de mercado. Assim, tais conceitos reguladores da produção cultural e intelectual foram sendo difundidos e adotados em distintas realidades urbanas, como é o caso dos investimentos voltados para os setores da economia criativa.

Vale ressaltar, também, um outro aspecto: a importância de alguns organismos internacionais na construção e propagação de modelos de desenvolvimento econômico baseados na cultura. A valorização do patrimônio (material e imaterial) promovida pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) na década de 1970 emoldurou as discussões urbanísticas internacionais a partir de então, criando modelos de revitalização de áreas centrais atrelados a cultura – e que foram adotados na América Latina mais tarde –, gerando uma conscientização mundial em torno da manutenção de bens culturais, relevantes para a preservação da memória e história dos cidadãos. No Brasil,

nesse mesmo período, a noção antropológica de cultura foi adotada, e o patrimônio saiu dos âmbitos artístico e histórico e entrou no âmbito cultural, ampliando seu conteúdo e evoluindo nesse sentido (Moreira, 2009).

No que diz respeito à economia criativa, os debates em torno do assunto vêm ocorrendo desde 1980. Após identificar tal segmento como essencial para o desenvolvimento econômico das nações no âmbito da globalização, construiu-se uma base para a formulação de políticas públicas considerando a criatividade como âncora, especialmente para as atividades culturais. Nota-se aqui, implícita a esse novo modelo, uma rearticulação entre sociedade, economia e cultura, já que o incentivo aos setores de serviços evidencia mudanças relacionadas ao processo de reestruturação econômica das cidades.

A partir de então, a promoção de políticas no âmbito cultural ganhou destaque, contribuindo para recuperar a atratividade de áreas reabilitadas e/ou incrementar o mercado competitivo intercidades, através do fomento ao consumo cultural e turístico (Arantes, 2000), estes considerados capazes de alavancar mais investimentos. Assim, as práticas culturais, além de impactar significativamente no desenvolvimento urbano, adquiriram um novo significado, tornando-se um recurso fundamental “[...] não só como práticas sociais, mas como um elemento-chave para a apropriação e transformação do espaço. Os territórios são redefinidos pelos decisores locais em conjunto com as organizações socioculturais” (Corte-Real, 2015, p. 88).

No Brasil, revalorizar os territórios por meio de políticas culturais tornou-se pauta recorrente em agendas urbanas a partir

dos anos 1980. A princípio, as elaborações fizeram-se em torno do patrimônio cultural, visando retomar as referências simbólicas e afetivas da população para revalorizar algumas regiões. Dessa maneira, diversas áreas centrais e/ou antigas zonas industriais converteram-se nos principais focos de políticas urbanas, que passaram a contar com os setores privados para recuperar localidades relativamente esvaziadas e/ou abandonadas objetivando a promoção de novos serviços e atividades atrativas, especialmente, para as camadas mais altas da população.

Além disso, consideraram-se também as questões relacionadas ao patrimônio construído e à identidade cultural local para reinventar paisagens urbanas. Esse esteticismo, em muitos casos, vem contando com o apoio de manifestações artísticas contemporâneas, duradouras (como pinturas em edificações) ou efêmeras (exposições, *performances*, etc.), realizadas no espaço público para criar lugares de visita. Um exemplo é o festival de arte urbana Cura (Circuito Urbano de Arte), que vem ocorrendo em Belo Horizonte, desde 2017, através de aportes do poder público municipal em conjunto com investidores privados visando fomentar a ocupação da rua (Veloso e Andrade, 2019).<sup>1</sup> Além da preocupação estética, nota-se o interesse em estimular a apropriação do espaço público e a interação social (Corte-Real, 2015).

Já nas últimas décadas e diante da consolidação dos processos de desindustrialização e suburbanização das cidades, é possível notar, de modo geral, o deslocamento de economias regionais na direção do capitalismo neoliberal, com o mercado atuando nas cidades latino-americanas como nunca se tinha visto antes (Roberts e Wilson, 2009). Tal fato vem promovendo uma reestruturação

econômica do espaço urbano brasileiro, cujos efeitos se fazem evidentes a partir da mudança na estrutura produtiva e na organização do mercado de trabalho. Estamos falando da terceirização das atividades econômicas e dos serviços, que pouco a pouco transformaram os territórios, em linhas gerais, em centros financeiros e de entretenimento, do ponto de vista turístico e comercial (Frúgoli Jr., 2000). Portanto, com a expansão da economia de serviços, o fomento aos setores de serviços criativos tornou-se relevante nas agendas urbanas estaduais e municipais.

Nesse sentido, investir na cadeia de serviços da economia criativa tornou-se fundamental para o desenvolvimento de muitas cidades, já que a proposição de políticas públicas de renovação atreladas à cultura, num contexto cuja demanda pelo consumo cultural é crescente, tornou-se um modo de preparar o terreno para a atuação do mercado imobiliário e/ou de empresários. Entretanto, à medida que esse novo padrão vai adquirindo hegemonia, a apropriação do espaço urbano contemporâneo fica a cargo dos atores privados, de maneira geral, alimentando alguns processos de segregação socioespacial.

Desse modo, podemos dizer que a relevância da economia criativa se tornou norteadora de políticas culturais nos âmbitos locais mais diversos, e identificar o fomento aos setores criativos em Belo Horizonte parece revelar a ânsia não só pelo desenvolvimento urbano, mas, também, pelo desejo de renovação do papel da cidade. Através de renovações urbanas atreladas à cultura, a capital mineira parece vir buscando o incremento de sua economia local para melhor articular-se num nível macro. Conforme De Marchi (2014) sobre o relatório da Unesco (2009):

Nele [relatório] afirmava-se que as indústrias criativas constituíam um meio estratégico para se alcançar um comércio internacional mais justo. Com a emergência da globalização e a crescente valorização do trabalho imaterial, criou-se uma oportunidade única para os países em desenvolvimento acessarem as economias desenvolvidas através não da exportação de *commodities* ou de mão de obra desqualificada, mas de bens e serviços com alto valor agregado. (De Marchi, 2014, p. 199)

O trecho anterior levanta uma questão importante, uma vez que coloca a economia criativa como uma oportunidade viável também para países em desenvolvimento. Dessa forma, a importância das culturas locais é colocada em pauta – contrapondo a experiência desenvolvimentista do período industrial –, convertendo-se numa forma de gerar crescimento econômico através de políticas públicas capazes de promover conexões com a rede econômica global e, portanto, com países desenvolvidos. Assim, a valorização da diversidade cultural, em termos mundiais, entra no âmbito das estratégias de desenvolvimento econômico e socialmente incluídas.

O *Creative Nation*, projeto do governo australiano implementado no início dos anos 1990, pode ser considerado o marco inicial no que se refere ao fomento às políticas culturais com base nas indústrias criativas. Mas foi com a experiência conduzida pelo Partido Trabalhista britânico, no fim da década, que uma mudança paradigmática se estabeleceu, no que diz respeito às implicações desse tipo de política para o novo setor. Nesse caso, alguns princípios básicos de políticas sociais foram adotados pelo governo e submetidos à lógica de mercado (ibid., 2014).

Desse modo, a produção cultural, antes destinada às iniciativas privadas (comércio/indústria), passou a ser considerada fundamental para a participação da população na esfera pública, assim como os processos de distribuição e consumo de bens culturais. Daí a mudança de paradigma das tradicionais “indústrias culturais” (*cultural industries*) para as “indústrias criativas” (*creative industries*). As atividades relacionadas aos setores criativos, dessa maneira, começaram a ser consideradas essenciais para disseminar a cultura e incrementar a economia britânica de modo incluído.

Com isso, o papel da cultura na sociedade é ampliado, na perspectiva do Estado, na medida em que a “criatividade”, aliada a geração e exploração de propriedade intelectual, passou a ser um instrumento singular para a criação de produtos capazes de gerar emprego e incrementar a economia. Analisando pelo viés da crise econômica vigente na Grã-Bretanha, à época, que sofria as consequências da desindustrialização, as indústrias criativas ofereciam a oportunidade de reconstruir a economia nacional por meio da cultura (ibid.), ou seja, através da produção de bens simbólicos cuja inserção se daria no mercado global, tendo o Estado como facilitador, e não mais como promotor.

## A inserção da economia criativa no Brasil

No Brasil, a partir de 1985, quando se deu início à redemocratização do País, a concepção de cultura adotada pelo Estado começou a mudar. A perspectiva funcionalista foi deixada de lado para a adoção do conceito antropológico do termo – cultura como *modo de vida*. Assim,



de *locus* da criação de solidariedade ou coesão social (no sentido durkheimiano), a cultura passou a ser considerada elemento-chave para a reconstrução da democracia nacional. Nesse sentido, o novo tipo de desenvolvimento ambicionado só poderia ser alcançado através da valorização de práticas criativas da população (ibid.), estas interligadas às culturas locais. Com isso, seria possível promover inclusão social e crescimento econômico, em concomitância e sem a dependência de outros países. Vale ressaltar que é desse período a criação do Ministério da Cultura (MinC), configurando o pontapé inicial das políticas culturais voltadas para o campo das atividades criativas.

Porém, foi somente com a chegada da esquerda no poder, em 2003, representada pelo presidente Lula (PT), que a cultura como finalidade de desenvolvimento nacional foi adotada.<sup>2</sup> Houve a retomada do MinC no intuito de torná-lo responsável pela formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas culturais, reavendo o Estado o seu papel no setor.<sup>3</sup> A noção antropológica de cultura também foi recuperada, ao contemplar suas dimensões conformadoras – cultura como expressão simbólica, potencialidade de desenvolvimento econômico e como direito à cidadania –, distintos grupos sociais e minoritários foram apreciados (ibid.), criando condições adequadas para a proposição de uma política nacional com base na produção cultural nacional, tida como um ativo econômico e simbólico gerador de desenvolvimento local.

Assim, a partir de 2005, começou a ser elaborado o Plano Nacional de Cultura (PNC) através de diversos debates governamentais com a participação da sociedade civil. O objetivo era traçar metas e diretrizes que contemplassem a preservação da nossa diversidade

cultural através da definição de ações públicas de cultura. Logo, no final de 2010, o PNC foi aprovado, sob a forma de lei,<sup>4</sup> situando a cultura não só no âmbito do governo federal, mas, também, na agenda de estados, cidades e da sociedade civil, além de permitir a colaboração de agentes públicos e privados para o cumprimento das proposições.

Pouco tempo depois, em 2011, foi lançado o Plano da Secretaria da Economia Criativa através do MinC (Brasília, 2011). O projeto contemplava as particularidades do território nacional, favorecendo a promoção de atividades culturais e criativas em congruência com os potenciais econômicos brasileiros. Aliado às intenções do PT, ainda no poder, o referido Plano pretendia realizar um projeto próprio de economia criativa equacionando desenvolvimento e inclusão social através da diversidade cultural do País. Tida como recurso social, ativo econômico e político, esperava-se que tal diversidade promovesse a inserção do Brasil na economia mundial, apesar de essa visão economicista não ter sido explicitada no discurso institucional (Bolaño, Lopes e Santos, 2016).

Conforme o Plano, quatro seriam as forças interativas capazes de promover uma nova alternativa de crescimento econômico com base numa dinâmica local para a construção do projeto Brasil Criativo: “[...] a organização flexível da produção; a difusão das inovações e do conhecimento; a mudança e adaptação das instituições e o desenvolvimento urbano do território” (Brasília, 2011, p. 14).

Nesse sentido, o Plano indicava metodologias e programas para o fomento de proposições de territórios criativos em lugares considerados, de certa forma, favoráveis para corroborar a economia e a criação de emprego, priorizando “[...] a diversidade cultural do

País como estratégia para a produção de riqueza inclusiva e equitativa, o que não é completamente assegurado nos discursos dos organismos internacionais” (Pacheco, Benini e Mariani, 2018, p. 145).

Ainda buscando adequar o modelo importado à realidade brasileira, o termo “indústrias criativas” foi substituído por “setores criativos”, contemplando os empreendimentos nos quais as atividades produtivas advêm de um processo criativo (portanto, de competência individual), gerador de bens ou serviços cujos valores estão atrelados à dimensão simbólica (imaterial).

Sendo assim, ao propor uma política para o fomento da economia criativa no Brasil e aliado a diversos outros ministérios, o MinC tornou-se o principal articulador e agente de planejamento e desenvolvimento nacional, “[...] com a missão de transformar a criatividade brasileira em inovação e a inovação em riqueza: riqueza cultural, riqueza econômica, riqueza social” (Brasília, 2011, p. 30). Ademais, a cultura tornou-se o pilar central no contexto político e econômico, sendo necessária a participação ativa do Estado na regulação da economia criativa, já que estamos falando de um contexto cujo desenvolvimento macroeconômico almejado deveria ocorrer em conjunto com medidas de inclusão social.

Após esse debate, sobre como o modelo internacional foi adaptado e incorporado pelo governo brasileiro, e visando possíveis investigações acerca dos desdobramentos dos setores criativos no Brasil, vale lembrar que a recorrência desse padrão de desenvolvimento tende a provocar, de modo geral, a expropriação urbana, refletindo os interesses do capitalismo globalizado, que incorpora modelos empresariais na gestão urbana em prol do

crescimento econômico. Assim, áreas urbanas são transformadas em espaços modernos e rentáveis. Tais processos podem ser exemplificados pelos grandes projetos de revitalização, pelas privatizações dos espaços públicos, pelas operações urbanas consorciadas ou pela promoção dos chamados “megaeventos”, causando grandes modificações na estrutura socioespacial das metrópoles contemporâneas. Desse modo, produz-se uma paisagem urbana sem relação com o lugar, desconsiderando as características culturais e locais.

Além disso, com o desmantelamento do Estado Social (retração de políticas sociais e trabalhistas), agravado após a saída da presidente Dilma Rousseff (PT), em 2016, além dos escassos investimentos em pesquisa, em novas tecnologias e na diversificação da economia, faz-se necessário entendermos, novamente, como a cultura vem sendo tratada.<sup>5</sup> É importante lembrar que a flexibilização da mão de obra na contemporaneidade se origina, justamente, no campo da cultura, com a reestruturação do modelo capitalista. Logo, a promoção do autoemprego/informalidade ou a forma-empresa/empreendedorismo individual como meio emancipatório do sujeito tornou-se o principal discurso para valorizar a precarização das relações de trabalho e, ainda, a subordinação da produção intelectual ao capital (Bolaño, Lopes e Santos, 2016).

Dessa forma, a generalização da economia criativa, em nível mundial, parece legitimar a perspectiva economicista, como evidenciado pela maioria dos discursos institucionais voltados para os ideais de geração de emprego e renda, contrapondo o desenvolvimento sociocultural pretendido pelo Brasil, ao menos a princípio, quando a ideia de uma economia criativa foi adotada como política social inclusiva.

## Os setores criativos em Belo Horizonte

A economia criativa ganhou relevância mundial, pois vem sendo considerada capaz de alavancar uma série de ações conjuntas utilizadas como estratégias de desenvolvimento urbano em diversas cidades visando à geração de emprego e renda. Nota-se que o investimento em políticas culturais, muitas vezes, ocorre junto a processos de renovação urbana ou através do estímulo à produção cultural de bens e atividades, com o incentivo à pequena produção (profissional autônomo, microempresas, organizações comunitárias) como um modo de inclusão socioprodutiva de determinados grupos (Machado, 2016). Já existem estudos que comprovam que tais setores vêm contribuindo cada vez mais com o produto interno bruto, conforme dados coletados em diversos países (Yúdice, 2008). Em Minas Gerais, pesquisas apontam que atividades relacionadas à economia criativa corroboram o aumento da oferta de emprego, além de diversificar a economia do estado (P7 Criativo, 2018).

Dessa forma, ao identificarmos a promoção dos setores criativos em Minas Gerais, seja através de ações implementadas ou do fomento a debates<sup>6</sup> para diagnosticar demandas e potencialidades dos segmentos que compõem a economia criativa no estado, tomaremos a cidade de Belo Horizonte – onde tal segmento vem recebendo investimentos do governo estadual, de forma mais expressiva, desde 2015, especialmente na área central – para levantarmos algumas propostas executadas na capital.

São exemplares o Programa Codemge de Incentivo à Indústria Criativa, com editais direcionados para ações culturais, e a inauguração do Centro de Cultura Presidente Itamar Franco (Figura 1), que abriga a Sala de Concertos Minas Gerais, espaço de alta tecnologia que promove grandes orquestras de música erudita, nacionais e internacionais, além de programas socioeducativos para a formação de novo público. Dentro desse espaço, encontram-se, também, as sedes das emissoras públicas Rede Minas de Televisão e Rádio Inconfidência (Codemge, 2018).

Em 2017, inaugurou-se a primeira agência de desenvolvimento da indústria criativa do estado: o P7 Criativo (Figura 2). O empreendimento é resultado da união entre o governo estadual e diversas instituições.<sup>7</sup> A mudança de sua sede, no final de 2019, para um edifício icônico no Centro da cidade, permitirá à agência oferecer, além de toda a estrutura física, uma gama de atividades para suporte do setor criativo, como capacitação, programas de apoio e mecanismos de financiamento, assessoria em captação de recursos, estudos e pesquisas de mercado, conforme o discurso institucional.<sup>8</sup> Dessa forma, o empreendimento tem se apresentado como um facilitador para empresas e profissionais, adotando uma postura de agente responsável pelo estímulo de um novo setor, visando integrar o segmento criativo do estado para o fomento de uma cadeia produtiva de criação e distribuição de bens e serviços embasados em capital cultural e intelectual para a geração de soluções inovadoras e empregos. Com isso, e contando com aportes do setor privado, pretende-se promover o desenvolvimento econômico de Minas Gerais em busca da promoção

Figura 1 – Centro de Cultura Presidente Itamar Franco



Fonte: Secult (s/d).

Figura 2 – No centro da imagem, o prédio que abriga a sede do P7 Criativo



Fonte: foto de Ramon Bittencourt.

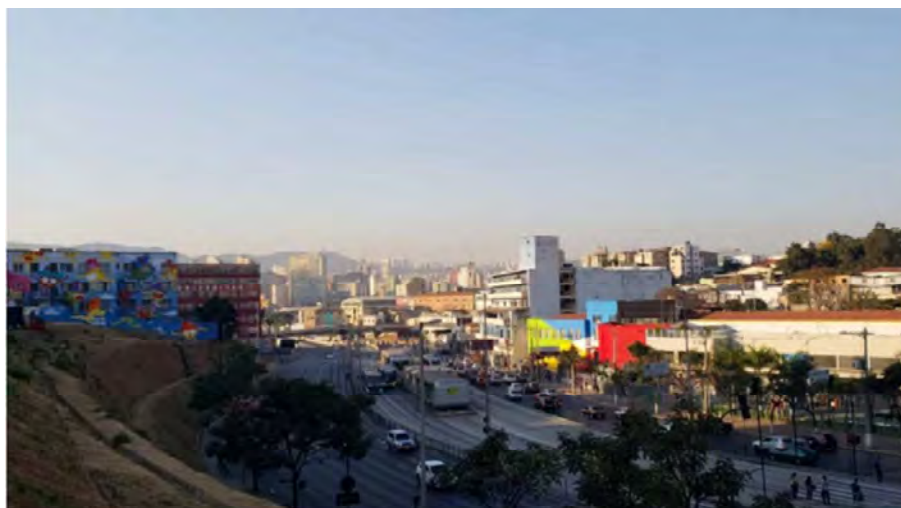
de um polo nacional e internacional dos setores criativos, ampliando o alcance da cidade no mercado nacional e internacional.

Em 2018, a prefeitura municipal lançou o programa Horizonte Criativo, com o apoio do Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (BDMG), para criar oportunidades para profissionais e empresas da economia criativa. A primeira região a receber investimentos é o bairro Lagoinha, situado próximo ao centro de Belo Horizonte. Tal localidade já vem desenvolvendo ações decorrentes de iniciativas da sociedade civil em prol de benefícios sociais, desde 2007, com o Projeto Viva Lagoinha (Viva..., 2020) que, nos últimos anos, ganhou um novo fôlego. Diante do descaso do poder público e dos estigmas negativos que se consolidaram no bairro desde as últimas décadas, tal projeto tratou de reunir lideranças locais para mapear as principais

demandas e, assim, promover mudanças através da cultura, conectando pessoas ligadas à economia criativa, ao patrimônio cultural, à educação, etc., para revalorizar a região.

A partir de então, além da inserção de algumas empresas e *startups* no bairro, o local tem sido movimentado por manifestações artísticas e culturais realizadas no espaço público (Figura 3), como o Circuito de Arte Urbana (Cura Lagoinha 2019), exposições fotográficas (Projeto Moradores), cortejos de carnaval, festas organizadas em parceria com a prefeitura municipal, entre outras. Além disso, os diálogos com alguns órgãos públicos têm gerado diversas melhorias na infraestrutura urbana, no fomento ao comércio e na capacitação de empreendedores locais. Problemas de segurança e de saúde pública de pessoas em situação de rua também vêm sendo alvo de programas sociais para tratar questões como o consumo de crack na região.

Figura 3 – As pinturas coloridas em alguns edifícios fazem parte do Cura, no bairro Lagoinha



Fonte: foto de Raquel Freitas.

Ao que tudo indica, e com a atuação do poder público nessa área como há muito não se via, é provável que aportes privados já estejam sendo direcionados para a região, cuja localização central parece ser um dos motivos dos esforços públicos voltados para o bairro Lagoinha visando à atração de mais investimentos. Inclusive, já existe a previsão de tombamento de algumas edificações históricas como forma de valorizar o patrimônio cultural local. Esse cenário parece se enquadrar nos moldes de desenvolvimento urbano discutidos neste trabalho. Ademais, no sentido de contribuir com futuras análises críticas, revela-se a necessidade de investigar, também, se as empresas de serviços dos setores criativos já instaladas vêm gerando algum tipo de mudança, em termos socioeconômicos e/ou espaciais, como espera-se que ocorra diante da presença de tais plataformas culturais em localidades estratégicas das cidades.

## Considerações finais

Refletir sobre os efeitos da economia criativa no espaço contemporâneo tornou-se relevante, pois diversas políticas públicas de fomento ao novo setor vêm sendo atreladas a processos de renovação urbana, desde as

últimas décadas, como mais uma estratégia de desenvolvimento econômico local. Porém, nota-se que as parcerias público-privadas ou acordos estratégicos entre essas esferas, em muitos casos, são utilizados como *marketing* para (re)valorizar o patrimônio cultural e resgatar a interação social através da inserção de novos usos no espaço público (Corte-Real, 2015), na tentativa de alcançar vantagens competitivas diante dos desafios impostos pela globalização, em termos mercadológicos (Arantes, 2000).

Portanto, a construção de uma base de investigação sobre a inserção da economia criativa no Brasil e, conseqüentemente, sobre como ela vem sendo implementada em algumas metrópoles, como no caso de Belo Horizonte, faz-se necessária para o entendimento dos possíveis efeitos acarretados no espaço urbano da atualidade. Os setores criativos também podem ser eficientes para o alcance de soluções inovadoras, em termos econômicos e socioespaciais, contribuindo com a melhoria de condições urbanas para promover novas sociabilidades e, desse modo, reformular os sentidos de cidadania através de um novo modo de apropriação da cidade, com a inclusão das comunidades locais e criando sentidos de pertencimento para todos os cidadãos. Mas é preciso averiguar se tais desdobramentos se fazem presentes em nosso território.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-5722-3753>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
renatasalles2020@gmail.com

## Notas

- (1) O Cura foi o primeiro festival a propor pinturas em empenas de muros e prédios. Sua primeira edição, em 2017, ocorreu no Centro da cidade. Para fomentar o evento, que vem ocorrendo todos os anos em Belo Horizonte, são promovidas diversas ações paralelas, como debates, feiras e festas, incentivando a ocupação da rua. Ver <https://cura.art/>.
- (2) Em 1990, quando o governo neoliberal de Fernando Collor se tornou vigente, a ausência do Estado no campo da cultura promoveu um retrocesso, não havendo continuidade na política nacional de cultura do governo anterior, de José Sarney. Os atores privados ficaram a cargo do fomento ao setor, em detrimento do bem-estar coletivo, o que agravou as desigualdades da oferta de equipamentos e atividades culturais no País com a priorização do eixo Rio-São Paulo.
- (3) Em 2003, o MinC foi reestruturado e ampliado, passando a contar com seis secretarias.
- (4) A lei n. 12.343/2010, aprovada pelo Congresso em dezembro de 2010, define que o PNC teria de 10 (dez) anos, ou seja, até dezembro de 2020.
- (5) Em 2019, durante a atual gestão neoliberal e de extrema-direita do presidente Jair Bolsonaro, o MinC foi oficialmente extinto, juntamente com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social. Os três foram incorporados ao Ministério da Cidadania, e criou-se, então, a Secretaria Especial da Cultura (antigo MinC), vinculada ao ministério do Turismo, da qual a Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural (SECDC) faz parte.
- (6) Em 2016, a Fundação João Pinheiro (FJP) – instituição de pesquisa e ensino ligada à Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão de Minas Gerais – promoveu o Seminário Plano Estadual da Economia Criativa em Minas Gerais, em conjunto com alguns agentes do estado e outras entidades, visando encontrar alternativas de desenvolvimento econômico a partir das demandas identificadas pelos próprios setores criativos. Em 2018, a FJP promoveu o Colóquio Devolutivo do Seminário Plano Estadual da Economia Criativa em Minas Gerais na tentativa de avançar no planejamento estadual ao fomento aos setores referidos.
- (7) Além do estado, estão envolvidos a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae Minas), a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sedectes) e a Fundação João Pinheiro.
- (8) O edifício da nova sede da Agência foi projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer nos anos 1950. É propriedade do poder público e já abrigou o antigo Banco Mineiro de Produção e o antigo Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge). Foi tombado pelo Iepha em 2016 e, logo, reconhecido como patrimônio cultural. Foi restaurado pela Codemge e reinaugurado em 2019 para abrigar empreendedores, *startups*, artistas, coletivos, investidores, agentes públicos e empresas de diversos segmentos da economia criativa.

## Referências

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. (1985). “A indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas”. In: ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ARANTES, O. (2000). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- BOLAÑO, C.; LOPES, R.; SANTOS, V. (2016). “Uma economia política da cultura e da criatividade”. In: LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (orgs.). *Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código Editora.
- BRASÍLIA (2011). Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014. Disponível em: [http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/08/livro\\_web2edicao.pdf](http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/08/livro_web2edicao.pdf). Acesso em: 16 out 2019.
- \_\_\_\_\_. (2012). Ministério da Cultura. Metas do Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/metas-do-pnc/>. Acesso em: 10 out 2019.
- CALDEIRA, T. (1997). Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 47, pp. 155-176.
- CAUZZI, C.; VALIATI, L. (2016). “Indústrias criativas e desenvolvimento: análise das dimensões estruturadoras”. In: MOLLER, G.; VALIATI, L. (orgs.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/Cegov.
- CODEMGE – Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (2018). Indústria criativa. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/atuacao/industria-criativa/>. Acesso em: 5 out 2019.
- COMPANS, R. (2004). “Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais”. In: SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanização. *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, Emurb, pp. 24-60.
- CORTE-REAL, M. (2015). Revitalizar como e para quem no contexto das intervenções territoriais na cidade interior – o estudo de caso da Mouraria. *Cahiers-CoST*. Val de Loire, n. 4, pp. 83-99. Disponível em: <http://citeres.univ-tours.fr/spip.php?article2295>. Acesso em: 5 set 2018.
- DE MARCHI, L. (2014). Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*. São Paulo, v. 37, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442014000100010>. Acesso em: 1º set 2020.
- FLORIDA, R. (2002). The Rise of the Creative Class: why cities without gays and rock bands are losing the economic development race. *The Washington Monthly*. Washigton, pp. 15-25.
- FRÚGOLI JR., H. (2000). *Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Edusp.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2018). Economia criativa em Minas Gerais: um estudo exploratório. Organização de S. CARVALHO. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.



- IPEA (2013). *Panorama da Economia Criativa no Brasil*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, Ipea. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1880.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1880.pdf). Acesso em: 14 out 2019.
- LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. (2008). "Contemporary gentrification". In: LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. *Gentrification*. Nova York, Routledge.
- LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (orgs.) (2016). *Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código.
- LOSADA, A. F. (2018). De la retórica a la política: ¿Pueden las ciudades ganar trascendencia en las agendas globales? *Opinión CIDOB*. Barcelona, n. 556. Disponível em: <https://proyectoallas.net/2018/11/13/de-la-retorica-a-la-politica-pueden-las-ciudades-ganar-trascendencia-en-las-agendas-globales/>. Acesso em: 12 abr 2020.
- MACHADO, A. F.; DINIZ, S.; NASCIMENTO, J.; MAIA, R. (2016). "Desenvolvimento urbano, Economia Criativa e produção solidária em uma metrópole brasileira". In: LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (org.). *Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código.
- MARX, V. (2006). Las ciudades en la globalización. *Arquiteturarevista*. São Leopoldo, v. 2, n. 1. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1936/193616282004.pdf>. Acesso em: 25 abr 2020.
- MILAN, M. (2016). "Indicadores para avaliação de atividades econômicas culturais e criativas: uma síntese". In: MOLLER, G.; VALIATI, L. (orgs.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/Cegov.
- MOREIRA, C. M. (2009). "Revitalização urbana e patrimônio cultural: programa Centro Vivo". In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. (orgs.). *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Leitura; PBH, v. 1, pp. 119-142.
- PACHECO, A.; BENINI, E. G. (2015). Desenvolvimento da indústria criativa brasileira a partir dos pontos de cultura. *Políticas Culturais em Revista*. Salvador, v. 1, n. 8, pp. 121-135. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/13427/9753>. Acesso em: 1º out 2019.
- PACHECO, A.; BENINI, E. G.; MARIANI, M. A. (2018). O discurso global da economia criativa – Frameworks – para o desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté, v. 14, n. 5, pp. 134-146.
- P7 CRIATIVO (2018). *Sobre o P7*. Disponível em: <http://p7criativo.com.br/>. Acesso em: 10 out 2019.
- ROBERTS, B. R.; WILSON, R. H. (2009). "Residential segregation and governance in the Americas: an overview". In: ROBERTS, B. R., BRYAN R.; WILSON, R. H., ROBERT, H. (orgs.) *Urban segregation and governance in the Americas*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- SASSEN, S. (2005). The global city: Introducing a concept. *The Brown Journal of world affairs*. Providence, v. XI, n. 2, pp. 27-43.
- SECULT – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (s/d). Instituições. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/instituicoes/centro-de-cultura-itamar-franco>. Acesso em: 15 jun 2019.
- SMITH, N. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP – Espaço e tempo*. São Paulo, v. 11, n. 1, pp. 15-31.

- UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Relatório de economia criativa 2010: economia criativa, uma opção de desenvolvimento viável. Brasília, Ministério da Cultura; São Paulo, Itaú Cultural. Disponível em: [https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103\\_pt.pdf](https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf). Acesso em: 14 out 2019.
- UNESCO (2009). The 2009 Framework for Cultural Statistics (FCS). UNESCO Institute for Statistics. Disponível em: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf). Acesso em: 12 out 2019.
- VELOSO, C.; ANDRADE, L. (2019). Sapucaí Street: Entertainment Hub and Commercial Gentrification in Belo Horizonte. *International Journal of the Sociology of Leisure*. Suíça, 2, pp. 43-61.
- VIVA Lagoinha aposta na economia criativa para repensar o bairro histórico de BH (2020). *Medium*. Disponível em: <https://medium.com/orbiconecta/viva-lagoinha-aposta-na-economia-criativa-para-repensar-bairro-hist%C3%B3rico-de-bh-5b5bc702f2d1>. Acesso em: 25 ago 2020.
- YÚDICE, G. (2008). Modelos de desarrollo cultural urbano: ¿gentrificación o urbanismo social? *Alteridades*. Cidade do México, v. 18, n. 36, pp. 47-61.
- ZUKIN, S. (2000). “Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder”. In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papiurus.

Texto recebido em 8/jun/2021  
Texto aprovado em 10/nov/2021

# Creative Economy: an urban development strategy in Belo Horizonte

Economia Criativa: uma estratégia de desenvolvimento urbano em Belo Horizonte

Renata de Leorne Salles [1]

## Abstract

This article intends to build a basis for reflection on Creative Economy as an urban development strategy, adopted in Brazil in recent decades. An overview will be drawn about the new sector through a bibliographic review, taking as an example the city of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, where state and municipal governments have incorporated that segment through cultural public policies aimed at valuing the local plan. The proposals mapped in the capital city will allow us to think about the hypothesis of adopting Creative Economy as a model of economic growth that corroborates the logic of spatial transformation through the practice of local urban entrepreneurship – based on a rentier-financial dynamics –, stimulating new studies in the area.

**Keywords:** creative economy; urban development; space production; public policy; neoliberal inflection.

## Resumo

Este artigo pretende construir uma base de reflexão sobre a Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento urbano, adotada no Brasil nas últimas décadas. Será traçado um panorama acerca do novo setor através de uma revisão bibliográfica e, para exemplificar, tomaremos a cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, onde tal segmento vem sendo incorporado pelos governos estadual e municipal através de políticas públicas culturais visando a valorização do plano local. As propostas mapeadas na capital nos permitirão pensar sobre a hipótese da adoção da Economia Criativa como um modelo de crescimento econômico que corrobora com a lógica de transformação espacial por meio da prática do empreendedorismo urbano local – baseada numa dinâmica rentista-financeira –, incentivando novos estudos na área.

**Palavras-chave:** economia criativa; desenvolvimento urbano; produção do espaço; política pública; inflexão neoliberal.



## Introduction

This article aims to build a basis for reflection on the so-called Creative Economy as an urban development strategy, adopted in Brazil in recent decades. Thus, an overview of the new sector will be outlined through a literature review and, to exemplify, we will take the city of Belo Horizonte, Minas Gerais, where this segment has been incorporated by the state and municipal governments, in recent years, through public policies around culture aiming at valuing the local plan. In this sense, the proposals mapped in the capital will allow us to think about the hypothesis of the adoption of the creative economy as a model of economic growth that corroborates (or not) with the logic of spatial transformation through the practice of local urban entrepreneurship, determined by a rentier-financial dynamics, encouraging new studies in the area. This premise can be seen in several urban policies today in global terms, whose foundation in the neoliberal inflection of global capitalism can establish new conditions of unequal development to the detriment of social and urban welfare policies. The importance of reflection, therefore, concerns the effects promoted by the new sector in the production/restructuring of the contemporary space, in addition to other developments. In this sense, the proposals mapped in the capital of Minas Gerais will allow us to think about the hypothesis of the adoption of the creative economy as a model of economic growth that corroborates (or not) the logic of spatial transformation through the practice of local urban entrepreneurship determined by a rentier-financial dynamics.

As a research methodology, a literature review was carried out on creative economy as an idea disseminated at the international level and incorporated by the Brazilian federal government in the 2010s aiming at the construction of the Creative Brazil project. In this sense, the proposition of public policies focused on this segment is relatively recent (Milan, 2016; Pacheco & Benini, 2015) is perhaps the reason for the scarcity of literature on the subject and, mainly, on the qualitative consequences and effects of actions already implemented. In addition, many cultural and creative activities take place from civil society initiatives without the support of the public authorities, which makes it even more difficult to measure such policies (Ipea, 2013; Milan, 2016). In the case of Belo Horizonte, most studies refer to the metropolitan region and have a macro sociological approach, contemplating more quantitative aspects (Leitão & Machado, 2016; Machado et al., 2016; Fundação João Pinheiro, 2018). Nevertheless, it was possible to identify some proposals already implemented in the city and others in progress, demonstrating that the contributions to the creative sectors seem to be in evidence as we will see later.

It is intended, therefore, to shed light on the discussions about the reproduction of patterns of inequality and socio-spatial segregation, since the new segment may favor groups with intellectual capital and information technologies related to the creative sectors, in addition to the cultural agents already established; to the detriment of broader social interests and the valorization of local cultural specificities,

which allow the opening of new fields for the expansion and circulation of various cultural goods and services.

After this introduction, the definition of Creative Economy and the description of the creative service sectors that compose it will be presented. In subsequent sections, a debate on the production of space in metropolises and its relationship with the expansion of the service sector is proposed, a phenomenon that contributed to making the creative economy an urban development strategy. Next, it proposes the debate on the centrality acquired by culture in contemporaneity, whose relevance was consolidated in favor of increasing local economies through the (re)valorization of cultural heritage and, more recently, the promotion of the creative economy. We will also discuss some international models linked to culture and incorporated by several countries to address the Brazilian historical context only then, to understand how the stimulus to the creative sectors was adopted by the State in the 2000s, linked to social inclusion processes. Finally, we will raise some actions implemented in Belo Horizonte which may serve as a basis for future investigations on the subject.

## The concept of Creative Economy

The definition of Creative Economy presented at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – *Creative Economy: a viable development option* – treats the new segment broadly, whose

main foundation for achieving the desired innovation and development effects would be creativity. Therefore, the new economy is seen as a

[...] strength of contemporary economy and in the understanding that cultural and economic developments do not take place in isolation but integrated as part of a broad process of sustainable development. The Creative Economy incorporates economic, cultural, and social aspects, interacting with technology, intellectual property, and tourism. (UNCTAD, 2012, our translation)

In this sense, we can consider creative economy as a policy that integrates and articulates culture and economy, with creativity as the main engine for the objective socioeconomic development. Thus, through the creation of cultural and creative products and activities that support intellectual property and new information technologies, these are used to increase productivity and efficiency in knowledge-based economies (Florida, Mellander & King, 2015 apud Cauzzi & Valiati, 2016), it is expected to achieve innovation (in the sense of originality), sustainable development and cultural diversity, resources that have been considered essential, in global terms, for the strengthening of local economies.

By proposing economic and cultural development jointly, considering that there is no longer dissociation between these two dimensions, the creative economy suggests a form of connection to the global economic network. Therefore, investing in cultural and creative activities aimed at generating employment and income would be a viable way

to promote development in different locations, considering the growing demand for leisure and entertainment in addition to the emergence of more autonomous cities, capable of dealing with the challenges of contemporaneity (Marx, 2006; Losada, 2018), such as intercity competitiveness, increased cultural and tourist consumption, among others.

Moreover, as the sectors of the creative economy are connected to global workflows and cultural circuits, the importance of this segment within the city is due to the possibility of connecting its workers to the circuits of global capital (Lees; Slater; Wyly, 2008; Sassen, 2005). In this sense, it is assumed that the so-called creative class, composed of members of this new workforce, would be able to promote changes such as innovation, diversity, professional opportunities and, therefore, greater local economic development (Florida, 2002).

It is important to note that the sectors that make up the creative industries are derived from the cultural industries. According to *Framework for Cultural Statistics* by Unesco (2009), they encompass both the dominant/traditional creative sectors of the cultural industry (heritage, arts, literature, and related activities) as well as the sectors of the creative services industry (design, fashion, architecture, etc.), plus new media and technologies and other activities correlated to the cultural and creative industries:

[...] those that combine the creation, production, and marketing of intangible and cultural content by nature, which includes audiovisual products, design, new means of information, the arts

of the show, editorial production, and visual arts. (Ibid., p. 140, our translation)

This material resulted in a kind of tool that, since then, has been serving as the basis for the formulation of public policies directed to the sector. In addition, the UNCTAD (2012) report contributed to the international dissemination of the concept of creative economy tied to the creation of creative symbolic products as essential for the development of nations.

## Space restructuring and the expansion of the service sector

If the urban space of the metropolises has been undergoing several socio-spatial and cultural transformations since the last decades of the 20th century, many of them resulting from the insertion of the creative economy within the city, it is worth remembering that this process is related to the restructuring of advanced capitalist economies (Smith, 2007) due to the deindustrialization of cities, which triggered the phenomenon of outsourcing activities, with the growth of service-based economies.

In Brazil in the 1980s, the phenomena of redemocratization and suburbanization, in addition to the economic crisis, corroborated the spatial restructuring of economic activities concomitantly with the outsourcing process, whose service sector began to generate more jobs. Thus, it can be said that the productive activities and services of the creative economy

were expanding and gaining greater economic importance, becoming responsible for promoting several changes in the socio-spatial structures of cities (Caldeira, 1997).

In addition to the migration of capital, through the expansion of economic activity in the urban space, part of the population from the central areas to new emerging centralities was also migrated. Consequently, most of the historical/traditional centers were physically deteriorated and stigmatized by many, with abandoned and/or obsolete buildings due to the decrease in residential function and activities related to the middle and upper layers that occupied such regions. Thus, several processes were initiated to recover such localities.

Smith (2007) discusses the actions of the public authorities directed to the central regions as an expression of the division of labor in the urban space, that is, the emergence of new companies in the service sector in these locations would be determined by the interests of capital. In addition to the rent gap factor, investments for urban centers would be able to contribute to the concentration of advanced services in or near these areas.

In this sense, several cultural public policies have emerged linked to urban interventions and considered as corroborative strategies, aiming at the socioeconomic (re) activation of areas considered degraded, and then recovering them, promoting the occupation of public space, and promoting cultural and tourist consumption, often counting on contributions from the private sector. Therefore, a paradigm shift in the pattern of urban development is demarcated

so that the cultural appeal has become a strategy of investment of the public authorities to promote the desired transformations in the most diverse territories, in search of local growth, besides creating attractive conditions for the performance of the private sector.

However, in most cases, such measures have focused on market interests – profitability, control and security measures, tourism, real estate valuation – generating the commercialization of heritage and cultural activities, offered predominantly to the middle and upper classes of the population, disfavoring the democratization of culture or the implementation of policies that ensure broader social benefits.

## The models for fostering the creative economy

The role of culture and its growing commercialization in contemporaneity, at first, were linked to cultural industries and, therefore, with the expansion of this concept, to the creative industries. As Adorno and Horkheimer (1985) points out, culture reveals the structure of social power within capitalist logic, that is, it highlights the hierarchical system that makes up society and, in turn, conforms the spaces of the city. In this sense, we can say that the regulatory economic reasons of the "Cultural Industry" – the authors' name (1947) for the phenomenon then known as "mass culture" – standardize it according to status and, thus, delimit consumption itself by making the subjects objects of this industry.

Such mechanisms, by being incorporated by public policies through planners and urban managers, entail processes of socio-spatial exclusion, as they benefit the classes with greater economic power, besides being systematically reproduced and disseminated with the help of the media, which materialize the discourses of the promoters of such dynamics.

Thus, we can say that the cultural industries, whose production turned to consumption practices in contemporaneity, became a mechanism of (re)production of space. Control instruments (such as the spatial division of labor) are reproduced and materialized in the territory through organizational arrangements of uses and activities/services, which tend to prioritize certain locations in favor of the interests of the actors involved. Therefore, many of the current public policies end up being guided by the demands of private agents and market logics. Thus, such regulatory concepts of cultural and intellectual production were being disseminated and adopted in different urban realities, such as investments aimed at the sectors of the creative economy.

It is also worth mentioning another aspect: the importance of some international organizations in the construction and propagation of economic development models based on culture. The appreciation of heritage (material and intangible) promoted by Unesco (United Nations Educational, Science and Culture Organization) in the 1970s has eased international urban discussions since then, creating models of revitalization of central areas linked to culture – and which were adopted in Latin America

later – generating a worldwide awareness around the maintenance of cultural goods, for the preservation of the memory and history of citizens. In Brazil, in the same period, the anthropological notion of culture was adopted, and the heritage left the artistic and historical spheres and entered the cultural sphere, expanding its content and evolving in this sense (Moreira, 2009).

About the creative economy, debates on the subject have been taking place since 1980. After identifying this segment as essential for the economic development of nations in the context of globalization, a basis was built for the formulation of public policies considering creativity as an anchor, especially for cultural activities. It is noted here, implicit to this new model, a rearticulation between society, economy, and culture, since the incentive to service sectors shows changes related to the process of economic restructuring of cities.

Since then, the promotion of policies in the cultural sphere has gained prominence, contributing to recover the attractiveness of rehabilitated areas and/or increase the competitive intercity market, through the promotion of cultural and tourism consumption (Arantes, 2000), these considered capable of leveraging more investments. Thus, cultural practices, in addition to significantly impacting urban development, acquired a new meaning, becoming a fundamental resource "[...] not only as social practices, but as a key element for the appropriation and transformation of space. Territories are redefined by local decision-makers together with sociocultural organizations" (Corte-Real, 2015, p. 88, our translation).



In Brazil, revaluing territories through cultural policies has become a recurring agenda in urban agendas since the 1980s. At first, the elaborations were made around the cultural heritage, aiming to resume the symbolic and affective references of the population to revalue some regions. Thus, several central areas and/or old industrial areas became the main focuses of urban policies, which began to rely on the private sectors to recover relatively empty and/or abandoned localities aiming at promoting new services and attractive activities, especially for the higher layers of the population.

In addition, issues related to constructed heritage and local cultural identity were also considered to reinvent such urban landscapes. This aestheticism in many cases, has been supported by contemporary artistic manifestations, lasting (such as paintings in buildings) or ephemeral (exhibitions, performances, etc.), held in the public space to create places of visit. An example is the urban art festival called CURA which has been taking place in Belo Horizonte since 2017 through contributions from the municipal government together with private investors to promote street occupation (Velooso & Andrade, 2019).<sup>1</sup> In addition to aesthetic concern, there is an interest in stimulating the appropriation of public space and social interaction (Corte-Real, 2015).

In recent decades and in the face of the consolidation of the processes of deindustrialization and suburbanization of cities, it is possible to note, in general, the displacement of regional economies in the direction of neoliberal capitalism, with the market acting in Latin American cities as never before (Roberts & Wilson, 2009). This fact has

been promoting an economic restructuring of the Brazilian urban space, the effects of which are evident from the change in the productive structure and in the organization of the labor market. We are talking about outsourcing economic activities and services, which gradually transformed the territories into financial and entertainment centers, from the tourist and commercial point of view (Frúgoli Jr., 2000). Therefore, with the expansion of the service economy, the promotion of the creative services sectors has become relevant in the state and municipal urban agendas.

In this sense, investing in the service chain of the creative economy has become fundamental for the development of many cities, since the proposition of public politic renewal soured to culture, in a context whose demand for cultural consumption is increasing, has become a way to prepare the ground for the performance of the real estate market and/or entrepreneurs. However, as this new pattern acquires hegemony, the appropriation of contemporary urban space is the responsibility of private actors, in general, feeding some processes of socio-spatial segregation.

Thus, we can say that the relevance of the creative economy has become the guiding of cultural policies in the most diverse local areas and identifying the promotion of creative sectors in Belo Horizonte seems to reveal the eagerness not only for urban development, but also for the desire to renew the role of the city. Through urban renovations related to culture, the capital of Minas Gerais seems to be seeking to increase its local economy to better articulate itself on a macro level. According to De Marchi (2014) on the Unesco report (2009):

It (report) stated that the creative industries were a strategic means of achieving fairer international trade. With the emergence of globalization and the increasing appreciation of intangible work, a unique opportunity has been created for developing countries to access developed economies through not the export of commodities or disqualified labor but of goods and services with high added value. (De Marchi, 2014, p. 199, our translation)

The previous excerpt raises an important issue as it places the creative economy as a viable opportunity also for developing countries. Thus, the importance of local cultures is put on the agenda – opposing the developmental experience of the industrial period – becoming a way to generate economic growth through public policies capable of promoting connections with the global economic network and, therefore, with developed countries. That's why the valorization of cultural diversity, in global terms, falls within the scope of economic and socially inclusive development strategies.

Creative Nation, an Australian government project implemented in the early 1990s, can be considered the initial milestone in fostering cultural policies based on creative industries. But it was with the experience led by the British Labour Party at the end of the decade that a paradigmatic change was established about the implications of this type of policy for the new sector. In this case, some basic principles of social policies were adopted by the government and submitted to market logic (ibid., 2014).

Thus, cultural production, previously destined to private initiatives (trade/industry), has come to be considered

fundamental for the participation of the population in the public sphere as well as the processes of distribution and consumption of cultural goods. Hence the paradigm shift from traditional "cultural industries" to "creative industries". Activities related to the creative sectors, in this way, began to be considered essential to disseminate culture and increase the British economy in an inclusive way.

With this, the role of culture in society is expanded from the perspective of the State to the extent that "creativity", combined with the generation and exploitation of intellectual property, has become a unique instrument for the creation of products capable of generating jobs and increasing the economy. Analyzing the bias of the economic crisis in Great Britain at the time, which suffered the consequences of deindustrialization, the creative industries offered the opportunity to rebuild the national economy through culture (ibid.), that is, through the production of symbolic goods whose insertion would take place in the global market, with the State as a facilitator, and no longer as a promoter.

## The insertion of the creative economy in Brazil

In Brazil, from 1985, when the redemocratization of the country began, the conception of culture adopted by the State began to change. The functionalist perspective was left aside for the adoption of the anthropological concept of the term – culture as a way of life. Thus, from locus to the creation of solidarity or social cohesion (in the Durkheimian sense),

culture has come to be considered a key element for the reconstruction of national democracy. In this sense, the new type of ambitious development could only be achieved through the valorization of creative practices of the population (*ibid.*), these linked to local cultures. With this, it would be possible to promote social inclusion and economic growth, in concomitance and without dependence on other countries. It is noteworthy that this period is the creation of the Ministry of Culture (MinC), configuring the kickoff of cultural policies focused on the field of creative activities.

However, it was only with the arrival of the left in power, in 2003, represented by president Lula (PT), that culture as a purpose of national development was adopted.<sup>2</sup> There was the resumption of the MinC in order to make it responsible for the formulation, implementation and monitoring of cultural public policies, retaking the State its role in the sector.<sup>3</sup> The anthropological notion of culture was also recovered, by contemplating its conforming dimensions – culture as symbolic expression, potentiality of economic development and as a right to citizenship – distinct social and minority groups were appreciated (*ibid.*), creating adequate conditions for the proposition of a national policy based on national cultural production, considered as an economic and symbolic asset that generates local development.

Thus, from 2005, the National Culture Plan (PNC) began to be elaborated through several governmental debates with the participation of civil society. The objective was to set goals and guidelines that contemplated the preservation of our cultural diversity through the definition of public actions of culture. Soon, at the end

of 2010, the PNC was approved, in the form of law, situating culture not only within the federal government, but also in the agenda of states, cities and civil society, besides allowing the collaboration of public and private agents to comply with the propositions.<sup>4</sup>

Shortly thereafter, in 2011, the Plan of the Secretariat of the Creative Economy was launched through the MinC (Brasília, 2011). The project contemplated the particularities of the national territory favoring the promotion of cultural and creative activities in congruence with the Brazilian economic potentials. Allied to the intentions of the PT, still in power, it was intended to carry out its own project of creative economy, equating development and social inclusion through the cultural diversity of the country. Considered as a social resource, economic and political asset, it was expected that this diversity would promote the insertion of Brazil in the world economy, although this economic view was not explained in the institutional discourse (Bolaño, Lopes & Santos, 2016).

According to the Plan, four would be the interactive forces capable of promoting a new alternative of economic growth based on a local dynamic for the construction of the Creative Brazil Project: "[...] the flexible organization of production; the diffusion of innovations and knowledge; the change and adaptation of institutions, and the urban development of the territory" (Brasília, 2011, p. 14, our translation).

In this sense, the Plan indicated methodologies and programs for the promotion of propositions of creative territories in places considered, in a way, favorable to corroborate the economy and job creation, prioritizing "[...] the cultural diversity

of the country as a strategy for the production of inclusive and equitable wealth, which is not completely guaranteed in the discourses of international organizations" (Pacheco, Benini & Mariani, 2018, p. 145, our translation).

Still seeking to adapt the imported model to the Brazilian reality, the term "creative industries" was replaced by "creative sectors", contemplating the enterprises in which productive activities come from a creative process (therefore, of individual competence), generator of goods or services whose values are linked to the symbolic (immaterial) dimension.

Thus, by proposing a policy for the promotion of the creative economy in Brazil and adhering to several other ministries, the MinC became the main articulator and agent of national planning and development, "[...] with the mission of transforming Brazilian creativity into innovation and innovation into wealth: cultural wealth, economic wealth, social wealth" (Brasília, 2011, p. 30, our translation). Moreover, culture has become the central pillar in the political and economic context, and the active participation of the State in the regulation of the creative economy is necessary, since we are talking about a context whose desired macroeconomic development should occur together with social inclusion measures.

After this debate on how the international model was adapted and incorporated by the Brazilian government and aiming at possible investigations about the unfolding of creative sectors in the country, it is worth remembering that the recurrence of this pattern of development tends to provoke, in general, urban expropriation, reflecting the interests of globalized capitalism, which incorporates business models in urban

management in favor of economic growth. Thus, urban areas are transformed into modern and profitable spaces. Such processes can be exemplified by the great revitalization projects, the privatization of public spaces, the urban operations, or the promotion of so-called "mega events", causing major changes in the socio-spatial structure of contemporary metropolises. Thus, an urban landscape is produced unrelated to the place, disregarding cultural and local characteristics.

Moreover, with the dismantling of the Social State (retraction of social and labor policies), aggravated after the departure of President Dilma Rousseff (PT), in 2016, in addition to the scarce investments in research, new technologies, and diversification of the economy, it is necessary to understand, again, how culture has been treated. It is important to remember that the flexibilization of the labor force in contemporaneity originates, precisely in the field of culture,<sup>5</sup> with the restructuring of the capitalist model. Therefore, the promotion of self-employment/informality or the individual form-company/entrepreneurship as an emancipatory means of the subject became the main discourse to value the precariousness of labor relations and the subordination of intellectual production to capital (Bolaño, Lopes & Santos, 2016).

Thus, the generalization of the creative economy, at the global level, seems to legitimize the economic perspective, as evidenced by most institutional discourses focused on the ideals of generating employment and income, opposing the sociocultural development desired by Brazil, at least at first, when the idea of a creative economy was adopted as an inclusive social policy.

## The creative sectors in Belo Horizonte

The creative economy has gained worldwide relevance, as it has been considered capable of leveraging a series of joint actions used as urban development strategies in several cities aimed at generating jobs and income. It is noted that the investment in cultural policies often occurs with processes of urban renewal or through the stimulation of cultural production of goods and activities, with the incentive to small production (autonomous professional, microenterprises, community organizations) as a mode of socio productive inclusion of certain groups (Machado, 2016). There are already studies that prove that these sectors have been contributing more and more to gross domestic product according to data collected in several countries (Yúdice, 2008). In Minas Gerais, research indicates that activities related to the creative economy corroborate the increase in the supply of employment in addition to diversifying the state economy (P7 Criativo, 2018).

Thus, we identify the promotion of the creative sectors in Minas Gerais, either through implemented actions or by fostering debates<sup>6</sup> to diagnose demands and potentialities of the segments that make up the creative economy in the state, we will add the city of Belo Horizonte – where this segment has been receiving investments from the state government, in a more expressive way, since 2015, especially in the central area – to raise some proposals implemented in the capital.

The Codemge Program for Encouraging the Creative Industry, with edicts directed to cultural actions, and the inauguration of

the President Itamar Franco Cultural Center (Figure 1), which houses the Minas Gerais Concert Hall, a high-tech space that promotes large national and international classical music orchestras, as well as socio-educational programs for the formation of a new audience are exemplary. Within this space, there are also the offices of the public broadcasters Rede Minas of Television and Radio Inconfidência (Codemge, 2018).

In 2017, the first creative industry development agency in the state was inaugurated: the Creative P7 (Figure 2). The enterprise is the result of the union between the state government and several institutions.<sup>7</sup> The move from its head office at the end of 2019 to an iconic building in the city center will allow the agency to offer, in addition to the entire physical structure, a range of activities to support the creative sector, such as training, support programs and financing mechanisms, advice on fundraising, studies and market research, according to the institutional discourse.<sup>8</sup> Thus, the enterprise has presented itself as a facilitator for companies and professionals, adopting a position of agent responsible for stimulating a new sector, aiming to integrate the creative segment of the state to foster a productive chain of creation and distribution of goods and services based on cultural and intellectual capital for the generation of innovative solutions and jobs. Thus, and with contributions from the private sector, it is intended to promote the economic development of Minas Gerais in search of the promotion of a national and international pole of the creative sectors, expanding the reach of the city in the national and international market.

Figure 1 - President Itamar Franco Cultural Center



Source: Secult (s/d).

Figure 2 – In the center of the image, the building that houses the Creative P7



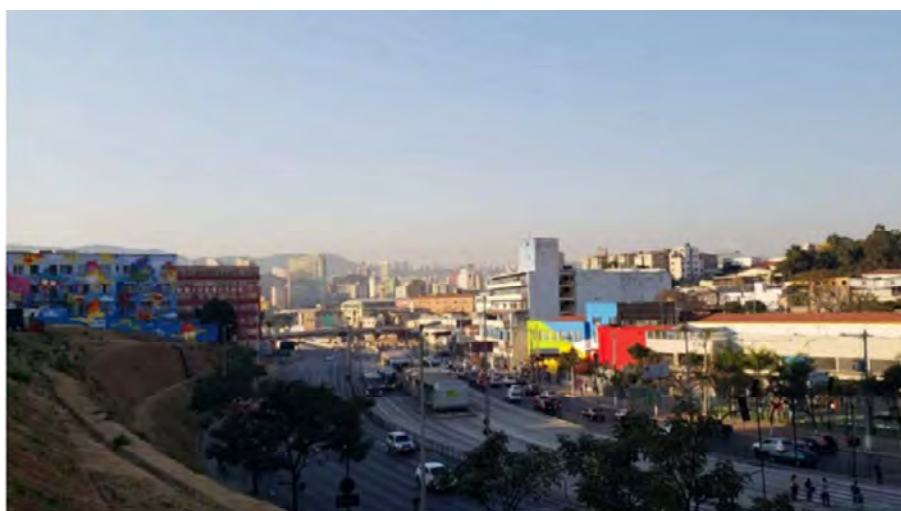
Source: photo by Ramon Bittencourt.

In 2018, the city hall launched the Creative Horizon program, with the support of the Economic Development Bank of Minas Gerais (BDMG), to create opportunities for professionals and creative economy companies. The first region to receive investments is the Lagoinha neighborhood, located near the center of Belo Horizonte. This locality has been developing actions resulting from civil society initiatives for social benefits, since 2007, with the Viva Lagoinha Project which, in recent years, has gained a new breath. Faced with the dismay of public power and the negative stigmas that have consolidated in the neighborhood since the last decades, this project has tried to bring together local leaders to map the main demands and, thus, promote changes through culture, connecting people linked to the creative economy, cultural heritage, education, etc., to revalue the region.

Since then, in addition to the insertion of some companies and startups in the neighborhood, the place has been moved by artistic and cultural events held in the public space (Figure 3), such as the Urban Art Circuit (CURA Lagoinha 2019), photographic exhibitions (Residents Project), carnival processions, parties organized in partnership with the city hall, among others. In addition, dialogues with some public agencies have generated several improvements in urban infrastructure, in promoting trade and in the training of local entrepreneurs. Health and public health problems of homeless people have also been the target of social programs to address issues such as crack consumption in the region.

Apparently and with the performance of the government in this area as has not been seen for a long time, it is likely that private contributions are already being directed to

Figure 3 – The colorful paintings in some buildings are part of CURA, in the Lagoinha neighborhood



Source: photo by Raquel Freitas.

the region, whose central location seems to be one of the reasons for public efforts aimed at the Lagoinha neighborhood aiming at attracting more investments. In addition, there is already the prediction of tipping some historical buildings to value the local cultural heritage. This scenario seems to fit the urban development molds discussed in this work. Moreover, to contribute to future critical analyses, it is revealed the need to investigate, also, whether the service companies of the creative sectors already installed have generated change, in socioeconomic and/or spatial terms, as expected to occur in the presence of such cultural platforms in strategic locations of the cities.

## Final considerations

Reflecting on the effects of the creative economy in the contemporary space has become relevant, as several public policies to foster the new sector have been tied to urban renewal processes, since the last decades, as another strategy of local economic

development. However, it is noted that public-private partnerships or strategic agreements between these spheres, in many cases, are used as marketing to (re)value cultural heritage and rescue social interaction through the insertion of new uses in the public space (Corte-Real, 2015), to achieve competitive advantages in the face of the challenges imposed by globalization, in market terms (Arantes, 2000).

Therefore, the construction of a research base on the insertion of the creative economy in Brazil and, consequently, on how it has been implemented in some metropolises, as in the case of Belo Horizonte, is necessary to understand the possible effects in the urban space of today. The creative sectors can also be efficient in achieving innovative solutions, in economic and socio-spatial terms, contributing to the improvement of urban conditions to promote new sociability and, thus, reformulate the senses of citizenship through a new mode of appropriation of the city, with the inclusion of local communities and creating meanings of belonging for all citizens. But it is necessary to ascertain whether such developments are present in our territory.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-5722-3753>

Pontifical Catholic University of Minas Gerais, Faculty of Social Sciences, Graduate Program in Social Sciences. Belo Horizonte, MG/Brazil.  
renatasalles2020@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese into English by the author herself.



## Notes

- (1) CURA was the first festival to propose paintings in cables of walls and buildings. Its first edition, in 2017, took place in the city center. To foster the event, which has been taking place every year in Belo Horizonte, several parallel actions are promoted, such as debates, fairs, and parties, encouraging the occupation of the street. See <https://cura.art/>.
- (2) In 1990, when Fernando Collor's neoliberal government became in force, the absence of the State in the field of culture promoted a setback with no continuity in the national culture policy of the previous government of José Sarney. The private actors oversaw fostering the sector, to the detriment of collective well-being, which aggravated the inequalities in the supply of cultural equipment and activities in the country with the prioritization of the Rio-São Paulo axis.
- (3) In 2003, the MinC was restructured and expanded, with six departments.
- (4) The law n. 12.343/2010, approved by Congress in December 2010, defines that the PNC have ten years, that is, until December 2020.
- (5) In 2019, during the current neoliberal management and far-right the president Jair Bolsonaro, the MinC has been officially extinguished, together with the Ministries of Sport and Social Development. The three were incorporated into the Ministry of Citizenship, and then, the Special Secretariat of Culture (old MinC) was created, linked to the Ministry of Tourism, which the National Secretariat for Creative Economy and Cultural Diversity (SECDC) is part of.
- (6) In 2016, João Pinheiro Foundation (FJP) – research and teaching related to the State Secretariat and Planning and Management of Minas Gerais – promoted the Seminar *State Plan for the Creative Economy in Minas Gerais*, together with some state agents and other entities, aiming to find alternatives for economic development based on the demands identified by the creative sectors themselves. In 2018, the FJP promoted *Seminary Return Colloquium State Plan of Creative Economy in Minas Gerais* to advance in the state planning to promote the sectors mentioned.
- (7) In addition to the state, Development Company of Minas Gerais (Codemge), the Support Service for Micro and Small Enterprises of Minas Gerais General (Sebrae Minas), the Federation of Industries of the State of Minas Gerais (Fiemg), the Secretary of State for Economic Development, Science, Technology and Higher Education (Sedectes) and the João Pinheiro Foundation.
- (8) The building of the agency's new office was designed by architect Oscar Niemeyer in the 1950s. It is owned by the government and has housed the former Production Bank of Minas Gerais and the former Bank of the State of Minas Gerais (Bemge). It was overturned by the IEPHA in 2016 and, therefore, recognized as cultural heritage. It was restored by Codemge and reopened in 2019 to house entrepreneurs, *startups*, artists, collectives, investors, public agents, and companies from various segments of the creative economy.

## References

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. (1985). "A indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas". In: ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ARANTES, O. (2000). "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- BRASÍLIA (2011). Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 - 2014. 2011. Disponível em: [http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/08/livro\\_web2edicao.pdf](http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/08/livro_web2edicao.pdf). Acesso em: 16 out 2019.
- BRASÍLIA (2012). Ministério da Cultura. Metas do Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/metas-do-pnc/>. Acesso em: 10 out 2019.
- BOLAÑO, C.; LOPES, R.; SANTOS, V. (2016). "Uma economia política da cultura e da criatividade". In: LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (orgs.). *Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código Editora.
- CALDEIRA, T. (1997). Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 47, pp. 155-176.
- CAUZZI, C.; VALIATI, L. (2016). "Indústrias criativas e desenvolvimento: análise das dimensões estruturadoras". In: MOLLER, G.; VALIATI, L. (orgs.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/Cegov.
- CODEMGE – Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (2018). Indústria criativa. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/atuacao/industria-criativa/>. Acesso em: 5 out 2019.
- COMPANS, R. (2004). "Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais". In: SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanização. *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, Emurb, pp. 24-60.
- CORTE-REAL, M. (2015). Revitalizar como e para quem no contexto das intervenções territoriais na cidade interior – o estudo de caso da Mouraria. *Cahiers-CoST*. Val de Loire, n. 4, pp. 83-99. Disponível em: <http://citeres.univ-tours.fr/spip.php?article2295>. Acesso em: 5 set 2018.
- DE MARCHI, L. (2014). Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*. São Paulo, v. 37, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442014000100010>. Acesso em: 1º set 2020.
- FLORIDA, R. (2002). The Rise of the Creative Class: why cities without gays and rock bands are losing the economic development race. *The Washington Monthly*. Washigton, pp. 15-25.
- FRÚGOLI JR., H. (2000). *Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Edusp.
- FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO (2018). Economia criativa em Minas Gerais: um estudo exploratório. Organização de S. CARVALHO. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.

- IPEA (2013). *Panorama da Economia Criativa no Brasil*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, Ipea. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1880.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1880.pdf). Acesso em: 14 out 2019.
- LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. (2008). "Contemporary gentrification". In: LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. *Gentrification*. Nova York, Routledge.
- LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (orgs.) (2016). *Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código.
- LOSADA, A. F. (2018). De la retórica a la política: ¿Pueden las ciudades ganar trascendencia en las agendas globales? *Opinión CIDOB*. Barcelona, n. 556. Disponível em: <https://proyectoallas.net/2018/11/13/de-la-retorica-a-la-politica-pueden-las-ciudades-ganar-trascendencia-en-las-agendas-globales/>. Acesso em: 12 abr 2020.
- MACHADO, A. F.; DINIZ, S.; NASCIMENTO, J.; MAIA, R. (2016). "Desenvolvimento urbano, Economia Criativa e produção solidária em uma metrópole brasileira". In: LEITÃO, C.; MACHADO, A. F. (org.). *Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira*. Belo Horizonte, Código.
- MARX, V. (2006). Las ciudades en la globalización. *Arquiteturarevista*. São Leopoldo, v. 2, n. 1. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1936/193616282004.pdf>. Acesso em: 25 abr 2020.
- MILAN, M. (2016). "Indicadores para avaliação de atividades econômicas culturais e criativas: uma síntese". In: MOLLER, G.; VALIATI, L. (orgs.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/Cegov.
- MOREIRA, C. M. (2009). "Revitalização urbana e patrimônio cultural: programa Centro Vivo". In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. (orgs.). *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Leitura; PBH, v. 1, pp. 119-142.
- PACHECO, A.; BENINI, E. G. (2015). Desenvolvimento da indústria criativa brasileira a partir dos pontos de cultura. *Políticas Culturais em Revista*. Salvador, v. 1, n. 8, pp. 121-135. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/13427/9753>. Acesso em: 1 out 2019.
- PACHECO, A.; BENINI, E. G.; MARIANI, M. A. (2018). O discurso global da economia criativa – Frameworks – para o desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté, v. 14, n. 5, pp. 134-146.
- P7 CRIATIVO (2018). *Sobre o P7*. Disponível em: <http://p7criativo.com.br/>. Acesso em: 10 out 2019.
- ROBERTS, B. R.; WILSON, R. H. (2009). "Residential segregation and governance in the Americas: an overview". In: ROBERTS, B. R., BRYAN R.; WILSON, R. H., ROBERT, H. (orgs.) *Urban segregation and governance in the Americas*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- SASSEN, S. (2005). The global city: Introducing a concept. *The Brown Journal of world affairs*. Providence, v. XI, n. 2, pp. 27-43.
- SECULT – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (s/d). Instituições. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/instituicoes/centro-de-cultura-itamar-franco>. Acesso em: 15 jun 2019.
- SMITH, N. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP – Espaço e tempo*. São Paulo, v. 11, n. 1, pp. 15-31.

- UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Relatório de economia criativa 2010: economia criativa, uma opção de desenvolvimento viável. Brasília, Ministério da Cultura; São Paulo, Itaú Cultural. Disponível em: [https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103\\_pt.pdf](https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf). Acesso em: 14 out 2019.
- UNESCO (2009). The 2009 Framework for Cultural Statistics (FCS). UNESCO Institute for Statistics. Disponível em: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf). Acesso em: 12 out 2019.
- VELOSO, C.; ANDRADE, L. (2019). Sapucaí Street: Entertainment Hub and Commercial Gentrification in Belo Horizonte. *International Journal of the Sociology of Leisure*. Suíça, 2, pp. 43-61.
- VIVA Lagoinha aposta na economia criativa para repensar o bairro histórico de BH (2020). *Medium*. Disponível em: <https://medium.com/orbiconecta/viva-lagoinha-aposta-na-economia-criativa-para-repensar-bairro-hist%C3%B3rico-de-bh-5b5bc702f2d1>. Acesso em: 25 ago 2020.
- YÚDICE, G. (2008). Modelos de desarrollo cultural urbano: ¿gentrificación o urbanismo social? *Alteridades*. Cidade do México, v. 18, n. 36, pp. 47-61.
- ZUKIN, S. (2000). “Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder”. In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papius.

Received: June 8, 2021  
Approved: November 10, 2021

# Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole

Porto Alegre as a growth machine:  
recent housing production in the metropolis

Mario Leal Lahorgue [I]  
Paulo Roberto Rodrigues Soares [II]  
Heleniza Ávila Campos [III]

## Resumo

A produção de habitação nas metrópoles brasileiras apresenta vinculação à expansão e ao fortalecimento do setor imobiliário nos espaços urbanos, muitas vezes independentemente dos ciclos econômicos do País. Porto Alegre não foge ao padrão brasileiro; entretanto, este artigo verifica a hipótese de Molotch, denominada “Máquina de Crescimento”. Para isso, examina e discute a dinâmica imobiliária e a construção habitacional na última década na cidade de Porto Alegre. Utilizam-se como referência dados do Sinduscon-RS, além dos dados sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) entre 2009 e 2020. A partir da hipótese, demonstra-se a importância que os setores ligados à dinâmica imobiliária têm na produção do espaço na cidade.

**Palavras-chave:** produção habitacional; máquina de crescimento; mercado imobiliário; Porto Alegre.

## Abstract

*Housing production in Brazilian metropolises is linked to the expansion and strengthening of the real estate sector in urban spaces, often independently of the country's economic cycles. Porto Alegre does not deviate from the Brazilian pattern; however, this article verifies Molotch's hypothesis called “Growth Machine”. To accomplish this, it examines and discusses the real estate dynamics and housing construction in the last decade in the city of Porto Alegre. Data from SINDUSCON-RS are used as reference, in addition to housing production data from the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) between 2009 and 2020. Based on the hypothesis, the article demonstrates the importance that sectors linked to the real estate dynamics have in the production of space in the city.*

**Keywords:** housing production; growth machine; real estate market; Porto Alegre.



## Introdução

A produção de habitação no Brasil tem se caracterizado historicamente pela forte vinculação à expansão e ao fortalecimento do setor imobiliário nos espaços urbanos, principalmente aqueles mais densificados, sendo estes também os lugares de concentração dos maiores índices de desigualdades socioespaciais. Essa forte presença do mercado imobiliário se impõe de forma clara em relação ao comportamento do crescimento econômico do País, que se apresenta, nesta última década, bastante inferior ao da década passada (2001-2010), quando houve um boom no mercado imobiliário brasileiro, motivado, entre outras razões, pela oferta de crédito às famílias e ao próprio mercado. Igualmente, a crescente produção de novas moradias também parece estar descolada do crescimento populacional, visto que há uma tendência de redução do aumento da população no País, sobretudo nas suas metrópoles mais consolidadas.

Em Porto Alegre, a exemplo de outras metrópoles brasileiras, o volume de imóveis novos colocados à venda, apesar de variações conjunturais e anuais, continuou elevado e crescente na década entre 2011 e 2019, revelando sinais de expansão, mesmo com a recessão experimentada pelo País a partir de 2016. Essa dinâmica crescente e autônoma evidencia que a produção de habitação consiste em um vetor importante de investimento imobiliário, sendo fortemente relacionada com o mercado financeiro e com o suporte do próprio Estado.

Este artigo busca examinar e discutir a dinâmica imobiliária e a construção de habitações nos últimos nove anos na cidade de Porto Alegre, utilizando, como referência,

os dados do Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul, o Sinduscon-RS. Utilizam-se, também, os dados sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no período entre 2009 e 2020, dando sequência a análises semelhantes realizadas anteriormente (Lahorgue, 2015).

Discute-se a contínua e forte presença do setor imobiliário na economia urbana porto-alegrense a despeito de, por exemplo, radicais mudanças na condução da política econômica nacional e do virtual encerramento do PMCMV, com importantíssimo papel no boom imobiliário recente no Brasil, dando fortes evidências da existência de uma “máquina de crescimento” presente na capital gaúcha.

O artigo estrutura-se em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, é dada uma leitura panorâmica das mudanças socioespaciais recentes na metrópole como um todo; a segunda seção apresenta a produção habitacional voltada às classes de renda média e alta na metrópole na última década e a produção imobiliária do Programa Minha Casa Minha Vida; na terceira, são utilizados dados demográficos de Porto Alegre para demonstrar a relativa autonomia do mercado imobiliário diante da dinâmica populacional; na quarta, discute-se o espaço urbano como o lugar privilegiado da acumulação de capital e da concentração de investimentos, sobretudo, pelo mercado imobiliário; por fim, apresenta-se a reflexão de Molotch sobre a máquina de crescimento constituída pela elite vinculada ao capital imobiliário, evidenciando que as coalizões recentes que estão governando Porto Alegre estruturam a economia política da cidade a partir dessas premissas.

## Porto Alegre: mudanças na metrópole no século XXI

Estamos tratando de uma metrópole com significativas mudanças socioeconômicas, socioespaciais e políticas neste século XXI e, especialmente, no período estudado. Essas mudanças já vêm se configurando de um período precedente, conforme apontaram análises anteriores do período de transição na ordem urbana (1980-2010) encontradas em Soares e Fedozzi (2018).

Em termos socioeconômicos, podemos apontar as mudanças da transição de uma metrópole (e de uma região metropolitana) industrial e fordista para uma metrópole de serviços e pós-fordista. Em termos socioespaciais, a metrópole (e a região metropolitana) transita de um modelo mais centralizado e monocêntrico, para um modelo descentralizado e policêntrico. Embora, nesse caso, a policentralidade manifeste-se com centralidades desiguais e hierarquizadas (centro metropolitano, centros comerciais, centralidades especializadas). Finalmente, em termos políticos, especialmente no núcleo metropolitano (o município de Porto Alegre), a grande mudança foi a transição de um modelo de gestão que praticava (ainda que com limitações) a gestão participativa, para um modelo de gestão neoliberal, centrado na iniciativa privada e capitaneado pelos agentes do mercado. Importante citar o período das chamadas “obras da Copa” (2008-2014), pois Porto Alegre foi uma das sedes do Mundial de Futebol de 2014. Embora muitas dessas obras não tenham sido concluídas ou se concretizado, a sua projeção ou início já permitiu que amplos setores da

cidade (especialmente os incluídos na chamada “área prioritária de investimentos”) chamassem a atenção do mercado imobiliário para investimentos.<sup>1</sup>

Assim, esse conjunto de mudanças aponta também para a modificação no processo de produção da metrópole, destacando-se, aqui, o papel da indústria da construção civil e da promoção imobiliária no processo de acumulação urbana, conforme analisaremos mais adiante.

Em termos de modelo espacial, podemos considerar também que estamos na transição para uma metrópole mais extensa, com as expansões para a zona sul e extremo-sul do município, bem como para outros municípios da região metropolitana, acompanhando os principais eixos viários. Evidentemente que essa expansão é diferencial, com a produção de novas periferias, tanto para os grupos sociais de alta renda, nos condomínios fechados e agora nos “bairros planejados”, como para a população de faixas de renda mais baixas, como foi no caso da expansão dos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, temos aqui a reprodução e a intensificação da segregação socioespacial nas novas periferias. E o setor imobiliário, com a sua maior segmentação e direcionamento de novos produtos, é um importante agente dessa segregação.

Esta última, a segregação socioespacial, se manifesta especialmente nos espaços interiores da metrópole, no tecido urbano já consolidado, que também passa por um processo de mudança de conteúdo econômico e social. Podemos nos referir a um “novo ciclo” imobiliário na metrópole. Há um processo de valorização de bairros, de ocupação por condomínios residenciais e empreendimentos

comerciais das antigas áreas industriais, assim como um processo de gentrificação que é mais evidente no chamado 4º Distrito (bairros Floresta, Navegantes, São Geraldo, São João, Farrapos e Humaitá), a antiga grande área industrial na zona norte da cidade.<sup>2</sup>

Todo esse movimento é realizado a partir da concertação entre o setor público e diversos agentes urbanos (construtores, empreendedores, consultores, agências internacionais), entre os quais a indústria da construção civil e a promoção imobiliária têm destaque, revelando a importância da análise que realizaremos.

## O mercado imobiliário na capital gaúcha na última década

Nesta segunda seção, vamos descrever a situação da cidade ante os investimentos imobiliários mais recentes. Contextualizando um período um pouco mais longo, o Gráfico 1 mostra-nos a quantidade de imóveis novos ofertados entre 2002 e 2018, compreendendo, portanto, o período com dados consolidados e disponíveis pelo Sinduscon/RS.

Portanto, ao longo de 17 anos, foram construídos e ofertados mais de 5.000 imóveis por ano. Ainda que com oscilações, não é possível dizer que algum ano tenha sido fraco nessa atividade econômica. Tanto que o total é de 109.146 unidades. Observe-se que não são somente unidades residenciais, assim como também é importante lembrar que não estão contabilizadas construções individuais (casas feitas por empreitada, por exemplo), somente as erguidas por construtoras. Ainda assim, é um número bastante

expressivo e que coloca a importância da construção civil e do mercado imobiliário na economia da cidade.

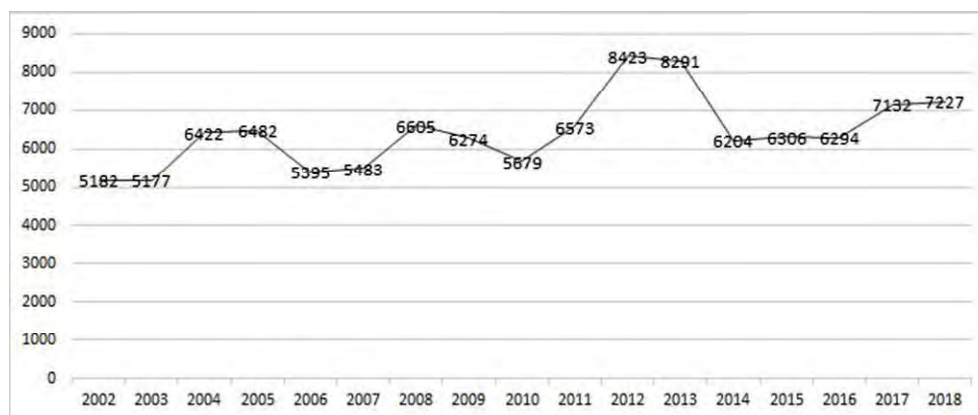
Agora, focando na última década (entre 2011 e 2018), foram construídas e ofertadas 56.450 unidades novas, novamente incluídas unidades comerciais. Também foi nesse período que tivemos os anos com o maior número absoluto de novas construções na cidade: em 2012 e 2013, mais de 8.000 novos imóveis foram construídos em cada ano. A Tabela 1 permite observar alguns detalhes que escapam no primeiro gráfico mais geral deste texto. O primeiro é o predomínio absoluto da construção de edifícios em relação às casas. Das pouco mais de 52 mil unidades residenciais (casas + apartamentos), 94,63% são habitações tipo apartamento.

Desse modo, nos últimos anos temos presenciado um reforço do fato de Porto Alegre ser uma das cidades mais verticalizadas<sup>3</sup> do País (Lahorgue, 2015, p. 36). Dentro da tipologia apartamento, o mais visível é o predomínio absoluto das unidades de dois dormitórios, representando 51,66% de todas as unidades verticais. Também é interessante observar que unidades tipo um dormitório, apesar de numericamente bastante inferiores às tipologias dois e três dormitórios, têm apresentado consistentemente crescimento, ano a ano.

Em relação à construção de unidades comerciais, percebe-se que elas representam apenas 7,30% das unidades ofertadas no período considerado. Há oscilações de ano para ano, mas o comportamento do mercado nos dois últimos anos, com crescimento da participação das unidades comerciais, pode indicar um início de mudança – ou pelo menos maior participação – do segmento comercial no investimento imobiliário.



Gráfico 1 – Imóveis novos ofertados: 2002-2018



Fonte: Sinduscon: Censo do mercado imobiliário de Porto Alegre.

Tabela 1 – Distribuição da oferta de imóveis novos em Porto Alegre (2011-2018)

Tipos	Quantidade de unidades em oferta								Total/ Tipos
	Anos								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Quitinete (JK)	0	28	10	15	32	38	113	125	361
Apto. 1 dorm.	202	275	316	352	424	536	639	887	3.631
Apto. 2 dorm.	3.016	3.773	3.780	2.763	3.419	2.677	3.089	3.065	25.582
Apto. 3 dorm.	2.443	3.470	3.024	2.082	1.655	2.094	1.978	1.846	18.592
Apto. 4 dorm.	108	106	137	102	66	112	94	110	835
Cob. 1 dorm.	1	1	1	0	0	1	3	3	10
Cob. 2 dorm.	4	11	20	28	30	24	24	26	167
Cob. 3 dorm.	30	28	43	44	37	42	44	37	305
Cob. 4 dorm.	1	0	0	2	3	10	9	11	36
<b>Subtotal</b>	<b>5.805</b>	<b>7.692</b>	<b>7.331</b>	<b>5.388</b>	<b>5.666</b>	<b>5.534</b>	<b>5.993</b>	<b>6.110</b>	<b>49.519</b>
Casa 2 dorm.	72	53	52	87	54	31	25	17	391
Casa 3 dorm.	324	192	250	315	273	292	296	264	2.206
Casa 4 dorm.	33	24	24	17	15	44	30	24	211
<b>Subtotal</b>	<b>429</b>	<b>269</b>	<b>326</b>	<b>419</b>	<b>342</b>	<b>367</b>	<b>351</b>	<b>305</b>	<b>2.808</b>
Flats	5	2	4	2	1	10	10	23	57
Salas/Conjuntos	246	357	514	358	260	329	750	754	3.568
Lojas	29	8	15	13	2	32	7	11	117
Outros	59	95	101	24	35	22	21	24	381
<b>Subtotal</b>	<b>339</b>	<b>462</b>	<b>634</b>	<b>397</b>	<b>297</b>	<b>393</b>	<b>788</b>	<b>812</b>	<b>4.122</b>
<b>Total/Ano</b>	<b>6.573</b>	<b>8.423</b>	<b>8.291</b>	<b>6.204</b>	<b>6.306</b>	<b>6.294</b>	<b>7.132</b>	<b>7.227</b>	<b>56.450</b>

Fonte: Secovi/RS – Agademi (vários anos).

## A produção imobiliária do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre

É importante agregar, à nossa discussão, os dados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Após um período de indisponibilidade, o Governo Federal voltou a ofertar abertamente as informações sobre o Programa. Por essa razão, mesmo que extrapole o período analisado, mostraremos os dados completos do MCMV em Porto Alegre. Assim, esses dados correspondem ao período de 2009 a 2020, distribuídos por faixa de renda dos beneficiários

com base no salário-mínimo: a Faixa 1 corresponde à renda mensal até 3 salários-mínimos; a Faixa 2, de 3 até 6 salários-mínimos; e a Faixa 3, de 6 até 10 salários-mínimos. A exceção é a Faixa 1,5, cujos dados aparecem entre 2017 e 2020.<sup>4</sup> A comparação entre as quantidades por faixa de renda, principalmente as Faixas 2 e 3, auxilia a compreensão da disparidade entre os empreendimentos voltados aos beneficiários que necessitam fortemente de suporte do Estado (Faixa 1) e a aderência do PMCMV à dinâmica do setor imobiliário em Porto Alegre no período entre 2009 e 2020 (Faixas 2 e 3), conforme pode ser verificado na Tabela 2.

Tabela 2 – MCMV em Porto Alegre – unidades concluídas e entregues por faixa de renda

Ano	Unidades da Faixa 1		Unidades da Faixa 1,5	Unidades da Faixa 2	Unidades da Faixa 3
	Contratadas	Entregues	Contratadas e entregues	Contratadas e entregues	Contratadas e entregues
2009	1.032	1.020		1.250	49
2010	1.308	1.243		2.725	192
2011	160	160		1.879	141
2012	500	0		1.597	190
2013	3.238	1.674		817	170
2014	2.044	0		964	128
2015	0	0		1.241	417
2016	40	0		2.044	339
2017	1.298	991	605	963	209
2018	446	40	1.216	1.163	150
2019	0	0	299	780	117
2020	0	0	182	529	104
<b>Total</b>	<b>10.066</b>	<b>5.128</b>	<b>2.302</b>	<b>15.952</b>	<b>2.206</b>

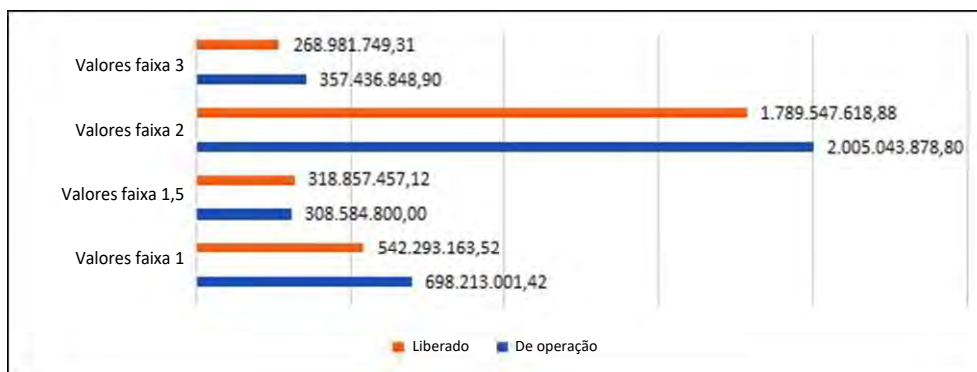
Fonte: elaborado por Heleniza Campos e Nicolas Billig Giacometti, a partir do Portal Brasileiro de dados abertos do MDR. Disponível em: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Acesso em: 28 dez 2021.

Os dados sobre as unidades contratadas e entregues por faixa de renda também demonstram que há diferenças recorrentes em todos os anos apresentados, sendo sempre menores as quantidades dos empreendimentos entregues à Faixa 1. Já, nas demais faixas, há uma compatibilidade precisa entre as duas categorias (contratadas e entregues), o que revela o baixo atendimento às demandas sociais para os beneficiários mais carentes. Destaca-se, ainda, que, especificamente na Faixa 1, as unidades contratadas correspondem a, aproximadamente, duas vezes o número das unidades entregues, havendo anos em que não houve entrega de unidades residenciais (2015, 2019 e 2020). Nos anos de 2012, 2014 e 2016 há contratação, mas não há entrega. A Faixa 2

destaca-se como a que mais teve contratações e entregas, superando em 38% a quantidade contratada da Faixa 1.

As disparidades aparecem não apenas nas quantidades de empreendimentos contratados e entregues, mas nos valores investidos. No Gráfico 2, aparecem as diferenças de distribuição dos valores de operação (previsto no contrato) e do efetivamente liberado para a construção/aquisição dos imóveis em cada faixa de renda, com grande destaque para os valores empreendidos da Faixa 2. Considere-se que, entre 2012 e 2020, o Banco do Brasil também participou como agente financeiro, além da Caixa Econômica, para as três maiores faixas de renda, o que também tende a abrir opções aos beneficiários nessas condições.

Gráfico 2 – MCMV em Porto Alegre –  
Valores de operação e liberados por faixas de renda – 2009 a 2020



Fonte: Portal Brasileiro de dados abertos do MDR. Disponível em: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Acesso em: 28 dez 2021.

Observa-se, no Gráfico 2, que o valor liberado para a Faixa 1 equivale a 30,30% do que foi liberado para a Faixa 2, demonstrando, mais uma vez, a importância da construção de mercado na produção do espaço da cidade e, por consequência, um reforço na máquina de crescimento.

Assim, considerando agora esses números em conjunto com as ofertas de imóveis novos disponibilizados pelo Sinduscon, é possível ter uma ideia da importância que o Programa Minha Casa Minha Vida teve como incentivador da indústria da construção civil e do próprio mercado imobiliário.

Então, temos uma situação que pode ser resumida da seguinte forma:

a) Porto Alegre manteve, nessa última década, o processo de contínua expansão na construção de novos empreendimentos e edificações.

b) O Programa Minha Casa Minha Vida contribuiu com esse dinamismo do mercado, ainda que sempre possa ser dito que o PMCMV é um mercado específico, que não engloba a classe média mais tradicional e a alta renda. Mesmo assim, certamente o PMCMV contribuiu para o grande número de unidades construídas.

c) A máquina de crescimento foi tão avassaladora, que os próprios dados do Minha Casa Minha Vida mostram a imensa dificuldade em enfrentar o déficit habitacional nos extratos mais carentes da população. Apesar de estar aí a maior necessidade de moradias, foi na Faixa 1 que não só poucas unidades foram construídas, como também houve dificuldades até mesmo na contratação e finalização das obras. A pouca importância que as dinâmicas aqui descritas deram para os mais pobres fica evidente também quando se percebe que o *site* do antigo Demhab (Departamento Municipal

de Habitação), responsável por todos os programas de Habitação de Interesse Social na cidade, contabiliza a entrega de 1.456 unidades em 7 empreendimentos até 2020, destoando dos dados oficiais do Governo Federal.

O mercado imobiliário apresenta, ao mesmo tempo, concentração e pulverização. São mais de 300 empresas atuando na construção de imóveis; no entanto, 15 empresas (7,81% do universo) concentram 50,67% do total de unidades em oferta (Sinduscon-RS, 2019, p. 5). Esses dados são de 2018, mas refletem uma estrutura que não se alterou nos últimos anos e tem sistematicamente aparecido nos levantamentos e censos imobiliários.

## As principais construtoras

Nesse processo de produção imobiliária, temos a atuação de diversas construtoras, de diferentes origens em termos de capitais. O ciclo da construção civil iniciado em 2008-2009 promoveu uma reestruturação do setor, tanto em termos de concentração do capital das empresas, como também nas diferentes escalas de atuação delas no território nacional, agora muito mais ampla para as grandes construtoras e incorporadoras (Sanfelici, 2013).

Soares e Aita (2019) analisaram a atuação de quatro importantes empresas do setor imobiliário em Porto Alegre: Cyrela Goldsztein, Melnick Even, Nex Group e Rossi. Nos primeiros anos do período analisado, estas foram as mais atuantes no mercado imobiliário de Porto Alegre. Essas quatro construtoras, entre 2007 e 2018, realizaram quase uma centena de empreendimentos em Porto Alegre, bem como a Melnick e a Nex Group atuaram em grandes empreendimentos em

municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), especialmente em Canoas, adjacente a Porto Alegre e segunda maior cidade da região metropolitana.

As quatro incorporadoras citadas são todas empresas de grande porte. Duas delas são o resultado de associações entre empresas locais e paulistas (Goldsztein-Cyrela, Melnick-Even). A Nex Group é resultado da fusão das locais Capa Engenharia, DHZ Construções, EGL Engenharia e Lomando, Aita, ocorrida em 2011, justamente para ganhar escala e resistir à entrada dos grandes *players* no mercado local-regional (se considerarmos a região metropolitana). A Rossi pode ser uma exceção, pois atuou sozinha no mercado imobiliário de Porto Alegre, porém sua atuação se concentrou mais na primeira metade do período de análise e hoje realiza poucos empreendimentos. Também podemos incluir nessa relação dois outros atores "externos" de atuação nacional: a MRV que está se destacando na produção habitacional voltada para os setores médios e popular; e a Multiplan Empreendimentos Imobiliários, do Rio de Janeiro, que está desenvolvendo um megaprojeto na orla do Guaíba.

Atualmente, a principal construtora do mercado imobiliário porto-alegrense é a Melnick Even, fundada em 1970. Ela está, portanto, há mais de 50 anos atuando no mercado da construção civil local e regional, no qual se autodenomina "a empresa líder em alto padrão". Em 2008, associou-se com a Even de São Paulo, empresa da qual se tornou acionista majoritária em 2015, através do fundo de investimentos Melpar, braço financeiro do sócio-proprietário da Melnick e de outras grandes fortunas do RS. Em setembro de 2020, tornou-se a primeira incorporadora do sul do

Brasil a abrir capital no novo mercado da Bolsa de Valores do Brasil (Melnick Even, 2020). Possui um grande número de empreendimentos de alto padrão, a maioria edifícios, mas também condomínios residenciais, conjuntos comerciais, *malls* e usos mistos (residencial e comercial), com atuação em Porto Alegre e em Canoas. Com relação aos condomínios fechados, atua em Porto Alegre e nos municípios de Eldorado do Sul (RMPA) e Xangri-lá (litoral norte).

Um grande projeto da construtora é o chamado Hub da Saúde, com a construção de conjuntos e residenciais voltados para os serviços de saúde. Esse projeto é realizado em aliança com o hospital Moinhos de Vento (um dos principais hospitais privados de Porto Alegre) e com o grupo Zaffari (super e hipermercados, *shopping centers*). Estão previstos cinco *hubs*, quatro em Porto Alegre e um em Canoas; destes, quatro já estão em construção. Esse projeto conta, ainda, com apoio da prefeitura de Porto Alegre, uma vez que a conversão da cidade em um "centro de excelência nacional e continental de saúde" se encontra entre as prioridades econômicas do município (Melnick Even, 2016). Dois projetos recentes da Melnick relacionam-se com empreendimentos iniciados por outras construtoras. É o caso dos empreendimentos Supreme, realizados no bairro planejado Central Parque (grande projeto iniciado pela Rossi), e do megaprojeto do Pontal, um dos maiores empreendimentos em realização na metrópole, bastante relacionado com a questão da reestruturação da orla do Guaíba (Rodrigues, 2019). Este foi iniciado em 2006 pela BM Par Empreendimentos, e a Melnick assumiu oficialmente a parceria em 2018. A atual configuração do projeto inclui *shopping*

com 25.000 m<sup>2</sup> de área bruta locável, 160 lojas, cinemas, além de centro de eventos, *hub* da Saúde e um hotel com bandeira da rede Hilton (Melnick Even, 2018).

Outra grande construtora com atuação na cidade é a Cyrela Goldsztein, a maior empresa do setor em valor de mercado (Exame, 2021). Trata-se, como a Melnick, da fusão de uma empresa local (Goldsztein) com uma de atuação nacional (Cyrela), aliança iniciada com uma *joint venture* em 2006 e concluída com a incorporação definitiva da Goldsztein pela Cyrela em 2009. A construtora atua no segmento de alto padrão, disputando o mercado local com a Melnick, no ramo tanto residencial como no comercial, no qual desenvolve o produto Medplex (complexo de consultórios médicos e serviços de saúde), o qual concorre diretamente com os *hubs* da Melnick.

Finalmente, nesta parte, cabe destacar a Multiplan Empreendimentos e sua relação com a orla do Guaíba. A construtora atua na região metropolitana desde 2008, com a construção do BarraShoppingSul, um grande *shopping center* localizado na zona sul de Porto Alegre e que alterou significativamente as centralidades desse setor da cidade. A partir de 2011, passou a empreender também em torres comerciais e residenciais adjacentes ao *shopping*. Em 2017, a Multiplan inaugurou o ParkShopping em Canoas, o maior *shopping center* da RMPA fora do núcleo metropolitano. Atualmente, leva adiante o megaprojeto do “bairro planejado e privativo” Golden Lake, um conjunto de 18 torres residenciais em uma área de 160 mil m<sup>2</sup> e cujo Valor Geral de Vendas (VGV) pode chegar a 3 bilhões de reais. Localiza-se em antigo terreno do Jockey Club de

Porto Alegre, adjacente ao BarraShoppingSul (que também ocupou terrenos pertencentes ao Jockey) e de frente para o Guaíba (Zero Hora, 2021). Esse empreendimento e o Pontal, bastante próximos, são as “locomotivas” da reestruturação do setor da orla do Guaíba em curso, indicando a possibilidade de configuração de um novo “regime de acumulação urbana” na metrópole de Porto Alegre.<sup>5</sup>

Esse *regime urbano* decorre de uma ampla reestruturação produtiva, que deslocou a indústria do núcleo metropolitano, sendo o capital imobiliário o atual grande responsável pela acumulação urbana, como veremos adiante.

A atuação dessas grandes construtoras e incorporadoras, dados o volume, a variedade e a complexidade dos capitais mobilizados, aponta para o já reconhecido processo de financeirização da produção imobiliária.<sup>6</sup> As empresas atualmente dominantes no mercado imobiliário se capitalizam na bolsa de valores, além de se relacionarem com fundos de investimentos (na composição acionária) e de se utilizarem de papéis financeiros (fundos imobiliários, certificados de recebíveis) que viabilizam os maiores empreendimentos. A Melnick tem seu próprio fundo de investimentos, o Fundo Melpar, que adquiriu o controle acionário da Even, além de realizar outras operações em outros ramos de investimentos. O projeto Pontal conta com fundos imobiliários para alavancar seus subprojetos, especialmente o do hotel.

A seguir discutiremos a questão do crescimento populacional de Porto Alegre, demonstrando a distância entre este e o crescimento do setor imobiliário local.

## O crescimento populacional

Imóveis precisam de mercado comprador. À primeira vista, é necessário examinar se existe efetivamente um público com capacidade – basicamente renda disponível – para comprar esses imóveis. Em uma cidade que não é turística e nem um polo importante de conexão global, como Porto Alegre, o potencial comprador será majoritariamente um morador local. Por essa razão, compreender a dinâmica populacional é importante.

Porto Alegre é uma das capitais do País que historicamente (desde o Censo de 1991) vem apresentando taxas de crescimento demográfico muito baixas, não só nos períodos intercensitários, mas também nas estimativas de população. Começemos pelos dados censitários, apresentados na Tabela 3.

Entre os dois últimos Censos Demográficos (2000 e 2010), a população teve um incremento de apenas 48.760 pessoas. Também é perceptível o processo de envelhecimento, com diminuição do efetivo de jovens (diminuição absoluta entre 0 e 19 anos de idade), pequeno aumento entre 20 e 39 anos de idade (quando a maioria das pessoas acessa ao mercado imobiliário) e o aumento de idosos (aumento absoluto nas faixas de idade a partir de 50 anos). Ora, se lembrarmos que todo o *marketing* das empresas imobiliárias está voltado para a aquisição de imóveis por novos – e jovens – casais, percebe-se uma contradição: o público-alvo cresce em velocidade cada vez mais reduzida. A faixa etária de 20 a 39 anos aumentou 24.900 pessoas entre 2000 e 2010 (diferença de 24.900 pessoas ou 12.450 casais, numa conta puramente matemática). Uma

pesquisa disponível (*Revista Exame*, março de 2015) indica que a idade média do comprador de primeiro imóvel estava em 33 anos.

Entre 1991 e 2000, houve acréscimo de 60.874 domicílios; e, entre 2000 e 2010, houve acréscimo de 66.947 domicílios. Não houve diminuição do número de domicílios vagos nesse intervalo de 20 anos, pois estes correspondem a praticamente 10% do estoque de domicílios do município.

Uma analogia interessante, que não esgota a questão nem todas as nuances, mas ajuda a pensar sobre o volume de novas edificações na cidade, é comparar o incremento de população com o incremento da oferta de imóveis. Entre os dois Censos, o acréscimo de imóveis à venda (ver Gráfico 1), ainda que não tenhamos disponíveis dados de 2001, foi de 52.699 imóveis (2002 a 2010). Se lembrarmos, como colocado acima, que o incremento populacional, entre 2000 e 2010, foi de 48.760 pessoas, *o mercado imobiliário ofertou mais unidades que todo o crescimento populacional da cidade*. Equivale a dizer que todo novo morador na década tinha disponível para compra um imóvel novo, recém-construído.

Além disso, as mudanças no comportamento reprodutivo, aliadas à dinâmica de transição demográfica, têm provocado, consistentemente, diminuição no tamanho das famílias e, por consequência, a redução na média de moradores por domicílios. Isto é válido tanto para a população em geral quanto para a população residente em aglomerados subnormais, como pode ser constatado na Tabela 4. Esta poderia ser uma das razões para o alto número de novas edificações, já que, teoricamente, diminuição no tamanho das famílias e aumento, por exemplo, de imóveis com um único morador

Tabela 3 – Porto Alegre – População residente por sexo e grupos de idades selecionados (2000-2010)

Grupo de idade	População residente (pessoas)	
	Ano	
	2000	2010
<b>Total</b>	<b>1.360.590</b>	<b>1.409.351</b>
0 a 19 anos	438.794	367.306
20 a 29 anos	229.941	248.264
30 a 39 anos	208.102	214.679
40 a 49 anos	192.396	191.801
50 a 65 anos	177.893	239.085
Mais de 65	113.465	148.216

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2000; 2010).

Tabela 4 – Porto Alegre – Domicílios particulares ocupados e média de moradores

	Ano		
	1991	2000	2010
Nº de domicílios ocupados	380.992	441.866	508.813
Média de moradores por domicílios ocupados	3,29	3,06	2,75
Domicílios em aglomerados subnormais	33.436	37.480	56.024
Média de moradores por domicílios em aglomerados subnormais	4,07	3,82	3,44
Domicílios particulares não ocupados – vagos	48.598	42.736	48.934
<b>Total de domicílios</b>	<b>430.357</b>	<b>503.536</b>	<b>574.831</b>

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (1991; 2000; 2010).



implicariam necessidade de mais habitações. Mas, novamente, se olharmos os dados de número médio de habitantes por domicílio no último Censo e multiplicarmos pelo número de novas unidades no período, temos o seguinte resultado:  $2,75 \times 52.699 = 144.922,25$ . Em outras palavras: o estoque produzido para a venda na década seria suficiente para mais de 144 mil pessoas. Um número muito maior que o incremento populacional.

Quanto aos anos mais recentes, os dados demográficos são estimativas, mas ajudam a refletir se a dinâmica entre população e produção de imóveis continua semelhante.

As estimativas de população feitas pelo IBGE apontam um incremento ao redor de 75 mil pessoas entre 2011 e 2020. Como temos dados imobiliários até 2018, podemos equalizar datas: o incremento populacional,

entre 2011 e 2018, está estimado em 66.007 pessoas. Apesar de indicar uma leve curva ascendente – uma fertilidade um pouco maior – em relação à década precedente, os números ainda apontam para a continuidade do baixo crescimento populacional, resultado tanto da fertilidade abaixo da taxa de reposição quanto do arrefecimento das migrações em direção ao coração da metrópole.

Se o levantamento no próximo Censo (2022) confirmar um acréscimo um pouco maior de população na cidade, desta vez teríamos um crescimento maior de habitantes do que de imóveis, que, como vimos, são 52.327 novas ofertas de imóveis residenciais. Ainda assim, o questionamento da relação entre o reduzido crescimento populacional e a intensa atividade construtiva em Porto Alegre continua válido.

Tabela 5 – Porto Alegre – Estimativas de população: 2011-2020

Ano	Unidade da Federação e Município	
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
2011	10.733.030	1.413.094
2012	10.768.025	1.416.714
2013	11.164.043	1.467.816
2014	11.207.274	1.472.482
2015	11.247.972	1.476.867
2016	11.286.500	1.481.019
2017	11.322.895	1.484.941
2018	11.329.605	1.479.101
2019	11.377.239	1.483.771
2020	11.422.973	1.488.252
Incremento de população	689.943	75.158
Crescimento (%) 2011-2020	6,43%	5,32%
Taxa média de crescimento anual (%)	0,64%	0,53%

Fonte: IBGE – Estimativas de população (de 2011 a 2019).

## O espaço urbano como lugar da acumulação de capital

A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído. Também tem uma especificidade geográfica tal que a produção de espaço e dos monopólios espaciais se tornam parte integrante da dinâmica da acumulação, não apenas em virtude da natureza dos padrões mutáveis do fluxo de mercadorias no espaço, mas em virtude da natureza mesma dos espaços e lugares criados e produzidos em que esses movimentos ocorrem. Contudo, exatamente por toda essa atividade – que, a propósito, é um campo de enorme importância em que se dá a produção de valor e mais-valia – ocorrer em tão longo prazo, alguma combinação de capital financeiro e engajamento estatal é absolutamente fundamental para seu funcionamento. Essa atividade é claramente especulativa no longo prazo, e sempre corre o risco de replicar, muito mais tarde e em maior escala, as mesmas condições de sobreacumulação que, de início, tenta atenuar. (Harvey, 2014, pp. 92-93)

Harvey, como ele mesmo informa na epígrafe acima, tem insistido na importância de entendermos que o investimento na multiplicação do ambiente construído vai além dos efeitos locais e está conectado com o processo mais geral de acumulação de capital. Este é um interessante ponto de partida,

mas não explica todas as diferenças entre processos de acumulação e distintos ritmos de crescimento de diversas cidades ao longo do globo, assim como não é suficiente para percebermos as nuances e mesmo disparidades das políticas locais. Portanto, agregar outras explicações é fundamental.

Lefebvre (1976) alertava que, exatamente porque a construção proporciona lucros superiores à média, através do espaço, o dinheiro produz dinheiro (p. 101). Ao mesmo tempo que esse fenômeno ajuda a explicar por que o setor imobiliário – e a produção de ambientes construídos – é parte integrante da dinâmica de acumulação, também mostra contradições. Isto porque a propriedade da terra é anterior ao desenvolvimento do capitalismo. O desenvolvimento do capitalismo, é verdade, *transforma* a propriedade, mas não a elimina. E não a elimina, como lembra Harvey (2013, p. 462), seguindo os passos de Marx, pois, se a terra estivesse à livre disposição de todos, não seria possível a formação de uma classe possuída apenas de sua força de trabalho, condição necessária para o desenvolvimento da produção capitalista. Essa contradição leva à outra. A terra não pode estar livremente à disposição, mas pode (e deve) ser um valor de troca, pois a propriedade privada da terra desempenha uma função legitimadora da propriedade privada em geral (e especialmente dos meios de produção). Significa, em termos práticos, que a busca por propriedade privada (por exemplo, moradia própria) deve ser estimulada, inclusive, para as classes trabalhadoras. O resultado, nítido nas cidades atuais, é a pulverização da propriedade privada, possibilitando – em teoria – a quase todos terem acesso a algum grau na renda da terra.

Portanto, há um interesse geral na valorização dos ativos imobiliários. Todos os proprietários, inclusive aqueles donos de apenas um pequeno imóvel na periferia, veem com bons olhos processos que aumentam preços, pois eles enxergam a valorização do seu próprio imóvel. É claro que essa valorização geral na verdade não resulta em ganhos iguais para todos; aliás, nem todos ganham.

Ganharão os que têm capacidade de transformar renda capitalizada em renda potencial do solo. Como explica Smith (2012, p. 11), a renda capitalizada do solo é a quantidade de renda da terra que é apropriada pelo dono da terra, levando em consideração o uso presente do solo. Aqui já é possível ver que a simples pulverização da propriedade não resulta em ganho para todos. O proprietário de uma única vivenda (a sua), não consegue capitalizar a não ser que venda sua casa. Mas como isto praticamente o obrigará a comprar outra para seguir vivendo em condições mínimas, a apropriação dessa renda é anulada por essa necessidade, o que significa que a renda inicial acaba em outras mãos, acumulada por outros.

Resulta que quem detém capital buscará mais de uma propriedade nas cidades – ou pelo menos o constante investimento em propriedades –, como forma de rentabilizar seus ganhos. Mas, além de rentabilizar o uso presente, a especulação pode tomar uma outra forma. Qual o potencial de uso que uma determinada porção de terra pode ter? Por exemplo: um bairro qualquer de classe média teve uma ocupação majoritariamente através de casas. Com o crescimento urbano, esse bairro, inicialmente afastado da zona considerada central, passa agora a ser considerado como

parte da centralidade. No caso de Porto Alegre, a exemplificação desse processo pode ser visualizada com a regionalização empregada pelo Orçamento Participativo (OP). A “Região Centro” do OP é uma área que compreende não só o Centro Histórico e inclui bairros adjacentes, como Bom Fim, Cidade Baixa, Menino Deus, Independência, Moinhos de Vento, Rio Branco, Petrópolis, bairros de classe média e classe média alta. Se for lembrado que o Menino Deus surgiu como um “arraial” de casas, algumas delas como segundas casas de veraneio de uma elite, e hoje é um bairro verticalizado, com a maior parte dos terrenos ocupados por edifícios, é possível entender o processo. Quando o terreno nesse bairro está ocupado por uma casa, ele pode capitalizar uma certa quantidade de renda da terra. Se o Plano Diretor, como aconteceu com o Plano de 1999, permite edificações com maior altura que antes, isto significa que o uso permitido agora é diferente. Logo, a renda potencial do solo é a quantidade que poderá ser capitalizada através de um melhor ou mais elevado uso da terra. Ou, dito de outra forma, por conta da localização, o bairro agora poderá, potencialmente, capitalizar maiores quantidades de renda com um diferente uso do solo e do espaço (ibid., p. 118). Quem consegue capturar essas diferenças obterá rendas muito mais elevadas que outros. Esta é a essência da especulação imobiliária.<sup>7</sup>

A cidade, assim, ao mesmo tempo é formada por uma disputa de localizações (Villaça, 1998) e por uma disputa por quem consegue capturar mais renda da terra. Essas duas disputas, evidentemente, estão interligadas. Não só interligadas entre si, mas imbricadas com a política urbana.

## A economia política da cidade: a máquina do crescimento

A casa própria tem sido louvada nos Estados Unidos como uma ferramenta para construir patrimônio, reviver bairros e cidades em decadência, reduzir a pobreza e engajar os civicamente desengajados. Quando a casa própria chegou a 69% dos habitantes dos EUA, em 2006, muitos celebraram o fato de que um vasto número de americanos, incluindo pessoas de cor, haviam conseguido conquistar o sonho americano – adquirir um lar. Mas nem todos estavam celebrando. Depois de décadas de trabalho para reverter decadência e desinvestimento em seus bairros, algumas organizações comunitárias se encontraram na incomum posição de questionar se o fluxo de capital que seus bairros experimentaram desde os anos 90 foi benéfico ou prejudicial. Enquanto alguns celebraram, outros começaram a questionar se sua vizinhança teve mais acesso ao capital ou se o capital é que aumentou seu acesso às comunidades. A disputa é sobre se o acesso ao capital produziu um benefício aos proprietários e às comunidades ou se isto facilitou a acumulação de capital com poucos benefícios públicos. Habitação, naturalmente, além de “lar” é também um grande componente das economias dos Estados Unidos e de outros países. (Newman, 2012, p. 219)

A construção e a aquisição de imóveis não são somente uma questão técnica ou de legislação, assim como não são apenas uma questão econômica; são também uma questão política. Nas cidades, isto é um componente essencial para compreensão das disputas econômicas e políticas.

Molotch (1988) argumenta que, virtualmente, todas as cidades dos Estados Unidos são dominadas por uma reduzida elite, cujos

membros têm interesses profissionais e de negócios diretamente ligados ao crescimento e desenvolvimento local. Esses interesses e negócios estão ligados à propriedade da terra. Isto porque, como a terra e as benfeitorias urbanas (construções) podem ser compradas e vendidas como mercadoria, o espaço urbano torna-se uma arena em que essa elite de empreendedores procura usar o governo local e outras instituições civis para maximizar o retorno de seus investimentos. De fato, o autor é extremamente assertivo ao afirmar que esse crescimento é a essência do governo local; não somente uma das funções desempenhadas pelo poder municipal, mas a função principal (Molotch, 1976, p. 313). Por isso a expressão *máquina de crescimento*. As cidades são desenhadas para maximizar lucros dessa elite ligada ao setor imobiliário. Assim, não é preciso necessariamente ser um grande proprietário de terra, por exemplo. A coalizão de poder local inclui não só empreendedores imobiliários, mas todos que de uma forma ou outra devem suas fortunas ao crescimento de uma determinada área da cidade. Envolve instituições financeiras, pela razão óbvia de que investimentos imobiliários requerem adiantamento de capital para a construção e incorporação; envolve a mídia local, pois, como pode ser facilmente notado, os jornais impressos locais veiculam grande quantidade de propaganda de lançamentos imobiliários e defendem arduamente o “progresso” que adviria desses novos investimentos. Crescimento interessa também a pequenos investidores. Áreas em valorização atraem novos negócios e serviços, como escritórios de advocacia, padarias, restaurantes, bares, etc.; e, em outro patamar, empresas de material de construção, filiais de imobiliárias, lojas de móveis para casa

e/ou escritório, etc. Essa pequena lista serve para mostrar por que a ideologia do crescimento funciona.

É interessante notar que essa máquina de crescimento urbano não necessariamente está vinculada ao processo de acumulação de capital produtivo. Aliás, como muitas pesquisas empíricas no Brasil já constataram, processos que provocam encarecimento de áreas urbanas podem ter como efeito colateral desindustrialização dos centros urbanos. A indústria desloca-se para a periferia metropolitana para fugir das desvantagens de aglomeração, *mas isto não necessariamente diminui o preço da terra no núcleo central da metrópole*. A acumulação de capital é contraditória; não é um processo em que todos ganham da mesma forma. Essas relações acabam por ajudar a definir diferentes formas urbanas, que estão, portanto, relacionadas a diferentes maneiras como operam e se conectam nas cidades as várias frações do capital e as diferentes frações de rentistas.

Mas, como afirmado, o que torna a constituição e o desenvolvimento das cidades tão parecidas umas com as outras é a constituição de coalizões – políticas – que têm interesse direto na cidade como máquina de crescimento.

Voltemos a olhar para Porto Alegre. E façamos uma pequena digressão ao passado recente. Uma das marcas da década de 1990 na cidade foi a sucessiva eleição de governos de centro-esquerda, liderados por uma coalizão em torno do Partido dos Trabalhadores. Como é bem conhecido, houve uma tentativa de aprofundar formas de democracia que não fossem puramente representativas, como a demonstra a constituição do Orçamento Participativo (Abers, 1998; Fedozzi, 1997; Tartaruga, 2003). Não há dúvida de que foi um período

em que as frações ligadas ao capital e à renda fundiária tiveram que ceder algum espaço para a realização de políticas públicas redistributivas e democráticas. Mas, e isto é importante lembrar, nunca houve impedimentos para empreendimentos imobiliários de todos os portes. O que se fez foi colocar em prática instrumentos de regulação para a intervenção no solo capazes de redistribuir parte dos ganhos do capital imobiliário. Por exemplo: um hipermercado foi autorizado a se instalar na Zona Sul como parte inicial de um grande projeto urbano no qual, alguns anos mais tarde, seria construído um *shopping center* anexo ao hipermercado (BarraShoppingSul). A permissão de instalação foi feita tendo como contrapartida a construção de novas habitações para as famílias que ocupavam de forma precária (e irregular) a área do empreendimento. Para isso, foi proposta a lei n. 8093/1997 autorizando a permuta de imóveis entre os empreendedores e a Prefeitura Municipal. Literalmente:

Art. 3º – Sobre a área a ser transferida ao Município, os Empreendedores implantarão as unidades habitacionais e respectiva urbanização, conforme Estudo de Viabilidade Urbanística – E.V.U. aprovado (Processo Administrativo n. 2.284147.00.9), para possibilitar o reassentamento das famílias hoje ocupantes das vilas identificadas como Campos do Cristal, Estaleiro Só e Foz do Arroio Cavalhada (trecho da Av. Diário de Notícias até os limites das Cavalariças do Jockey Club do Rio Grande do Sul). (Porto Alegre, 1997)

Não está em discussão aqui a provável melhora nas condições de vida dos moradores da ocupação que receberam novas casas, e sim lembrar que *o que permitiu aos empreendedores aceitar essas condições foi a existência*

*de uma renda potencial de solo muito maior do que a renda a ser capturada com a construção de habitações populares.* Na verdade, não só maior do que a renda capitalizada no loteamento popular, mas suficiente para cobrir com folga os custos do reassentamento. Dito de outra forma: a dinâmica da máquina de crescimento, na qual o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso da terra sempre esteve presente na cidade, mesmo quando a coalizão formalmente no Governo Municipal procurava enfatizar a democratização da cidade.

Como colocado anteriormente, esta foi uma digressão no sentido de exemplificar; uma pesquisa sobre a dinâmica do setor imobiliário na época da administração popular em Porto Alegre certamente traria mais exemplos para reforçar a tese. Mas este é um texto com base em dados da última década; portanto avancemos.

Nos dias atuais (2020), a administração popular parece cada vez mais uma pequena utopia distante. Em época de inflexão ultraliberal (Ribeiro, 2020a), o governo municipal vem cumprindo fielmente com os preceitos que indicam o domínio de uma coalizão dedicada à máquina de crescimento. Em Porto Alegre, essa inflexão inicialmente não foi radical. A não reeleição de coligações em torno do Partido dos Trabalhadores, em 2004, foi o marco da inflexão. De início, timidamente liberal; aos poucos, cada vez mais assumindo uma postura em direção ao ultraliberalismo, representado pela eleição do último prefeito (2017-2020), Nelson Marchezan Jr., e de seu sucessor, Sebastião Mello, eleito em 2020; que, embora em “oposição” partidária ao anterior mandatário, ao longo de 2021 ampliou o programa ultraliberal, agora com maioria mais folgada na legislativo municipal.

Como definiu Siqueira (2019), a dinâmica da democracia em Porto Alegre vem experimentando um deslocamento do poder, no sentido de força decisória, nas instâncias participativas, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e o próprio Orçamento Participativo (OP). Como colocado no parágrafo anterior, esse deslocamento, em direção ao ultraliberalismo, foi lento e gradual. Começou com a criação da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, em 2004, na gestão que sucedeu os governos petistas. A Governança Local acabou por se constituir em um fórum acima do OP, até então uma das instâncias máximas de deliberação em Porto Alegre, subordinando-o a um planejamento pré-consensuado, neutralizando conflitos e passando a ideia de uma solidariedade em torno do espaço urbano que é ideológica no sentido clássico (ocultação de interesses e discurso lacunar).

Um exemplo: mostrando todo o processo de tramitação da lei complementar n. 721/2013, que, segundo a ementa, “estabelece medidas de incentivo e apoio à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente empresarial, acadêmico e social no Município de Porto Alegre e dá outras providências”, Siqueira (ibid., pp. 180-182) revela que a Lei apresenta repercussão direta no espaço urbano, pois elenca uma série de incentivos em uma área que compreende vários bairros da cidade e libera total ou parcialmente os investimentos em impostos municipais, tais como IPTU, ITBI, ISSQN entre outros. Para poder aprovar tamanha alteração, foi necessário proceder modificações no Plano Diretor. Como convencer os conselheiros do CMDUA ligados à representação popular a aprovarem constantemente alterações no Plano Diretor

que facilitassem empreendimentos de empresários? Através da instituição de contrapartidas ao empreendimento. E o esforço das novas estruturas de governo em aprovar projetos de seu interesse:

A Secretaria Municipal de Governança Solidária Local destinou um funcionário para participar do Escritório de Licenciamento exclusivamente para acompanhar a tramitação de projetos cujas medidas compensatórias apresentem potencial de atendimento às demandas através do que ficou conhecido entre os conselheiros como “contrapartidas sociais” (Ata Ordinária n. 003/2016). Após identificadas tais “contrapartidas”, o funcionário deverá levar aos conselheiros do OP, que discutirão a destinação através da temática HOCDUA – Habitação e Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Mesmo sendo uma ação diretamente relacionada ao Escritório de Licenciamento, também é vinculada ao CMDUA pois é imprescindível que o conselho analise os projetos de grande impacto na cidade após tramitar pelo escritório de licenciamento.

O processo citado acima, proposto pela Governança Solidária Local, leva a um paradoxo. Para que alguma comunidade tenha demanda contemplada através de medida compensatória ou TCAP, o projeto deverá, necessariamente, ser aprovado em todas as instâncias, inclusive no CMDUA. Portanto, fica comprometido, assim, o voto do representante do OP no CMDUA. A tendência é que o voto seja sempre favorável ao projeto. (Ibid., p. 182)

O exemplo trazido na citação anterior é elucidativo na transformação prática em direção a uma coalizão mais explicitamente dedicada à máquina de crescimento. E é extremamente interessante porque também

mostra que toda coalizão governamental bem-sucedida (entendendo por esse termo capacidade de colocar em prática propostas de governo) precisa da participação de diversos atores, inclusive do consentimento de atores que, em teoria, deveriam apresentar oposição a diversas medidas do governo em questão. O resultado prático é um reforço na importância e no poder do setor imobiliário na produção do espaço urbano em Porto Alegre e a criação de uma dependência de setores populares em aceitar o protagonismo desse setor, como contrapartida para o atendimento de demandas e obras em suas comunidades. Aliás, nesse sentido, a analogia com “máquina” é perfeita: como toda máquina, ao mesmo tempo depende da condução de pessoas que a dirigem e colocam para funcionar, mas também, depois que a máquina é “ligada”, ela é capaz de funcionar com relativa autonomia em relação a essas mesmas pessoas.

Por fim, deve ser lembrado que a inflexão ultraliberal está largamente associada à financeirização. Basicamente, financeirização significa disseminação profunda e geral das características do capital portador de juros no sistema como um todo (Fix e Paulani, 2019). A complexidade aqui é que, na cidade, através da renda e da capitalização da terra, o financeiro sempre esteve presente. O capital portador de juros é elemento essencial em todo o sistema imobiliário. Ele aparece, para o consumidor final dessa mercadoria, como acesso ao crédito. Foi exatamente o acesso ao crédito um dos elementos que permitiu toda a explosão de investimentos imobiliários e a constituição do Minha Casa Minha Vida. E, como os dados mostrados anteriormente neste artigo evidenciam, não há como negar que a imbricação desses elementos (o financeiro e o

complexo imobiliário) é um dos principais responsáveis pela produção do espaço urbano em Porto Alegre.

Uma outra evidência dessa imbricação são os resultados apresentados pela pesquisa de Melo (2021). O autor mostra que as coalizões de poder presentes nas metrópoles brasileiras conformam um complexo urbano-imobiliário-financeiro (Cuif), ou seja, uma confluência de interesses entre setores econômicos ligados à acumulação urbana e ao mercado financeiro (p. 46). Examinando os dados das doações eleitorais nas eleições municipais, é visto que, das doações de pessoas jurídicas identificadas em Porto Alegre, mais de 65% são oriundas de setores ligados à Cuif. Sozinho, o setor de construção respondeu por mais de 45% do total das contribuições aos partidos e candidatos. E essas informações também são importantes por mostrarem os limites da financeirização nas metrópoles brasileiras. O setor financeiro, ao não despende muito dinheiro no financiamento de campanhas eleitorais municipais, demonstra que não é nessa escala que está sua principal atuação. Nesse sentido, é interessante associar com outra pesquisa recente. Godechot (2015), ao estudar o impacto da financeirização no crescimento da desigualdade em 18 países da OCDE e medir o papel das várias formas possíveis de financeirização, conclui que o papel da financeirização de firmas não financeiras e das residências é marginal perto do que ele definiu como mercantilização da financeirização, ou seja, o crescente volume (e energia gastos) de comércio/troca de instrumentos financeiros nos mercados financeiros. Em outras palavras, o volume principal, inclusive em termos monetários, envolvido na financeirização da economia diz respeito à transformação de instrumentos financeiros

em uma mercadoria, transacionada como se fosse uma mercadoria como outra qualquer.

Molotch (1976 e 1988), como exposto anteriormente, afirma que a máquina do crescimento é a essência das cidades norte-americanas. Poderíamos dizer o mesmo de Porto Alegre? O exposto até aqui mostra evidências que sim, setores empresariais ligados de alguma forma ao mercado imobiliário desempenham um papel primordial na produção do espaço na cidade, e o conceito de máquina do crescimento ajuda-nos a compreender esse processo. Além disso, a história recente dessa metrópole, com a presença de coalizões de centro-esquerda governando a cidade em vários períodos, torna patente que, certamente, a máquina do crescimento é muito mais contraditória do que parece à primeira vista e muitas vezes precisa ceder a outros atores para continuar atuando.

## Considerações finais

O presente artigo mostrou dados sobre os fortes investimentos na produção habitacional pelo capital imobiliário em Porto Alegre na última década, levando em conta o volume de acréscimo de novos empreendimentos na cidade, seja pela construção direta do mercado, seja através do PMCMV.

Os dados apresentados revelam uma consistente permanência de alto volume dos investimentos imobiliários. Também ficou demonstrado que a proporção dos investimentos imobiliários voltados à construção de unidades habitacionais é muito maior que os concentrados em imóveis comerciais. Na mesma linha, a quantidade de empreendimentos vinculados



ao PMCMV expressa a sua relevância no contingente total de edifícios produzidos para habitação em Porto Alegre.

Outro aspecto é a atuação ao mesmo tempo concentrada e pulverizada do mercado imobiliário na cidade, resultado da atuação de mais de 300 empresas com atuação na construção de imóveis. Tudo isto revela que nunca houve uma recessão na produção habitacional em Porto Alegre, com acréscimo de mais de 5.000 unidades habitacionais por ano, mesmo com oscilações de outros indicadores econômicos e a diminuição do ritmo de atividades em outros segmentos da economia.

Como forma de contextualização dessa tendência permanente e ininterrupta de crescimento da produção imobiliária habitacional, observaram-se as taxas de crescimento da população residente na metrópole, que poderiam justificar esse aumento, mas que têm caminhado no sentido oposto, apresentando índices cada vez menores.

Assim, o artigo aponta para uma certa autonomia do mercado de produção de habitações na metrópole, que se torna uma arena em que uma elite de empreendedores se beneficia do acesso ao governo local e a outras instituições civis, visando ampliar o retorno de investimentos. Tal situação encontra, na reflexão de Molotch (1976) sobre a máquina do crescimento, uma representação coerente e muito próxima do que ocorre em Porto Alegre.

Para finalizar, este artigo indica também a necessidade de se pensar a constituição de um “regime urbano” em Porto Alegre voltado, em forte medida, para a contínua expansão de um complexo de atores ligados ao setor imobiliário, o que anuncia uma coalizão em torno do Estado e do setor imobiliário. Assim, os indicadores revelam essa promoção imobiliária assistida por um sistema público que acaba por favorecer a manutenção dessa ideia de máquina de crescimento.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-9223-5154>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia. Porto Alegre, RS/Brasil.  
mario.lahorgue@ufrgs.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-3262-768X>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre, RS/Brasil.  
paulo.soares@ufrgs.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-2789-3887>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Departamento de Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.  
heleniza.campos@ufrgs.br

## Notas

- (1) Sobre os impactos da Copa do Mundo de 2014 em Porto Alegre, ver os diversos artigos reunidos em Soares (2015).
- (2) Sobre o 4º Distrito, ver o artigo de Almeida e Campos (2022).
- (3) Verticalização, aqui, é entendida simplesmente como construção e predomínio de tipologia de edifícios. Não está em discussão, por exemplo, altura de edificações.
- (4) No período estudado, 2009-2020, o Programa Minha Casa Minha Vida estava dividido em três faixas (1, 2 e 3), correspondendo ao perfil de renda dos contemplados. Em 2016, houve alteração nas regras do Programa e nas faixas de renda. Ficaram quatro faixas, da seguinte forma: Faixa 1: até R\$ 1.800,00 de renda; Faixa 1,5: até R\$ 2.600,00; Faixa 2: até R\$ 4.000,00; e Faixa 3: até R\$ 9.000,00. A partir de agosto de 2020, o Programa foi formalmente substituído por outro, o "Casa Verde Amarela".
- (5) A Teoria dos Regimes Urbanos é posterior e pode ser considerada um desdobramento ou ampliação da ideia de "máquina de crescimento" que trabalhamos neste artigo. Para uma leitura ampla dessa teoria, ver texto de França (2019).
- (6) A literatura recente sobre o processo de financeirização é bastante ampla. Sugerimos a leitura dos diversos capítulos do livro organizado por Ribeiro (2020b).
- (7) Cabe salientar que outros bairros da Região Centro passam por esse processo, como o Moinhos de Vento, Rio Branco e Petrópolis.

## Referências

- ABERS, R. (1998). Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. *CIDADE: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=25>. Acesso em: 12 dez 2020.
- ALMEIDA, N. L. de; CAMPOS, H. A. (2022). Dinâmica imobiliária da habitação em bairros adjacentes ao centro de Porto Alegre/RS. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 283-310. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5311>. Acesso em: 3 jan 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. SISHAB – Sistema de Habitação. Disponível em: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Acesso em: 22 de dez 2021.
- CYRELA-GOLDSZTEIN. Disponível em: [www.cyrela.com.br](http://www.cyrela.com.br). Acesso em: 20 mar de 2021.
- DEMHAB. Produzindo casas e cidadania. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=113](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=113). Acesso em: 13 maio 2020.

- EXAME (2015). Estudo traça perfil do comprador de imóveis. *Revista Exame*, 28 de março. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/estudo-traca-perfil-do-comprador-de-imoveis/>. Acesso em: 3 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021). Por que as construtoras sofrem na bolsa, apesar das vendas recordes? Disponível em: <https://exame.com/invest/por-que-as-construtoras-sofrem-para-subir-na-bolsa-apesar-do-bom-momento/>. Acesso em: 23 mar 2020.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo editorial.
- FIX, M.; PAULANI, L. (2019). Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4 (157), pp. 638-657.
- FRANÇA, B. L. P. de O. (2019). *Da teoria urbana ao regime Urbano: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade*. Texto para Discussão 2. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-002-2019\\_Barbara-Franca\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-002-2019_Barbara-Franca_Final.pdf). Acesso em: 15 dez 2021.
- GODECHOT, O. (2015). Financialization is marketization! A study on the respective impact of various dimensions of financialization on the increase in global inequality. *MaxPo Discussion Paper 15/3*. Paris, Max Planck Sciences Po Center.
- HARVEY, D. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- IBGE (2011 a 2019). *Estimativas de população*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 15 maio 2020.
- IBGE (1991; 2000; 2010). *Censo Demográfico*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 14 maio 2020.
- LAHORGUE, M. L. (2015). “O mercado imobiliário em Porto Alegre e a Copa do Mundo de 2014”. In: SOARES, P. R. R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre, Deriva.
- LEFEBVRE, Henri (1976). *Espacio y política: el derecho a la ciudad II*. Barcelona, Península.
- MELNICK EVEN (2016). Proposta inovadora para a saúde dos gaúchos. *ME Magazine*, ano 10, n. 30, pp. 14-24.
- \_\_\_\_\_. (2018). Novo símbolo da orla da cidade reconecta porto-alegrenses ao Guaíba. *ME Magazine*, ano 12, n. 36, pp. 12-27.
- \_\_\_\_\_. (2020). Disponível em: [www.melnickeven.com.br](http://www.melnickeven.com.br). Acesso em: 20 março 2021.
- MELO, E. O. (2021). Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 41-66.
- MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*. Chicago, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Strategies and constraints of growth machines*. Disponível em: [https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/molotch\\_1988.html](https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/molotch_1988.html). Acesso em: 6 maio 2020.

- MULTIPLAN. Disponível em: [www.multipplan.com.br](http://www.multipplan.com.br). Acesso em: 20 mar 2021.
- NEWMAN, K. (2012). "The new economy and the city: foreclosures in Essex County New Jersey". In: AALBERS, M. *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Blackwell Publishing.
- PORTO ALEGRE (1997). Lei n. 8093 de 17 de dezembro de 1997. Desafeta área de uso comum do povo, autoriza o Município de Porto Alegre a permutar imóvel desafetado com os Empreendedores do Cristalshopping. *DOPA: Diário Oficial de Porto Alegre*, 18/12/1997. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000021822.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 13 maio 2020.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2020a). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão n. 12. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso em: 15 dez 2021.
- \_\_\_\_\_ (org.) (2020b). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- RODRIGUES, M. B. (2019). *A Orla do Guaíba em transformação: Pontal do Estaleiro, o grande projeto urbano da orla central em Porto Alegre - RS*. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SANFELICI, D. de M. (2013). A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização. *Confins - Revista franco-brasileira de Geografia*, n. 18. [On-line em 22 jul 2013].
- SECOVI-RS – AGADEMI (vários anos). Panorama do mercado imobiliário. Porto Alegre, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- SINDUSCON-RS (2019). 21º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.sinduscon-rs.com.br/produtos-e-servicos/pesquisas-e-indices/mercado-imobiliario/>. Acesso em: 11 maio 2020.
- SMITH, N. (2012). *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- SIQUEIRA, L. F. (2019). *Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SOARES, P. R. R. (org.) (2015). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre, Deriva.
- SOARES, P. R. R.; AITA, J. A. B. (2019). A produção financeirizada do espaço na metrópole de Porto Alegre: a ação das principais construtoras. In: XVI SIMPURB – SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. *Anais...* Vitória, UFES, v. 1, pp. 335-354.
- SOARES, P. R. R.; FEDOZZI, L. (2018). "Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010". In: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. (orgs.). *Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- TARTARUGA, I. G. P. (2003). *O orçamento participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão?* Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- VILLAÇA, F. (1998). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Lincoln Institute.
- ZERO HORA (2021). Veja imagens do bairro planejado com 18 torres, praia artificial e até aquário em Porto Alegre. *Zero Hora*, 9 de março. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2021/03/veja-imagens-do-bairro-planejado-com-18-torres-praia-artificial-e-ate-aquario-em-porto-alegre.html>. Acesso em: 15 mar 2021.

Texto recebido em 5/abr/2021

Texto aprovado em 3/jul/2021



# Porto Alegre as a growth machine: recent housing production in the metropolis

Porto Alegre como máquina e crescimento:  
a produção habitacional recente na metrópole

Mario Leal Lahorgue [I]  
Paulo Roberto Rodrigues Soares [II]  
Heleniza Ávila Campos [III]

## Abstract

Housing production in Brazilian metropolises is linked to the expansion and strengthening of the real estate sector in urban spaces, often independently of the country's economic cycles. Porto Alegre does not deviate from the Brazilian pattern; however, this article verifies Molotch's hypothesis called "Growth Machine". To accomplish this, it examines and discusses the real estate dynamics and housing construction in the last decade in the city of Porto Alegre. Data from SINDUSCON-RS are used as reference, in addition to housing production data from the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) between 2009 and 2020. Based on the hypothesis, the article demonstrates the importance that sectors linked to the real estate dynamics have in the production of space in the city.

**Keywords:** housing production; growth machine; real estate market; Porto Alegre.

## Resumo

*A produção de habitação nas metrópoles brasileiras apresenta vinculação à expansão e ao fortalecimento do setor imobiliário nos espaços urbanos, muitas vezes independentemente dos ciclos econômicos do País. Porto Alegre não foge ao padrão brasileiro; entretanto, este artigo verifica a hipótese de Molotch, denominada "Máquina de Crescimento". Para isso, examina e discute a dinâmica imobiliária e a construção habitacional na última década na cidade de Porto Alegre. Utilizam-se como referência dados do Sinduscon-RS, além dos dados sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) entre 2009 e 2020. A partir da hipótese, demonstra-se a importância que os setores ligados à dinâmica imobiliária têm na produção do espaço na cidade.*

**Palavras-chave:** produção habitacional; máquina do crescimento; mercado imobiliário; Porto Alegre.



## Introduction

The housing production activity in Brazil has been historically characterized by a strong link to the expansion and strengthening of the real estate sector in urban spaces, especially those more densified, which are also the places of concentration of the highest rates of socio-spatial inequalities. The strong presence of the real estate market imposes itself concerning the behavior of the country's economic growth, which, in the last decade, has been much lower than in the past decade (2001-2010), when there was a boom in the Brazilian real estate market, motivated, among other reasons, by the supply of credit to families and to the market itself. Likewise, the growing production of new housing also seems to be disconnected from population growth, since there is a tendency for a reduction in population growth in the country, especially in its more consolidated metropolises.

In Porto Alegre, as in other Brazilian metropolises, the volume of new real estate for sale, despite cyclical and annual variations, remained high and growing between 2011 and 2019, showing signs of expansion, even with the recession experienced by the country from 2016. This growing and autonomous dynamic shows that housing production is an important vector for real estate investment, being strongly related to the financial market and the support of the State itself.

This article seeks to examine and discuss the real estate dynamics and housing construction of the city of Porto Alegre in the last nine years, using data from the Civil

Construction Industries Union in the State of Rio Grande do Sul (Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul – Sinduscon-RS) as a reference. The data on housing production of the Minha Casa Minha Vida Program (MCMVP) for the period between 2009 and 2020 are also used, following similar analyses previously carried out (Lahorgue, 2015).

We discuss the continuous and strong presence of the real estate sector in the urban economy of Porto Alegre, despite, for example, the radical changes in the conduction of national economic policy and the virtual closing of the MCMVP, which had a very important role in the recent real estate boom in Brazil, providing strong evidence of the existence of a "growth machine" in the capital city of Rio Grande do Sul.

The article is structured in five sections, in addition to this introduction and the final considerations. In the first, it is given an overview of the recent socio-spatial changes in the metropolis as a whole; the second section presents both the housing production for middle and upper-income classes in the metropolis in the last decade and the Minha Casa Minha Vida program; in the third section, it is used demographic data for Porto Alegre to demonstrate the relative autonomy of the housing market in the face of population dynamics; finally, it is presented Molotch's reflection on the growth machine constituted by the elite linked to real estate capital, showing that the recent Porto Alegre's mandatory coalitions had structured the political economy of the city based on these premises.



## Porto Alegre: changes in the metropolis in the 21st century

We are dealing with a metropolis with significant socioeconomic, socio-spatial, and political changes in this 21st century, especially in the studied period. These changes have already been taking shape from a previous period, as pointed out by earlier analyses of the transition period in the urban order (1980-2010) from Soares and Fedozzi (2018).

In socio-economic terms, we can point out the changes in the transition from an industrial and Fordist metropolis (and metropolitan region) to service and post-Fordist metropolis. In socio-spatial terms, the metropolis (and the metropolitan region) transits from a more centralized and monocentric model to a decentralized and polycentric pattern. Although, in this case, the polycentricity manifests itself with unequal and hierarchical centralities (metropolitan center, commercial centers, specialized centralities). Finally, in political terms, especially in the metropolitan core (the municipality of Porto Alegre), the great change was the transition from a participatory management model (although with limitations) to a neo-liberal management model, centered on private initiative and captained by market agents. It is important to mention the period of the so-called "World Cup projects" (2008-2014) since Porto Alegre was one of the hosts of the 2014 World Cup. Although many of these works have not been completed or realized, their projection or beginning has already allowed large sectors of the city (especially those included in the

alleged "priority area for investments") to draw the attention of the real estate market for investments.<sup>1</sup>

Thus, this set of changes also points to a modification in the production process of the metropolis, highlighting the role of the construction industry and real estate development in the process of urban accumulation, as we will analyze later.

In terms of spatial model, we can also consider that we are in the transition to a more extensive metropolis, with expansions to the south and far-south zones of the city, following the main road axes, as well as to other municipalities of the metropolitan region. This expansion is different, since it includes the production of new peripheries, both for high-income social groups, in gated communities, and for the lower-income brackets' population, which is now in "planned neighborhoods" by the expansion of condominiums under the Minha Casa Minha Vida Program. In other words, we have here the reproduction and intensification of socio-spatial segregation in the new peripheries. And the real estate sector, with its greater segmentation and targeting of new products, is an important agent of this segregation.

This socio-spatial segregation manifests itself especially in the inner spaces of the metropolis, in the already consolidated urban fabric, which is also undergoing a process of change in economic and social contents. We can refer to a real estate "new cycle" in the metropolis. There are many processes in it: the neighborhood valorization, the occupation of the former industrial areas by residential condominiums and commercial enterprises, and the gentrification, which is more evident in

the so-called 4th District (Floresta, Navegantes, São Geraldo, São João, Farrapos and Humaitá neighborhoods), the former large industrial area in the northern zone of the city.<sup>2</sup>

All this movement is carried out in concert with the public sector and urban agents (builders, developers, consultants, international agencies), among which the construction industry and real estate development are prominent, revealing the importance of the analysis we will perform.

## The real estate market in Porto Alegre in the last decade

In this section, we will describe the situation of Porto Alegre before the most recent real estate investments. Putting a slightly longer period into context, Graphic 1 shows the amount of new real estate offered between 2002 and 2018, including, therefore, the period with consolidated data available from Sinduscon/RS.

Therefore, more than 5,000 properties were built and offered per year over these 17 years. Although with oscillations, it is not possible to say that any year was weak in this economic activity since the total is 109,146 units. Notice that these numbers include only residential units and exclude individual constructions (houses built by contract, for example), that is, it refers only to those properties built by construction companies.

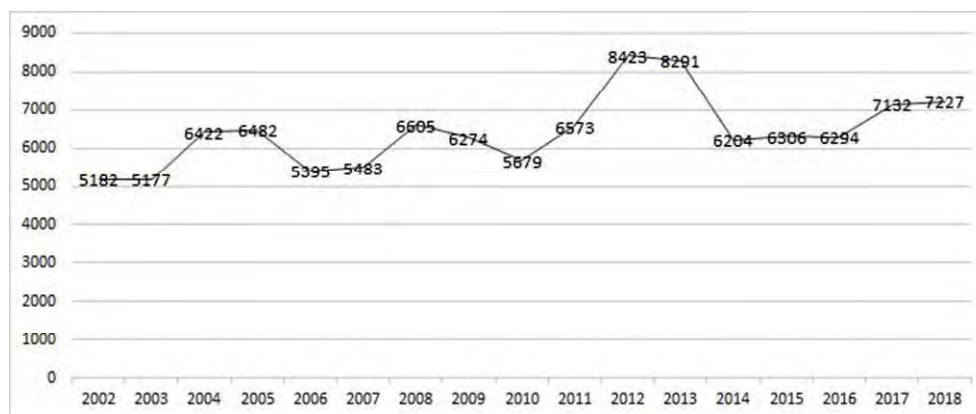
So, these records are very expressive and show the importance of civil construction and the real estate market in the city's economy.

Focusing on the last decade (between 2011 and 2018), 56,450 new units were built and offered, considering commercial units. It was also in this period that we had the years with the highest absolute number of new constructions in the city: in the period 2012-2013, more than 8,000 new properties were built each year. Table 1 shows some details that complement Graphic 1. The first detail is the absolute predominance of building construction over housing. Of the little more than 52,000 residential units (houses + apartments), 94.63% are apartment-type dwellings.

Thus, in recent years we have witnessed a reinforcement of the fact that Porto Alegre is one of the most verticalized cities<sup>3</sup> in the country (Lahorgue, 2015, p. 36). Within the apartment typology, the most visible is the absolute predominance of two-bedroom units, representing 51.66% of all vertical units. It is also interesting to notice that one-bedroom units, although numerically much smaller than the two and three-bedroom typologies, have shown consistent growth year after year.

About the construction of commercial units, it can be seen that they represent only 7.30% of the units offered in the period considered. There are oscillations from year to year, but the market's behavior in the last two years, with an increase in the share of commercial units, may indicate the beginning of a change – or at least a greater share – of the commercial segment in real estate investment.

Graphic 1 – New properties offered between 2002 and 2018



Source: Sinduscon/RS.

Table 1 – Distribution of new housing supply in Porto Alegre (2011-2018)

Types	Quantity of units offered								Total/ Types
	Years								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Efficiency apt.	0	28	10	15	32	38	113	125	361
Apt. 1 bds.	202	275	316	352	424	536	639	887	3,631
Apt. 2 bds.	3,016	3,773	3,780	2,763	3,419	2,677	3,089	3,065	25,582
Apt. 3 bds.	2,443	3,470	3,024	2,082	1,655	2,094	1,978	1,846	18,592
Apt. 4 bds.	108	106	137	102	66	112	94	110	835
Pent. 1 bds.	1	1	1	0	0	1	3	3	10
Pent. 2 bds.	4	11	20	28	30	24	24	26	167
Pent. 3 bds.	30	28	43	44	37	42	44	37	305
Pent. 4 bds.	1	0	0	2	3	10	9	11	36
<b>Subtotal</b>	<b>5,805</b>	<b>7,692</b>	<b>7,331</b>	<b>5,388</b>	<b>5,666</b>	<b>5,534</b>	<b>5,993</b>	<b>6,110</b>	<b>49,519</b>
House 2 bds.	72	53	52	87	54	31	25	17	391
House 3 bds.	324	192	250	315	273	292	296	264	2,206
House 4 bds.	33	24	24	17	15	44	30	24	211
<b>Subtotal</b>	<b>429</b>	<b>269</b>	<b>326</b>	<b>419</b>	<b>342</b>	<b>367</b>	<b>351</b>	<b>305</b>	<b>2,808</b>
Flats	5	2	4	2	1	10	10	23	57
Business rooms/ business complexes	246	357	514	358	260	329	750	754	3,568
Stores	29	8	15	13	2	32	7	11	117
Others	59	95	101	24	35	22	21	24	381
<b>Subtotal</b>	<b>339</b>	<b>462</b>	<b>634</b>	<b>397</b>	<b>297</b>	<b>393</b>	<b>788</b>	<b>812</b>	<b>4,122</b>
<b>Total/Year</b>	<b>6,573</b>	<b>8,423</b>	<b>8,291</b>	<b>6,204</b>	<b>6,306</b>	<b>6,294</b>	<b>7,132</b>	<b>7,227</b>	<b>56,450</b>

Source: Secovi/RS – Agademi.

## The real estate production of the Minha Casa Minha Vida Program in Porto Alegre

It is important to add to our discussion the data from the Minha Casa Minha Vida Program (MCMVP). After a period of unavailability, the Brazilian government is again openly offering information about the program. For this reason, even if it exceeds the period analyzed, we will show the complete data of the MCMVP in Porto Alegre. Thus, these data correspond to the period 2009-2020, distributed by income bracket of the beneficiaries based on

the minimum wage: Level 1 corresponds to a monthly income of up to 3 minimum wages; Level 2, from 3 to 6 minimum wages; and Level 3, from 6 to 10 minimum wages. The exception is Level 1.5, whose data appear only between 2017 and 2020.<sup>4</sup> The comparison between the amounts per income level (especially levels 2 and 3) helps us to understand the disparity between the developments aimed at beneficiaries that strongly need support from the State (Level 1) and the adherence of the PMCMV to the dynamics of the real estate sector in Porto Alegre in the period between 2009 and 2020 (levels 2 and 3), as it can be seen in Table 2.

Table 2 – MCMVP in Porto Alegre - units completed and delivered per income level

Year	Units of Level 1		Units of Level 1,5	Units of Level 2	Units of Level 3
	Contracted	Delivered	Contracted and delivered	Contracted and delivered	Contracted and delivered
2009	1,032	1,020		1,250	49
2010	1,308	1,243		2,725	192
2011	160	160		1,879	141
2012	500	0		1,597	190
2013	3,238	1,674		817	170
2014	2,044	0		964	128
2015	0	0		1,241	417
2016	40	0		2,044	339
2017	1,298	991	605	963	209
2018	446	40	1,216	1,163	150
2019	0	0	299	780	117
2020	0	0	182	529	104
<b>Total</b>	<b>10,066</b>	<b>5,128</b>	<b>2,302</b>	<b>15,952</b>	<b>2,206</b>

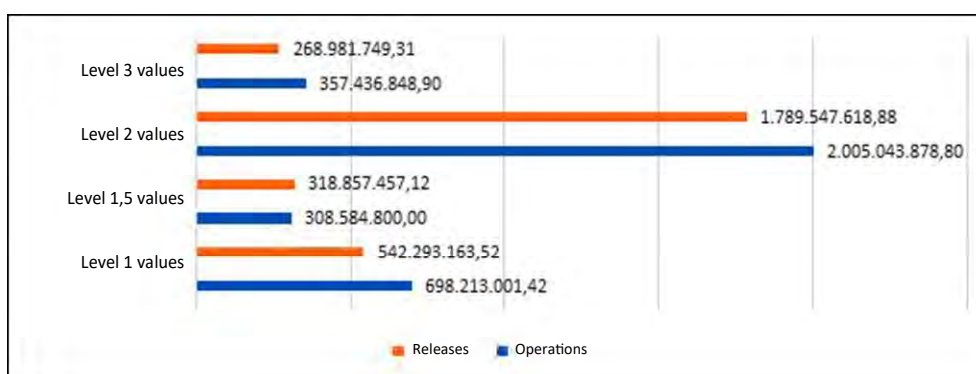
Source: made by Heleniza Campos and Nicolas Billig Giacometti, from the MDR Brazilian Open Data Portal. Available at: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Accessed on: Dec 28, 2021.

The data on contracted and delivered units per income bracket also show that there are recurring differences in all the years, with the quantities of projects delivered to Level 1 always being smaller. In the other ranges, there is precise compatibility between the two categories (contracted and delivered units), which reveals the low fulfillment of the social demands for the neediest beneficiaries. It is also noteworthy that, specifically in Level 1, the contracted units correspond to approximately twice the number of delivered units, with some years in which no residential units were delivered (2015, 2019, and 2020). In 2012, 2014, and 2016 there is hiring, but no delivery. Level 2 stands out as the range with the highest

number of contracted and delivered units, exceeding by 38% the number contracted in Level 1.

The disparities appear not only in the quantities of projects contracted and delivered but also in the amounts invested. Graphic 2 shows the differences in the distribution of the operating amounts (provided in the contract) and the amounts released for the construction/acquisition of properties in each income range, with great emphasis on the amounts undertaken for Income bracket 2. Consider that, between 2012 and 2020, the Banco do Brasil also participated as a financial agent, in addition to the Caixa Econômica Federal, for the three highest income brackets, which also tends to open options to beneficiaries in these conditions.

Graphic 2 – MCMVP in Porto Alegre –  
Operation and released values per income ranges - 2009 to 2020



Source: MDR Brazilian Open Data Portal. Available at: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Accessed on: Dec 28, 2021.

It can be seen in Graphic 2 that the amount released for Level 1 is equivalent to 30.30% of what was released for Level 2, demonstrating, once again, the importance of the market construction in the production of the city space and, consequently, reinforcement in the growth machine.

Considering these numbers together with the offers of new properties made available by Sinduscon, it is possible to have an idea of the importance that the Minha Casa Minha Vida Program has had as an incentive for the civil construction industry and the real estate market itself.

So, we have a situation that can be summarized as follows:

a) Porto Alegre has maintained, in this last decade, the process of continuous expansion in the construction of new real state developments and buildings.

b) The Minha Casa Minha Vida Program contributed to this market dynamism, although it can always be said that it represents a specific market that does not encompass the more traditional middle class and the high-income bracket. Even so, certainly, MCMVP contributed to the large number of units built.

c) The growth machine was so overwhelming that the very data from Minha Casa Minha Vida Program show the immense difficulty in facing the housing deficit in the neediest strata of the population. Although the greatest need for housing is there, it was in Level 1 that not only a few units were built, but there were also difficulties even in contracting and finalizing the works. The little importance that the dynamics described here gave to the poorest is also evident when one notices that the website of the Demhab (Municipal Housing Department), formerly responsible for all the

Social Interest Housing programs in the city, accounts for the delivery of 1,456 units in seven real state developments until 2020, out of sync with the official data from the Brazilian Government.

The real estate market of the city presents, at the same time, concentration and pulverization. More than 300 companies are working in real estate construction; however, 15 companies (7.81% of the universe) concentrate 50.67% of the total units on offer (Sinduscon-RS, 2019, p. 5). These data are from 2018 but reflect a structure that has not changed in recent years and has systematically appeared in real estate surveys and censuses.

### The main construction companies

In this process of real estate production, we have the performance of several construction companies, from different origins in terms of capital. The construction cycle that began in 2008-2009 promoted a restructuring of the sector, both in terms of the concentration of the companies' capital and the different scales of their operations in the national territory, now much broader for large construction companies and developers (Sanfelici, 2013).

Soares and Aita (2019) analyzed the performance of four important real estate companies in Porto Alegre: Cyrela Goldshtein, Melnick Even, Nex Group, and Rossi. In the first years of the analyzed period, these were the most active in the real estate market of Porto Alegre. These four construction companies, between 2007 and 2018, carried out almost a hundred real estate developments in Porto Alegre, as well as Melnick and Nex Group were active in large developments in municipalities

in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), especially in Canoas, adjacent to Porto Alegre and the second-largest city in the Metropolitan Region.

The four real estate developers mentioned are all large companies. Two of them are the result of associations between local and São Paulo companies (Goldsztein-Cyrela, Melnick-Even), and Nex Group is the result of the merger of local Capa Engenharia, DHZ Construções, EGL Engenharia, and Lomando, Aita, which occurred in 2011, precisely to gain scale and resist the entry of the big players in the local-regional market (if we consider the Metropolitan Region). Rossi may be an exception, as it acted alone in the real estate market of Porto Alegre, but its performance was more concentrated in the first half of the period of analysis, and today it carries out a few projects. We can also include in this list two other "external" national players: MRV, which is standing out in the production of housing for the middle class and low-income sectors, and Multiplan Empreendimentos Imobiliários, from Rio de Janeiro, which is developing a mega-project along the Guaíba riverfront.

Currently, the main construction company in the Porto Alegre real estate market is Melnick Even, founded in 1970. It has been operating in both local and regional construction markets for over 50 years, in which it calls itself "the leading company in high standards". In 2008, it partnered with São Paulo's Even, a company of which it became a majority shareholder in 2015, through the Melpar investment fund, the financial branch of Melnick's partner-owner, and other big fortunes in RS. In September 2020, it became the first developer in southern

Brazil to go public on the new market of the Brazilian Stock Exchange (Melnick Even, 2020). It has a large number of high-standard real estate developments, mostly buildings, but also residential condominiums, commercial complexes, malls, and mixed-use enterprises (residential and commercial), with operations in Porto Alegre and Canoas. Regarding gated communities, it operates in Porto Alegre and the cities of Eldorado do Sul (on Porto Alegre's Metropolitan Region) and Xangri-lá (on the Rio Grande do Sul's northern coast).

A major project of the construction company is the so-called Health Hub, with the construction of complexes and residences focused on health services. This project is carried out in alliance with Hospital Moinhos de Vento (one of the main private hospitals in Porto Alegre) and with Zaffari Group (super and hypermarkets, shopping centers). Five hubs are planned, four in Porto Alegre and one in Canoas; of these, four are already under construction. This project also has the support of the Porto Alegre City Hall, since converting the city into a "national and continental health center of excellence" is among the municipality's economic priorities (Melnick Even, 2016). Two recent Melnick projects relate to developments started by other construction companies. This is the case of the Supreme developments, carried out in the planned neighborhood Central Parque (a large project initiated by Rossi), and the Pontal megaproject, one of the largest developments underway in the metropolis, closely related to the issue of restructuring the Guaíba waterfront (Rodrigues, 2019). This was started in 2006 by BM Par Empreendimentos, and Melnick officially took over the partnership in 2018. The current configuration of the project includes

a shopping center with 25,000 m<sup>2</sup> of gross leasable area, 160 stores, cinemas, as well as an events center, a Health hub, and a hotel under the Hilton chain (Melnick Even, 2018).

Another large construction company operating in the city is Cyrela Goldsztejn, the sector's largest company in market value (Exame, 2021). It is, like Melnick, the result of a merger between a local company (Goldsztejn) and a national one (Cyrela), an alliance that began as a joint venture, in 2006, and ended with the final incorporation of Goldsztejn by Cyrela in 2009. The construction company operates in the high-standard segment, competing in the local market with Melnick, both in the residential and commercial area, in which it develops the Medplex product (a complex of medical offices and health services), which competes directly with Melnick's Hubs.

Finally, in this section, it is worth highlighting Multiplan Empreendimentos and its relationship with the Guaíba waterfront. The construction company has been active in the Metropolitan Region since 2008, with the construction of BarraShoppingSul, a large shopping center located in the southern zone of Porto Alegre and which significantly changed the centralities of this sector of the city. From 2011 on, it also started to develop commercial and residential towers adjacent to the mall. In 2017, Multiplan opened ParkShopping in Canoas, the largest shopping center in Porto Alegre's Metropolitan Region outside the capital city. Currently, it is carrying out the megaproject of the "planned and private neighborhood" Golden Lake, a set of 18 residential towers in an area of 160 thousand m<sup>2</sup> and whose General Sales Value (GSV)

may reach 3 billion Reais. It is located in the former site of the Jockey Club of Porto Alegre, adjacent to BarraShoppingSul (which also occupied land belonging to the Jockey) and facing the Guaíba lake (Zero Hora, 2021). This development and the nearby Pontal are the "engines" of the ongoing restructuring of the Guaíba waterfront, indicating the possibility of the configuration of a new "regime of urban accumulation" in the metropolis of Porto Alegre.<sup>5</sup>

This *urban regime* is the result of a broad productive restructuring, which relocated the industry of the metropolitan core, being real estate capital the current major responsible for urban accumulation, as we will see below.

The performance of these large construction and development companies, given the volume, variety, and complexity of the capital mobilized, points to the already recognized process of financialization of real estate production.<sup>6</sup> The companies that are currently dominant in Porto Alegre's real estate market are capitalized in the stock market, besides having relationships with investment funds (in the shareholding composition) and using financial papers (real estate funds, receivables certificates) that make the largest projects feasible. Melnick has its investment fund, the Melpar Fund, which acquired Even's shareholding control, besides performing other operations in other investment areas. The Pontal project counts on real estate funds to leverage its sub-projects, especially the hotel.

Next, we will discuss the issue of population growth in Porto Alegre, demonstrating the gap between this and the growth of the local real estate sector.



## The population growth

Real estate needs a buyer's market. At first sight, it is necessary to examine whether there are customers with the capacity – disposable income – to buy these properties. In a city that is neither a tourist city nor an important hub for global connections, such as Porto Alegre, the potential buyer will mostly be a resident. For this reason, it is important to understand the population dynamics.

Porto Alegre is one of the capitals in the country that historically (since the 1991 census) has presented very low demographic growth rates, not only in the intercensal periods but also in population estimates. Let us start with the census data, presented in Table 3.

Between the last two demographic censuses (2000 and 2010), the population increased by only 48,760 people. The aging process is also noticeable, with a decrease in the number of young people (absolute decrease between 0 and 19 years old), a small increase between 20 and 39 years old (when most people access the real estate market), and an increase in the number of elderly people (absolute increase in the age brackets from 50 onwards). If we remember that all the marketing of real estate companies is focused on the acquisition of real estate by new – and young – couples, we can see a contradiction: the target audience is growing at an ever-slower rate. The 20 to 39 age group increased by 24,900 people between 2000 and 2010 (a difference of 24,900 people or 12,450 couples, in a simple mathematical operation). Available research (Exame Magazine, March 2015) indicates that the average age of the first-time homebuyer was 33.

Between 1991 and 2000, there was an increase of 60,874 residences, and between 2000 and 2010, there was an increase of 66,947 residences. There was no decrease in the number of vacant houses in this 20-year interval because these correspond to practically 10% of the city's house stock.

An interesting analogy, which does not exhaust the question or all its nuances, but helps to think about the volume of new buildings in the city, is to compare the increase in population with the increase in the supply of real estate. Between the two censuses (from 2002 to 2010), the increase of properties for sale was 52,699 units (see Graphic 1), even though we do not have data for 2001. As mentioned above, between 2000 and 2010 the population increased by 48,760 people, it is possible to figure that the *real estate market offered more units than the entire population growth of the city*. This is equivalent to saying that every new resident in the decade had available for purchase a newly built property.

In addition, changes in reproductive behavior, combined with the dynamics of demographic transition, have consistently caused a decrease in the size of families and, consequently, a reduction in the average number of residents per household. This is valid both for the general population and for the population living in subnormal settlements, as can be seen in Table 4. This could be one of the reasons for the high number of new buildings, since, theoretically, a decrease in the size of families and an increase, for example, of properties with a single resident would imply the need for more housing. But, again, if we look at the data on the average number of inhabitants per household in the last Census

Table 3 – Resident population in Porto Alegre, by sex and selected age groups (2000-2010)

Resident population (people)		
Age group	Year	
	2000	2010
<b>Total</b>	<b>1,360,590</b>	<b>1,409,351</b>
0 a 19 years	438,794	367,306
20 a 29 years	229,941	248,264
30 a 39 years	208,102	214,679
40 a 49 years	192,396	191,801
50 a 65 years	177,893	239,085
Over 65	113,465	148,216

Source: IBGE's Demographic Census (2000; 2010).

Table 4 – Occupied private households and average number of residents in occupied private households in Porto Alegre

	Year		
	1991	2000	2010
Number of occupied private households	380,992	441,866	508,813
Average number of residents in occupied private households	3.29	3.06	2.75
Slums households	33,436	37,480	56,024
Average number of residents in slums households	4.07	3.82	3.44
Non-occupied private households (vacant)	48,598	42,736	48,934
<b>Total of households</b>	<b>430,357</b>	<b>503,536</b>	<b>574,831</b>

Source: IBGE's Demographic Census (1991; 2000; 2010).

and multiply it by the number of new units in the period, we get the following result:  $2.75 \times 52,699 = 144,922.25$ . In other words, the stock produced for sale in the decade would be enough for more than 144 thousand people. This number was much larger than the population increase.

As for more recent years, the demographic data are estimates, only, but they help to reflect whether the dynamics between population and real estate production remain similar.

The population estimates made by IBGE indicate an increase of around 75,000 people between 2011 and 2020. Since we have real estate data until 2018, we can equalize dates: the population increment, between 2011

and 2018, is estimated at 66,007 people. Despite indicating a small upward curve – slightly higher fertility – compared to the previous decade, the numbers still point to continued low population growth, a result of both fertility below the replacement rate and decreasing migration toward the metropolis.

If the survey in the next Census (2022) confirms a slightly larger population increase in the city, this time we would have a larger growth in inhabitants than in real estate property offers, which, as we have seen, is 52,327 new residential units. Still, the questioning of the relationship between the reduced population growth and the intense construction activity in Porto Alegre remains valid.

Table 5 – Population estimates in Porto Alegre (2011-2020)

Year	Brazilian Federation Unit and Municipality	
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
2011	10,733,030	1,413,094
2012	10,768,025	1,416,714
2013	11,164,043	1,467,816
2014	11,207,274	1,472,482
2015	11,247,972	1,476,867
2016	11,286,500	1,481,019
2017	11,322,895	1,484,941
2018	11,329,605	1,479,101
2019	11,377,239	1,483,771
2020	11,422,973	1,488,252
Population growth	689,943	75,158
Growth (2011-2020) (%)	6.43%	5.32%
Average annual growth rate (%)	0.64%	0.53%

Source: IBGE's Population Estimate (from 2011 to 2019).

## Urban space as a place of capital accumulation

Urbanization, I have long argued, has been a key means for the absorption of capital and labor surpluses throughout capitalism's history. It has a very particular function in the dynamics of capital accumulation because of the long working periods and turnover times and the long lifetimes of most investments in the built environment. It also has a geographical specificity such that the production of space and of spatial monopolies becomes integral to the dynamics of accumulation, not simply by virtue of the changing patterns of commodity flows over space but also by virtue of the very nature of the created and produced space and places over which such movements occur. But precisely because all of this activity – which, by the way, is a hugely important arena for value and surplus-value production – is so long-term, it calls for some combination of finance capital and state engagements as absolutely fundamental to its functioning. This activity is clearly speculative in the long term, and always runs the risk of replicating, at a much later date and on a magnified scale, the very overaccumulation conditions that it initially helps to relieve. (Harvey, 2014, pp. 61)

Harvey, as he informs above, has insisted on the importance of understanding that investment in the multiplication of the built environment goes beyond local effects and is connected to the more general process of capital accumulation. This is an interesting starting point, but it does not explain all the

differences between accumulation processes and distinct growth rhythms of different cities around the globe, nor is it enough to understand the nuances and even disparities of local policies. It is fundamental to add other explanations.

Lefebvre (1976) warned that precisely because construction provides higher than average profits, through space, money produces money (p. 101). While this phenomenon helps explain why real estate – and the production of built environments – is an integral part of the dynamics of accumulation, it also shows contradictions, since land ownership predates the development of capitalism. The development of capitalism, it is true, transforms property, but it does not eliminate it. And it does not eliminate it, as Harvey (2013, p. 462) reminds us, following the footsteps of Marx, because if the land were freely available to all, the formation of a class possessed only of its labor power, a necessary condition for the development of capitalist production, would not be possible. This contradiction leads to another: the land cannot be freely available, but it can (and should) be an exchange value since private ownership of the land performs a legitimizing function for private property in general (especially for the means of production). This means, in practical terms, that the search for private property (e.g., homeownership) should be stimulated, even for the working classes. The result, clear in today's cities, is the pulverization of private property, making it possible – in theory – for almost everyone to have access to some degree of land income.

So, there is a general interest in the appreciation of real estate assets. All property owners, even those who own only a small piece of real estate on the outskirts, look favorably on processes that increase prices because they see an increase in the value of their real estate. Of course, this general appreciation does not result in equal gains for everyone; indeed, not everyone gains.

Those who can turn capitalized rent into potential ground rent will win. As Smith (2012, p. 11) explains, capitalized land rent is the amount of land rent that is appropriated by the landowner, taking into account the present land use. Here it can already be seen that simply spreading ownership does not result in a gain for everyone. The owner of a single house (his own) cannot capitalize unless he sells it. But since this will practically force him to buy another one to continue living in minimal conditions, the appropriation of this income is canceled out by this necessity, which means that the initial income ends up in other hands, accumulated by others.

The result is that those who hold capital will seek more than one property in cities – or at least the constant investment in properties – as a way to monetize their gains. But in addition to monetizing present use, speculation can take another form. What is the potential use that a certain portion of land can have? For example, a middle-class neighborhood was mainly occupied by houses. With urban growth, this neighborhood, initially distant from the area considered central, is now considered part of

the centrality. In the case of Porto Alegre, an example of this process can be seen with the regionalization employed by the Participatory Budgeting (PB). The "Central Region" in the PB is an area that comprises the Historical Center and its adjacent neighborhoods such as Bom Fim, Cidade Baixa, Menino Deus, Independência, Moinhos de Vento, Rio Branco, Petrópolis, which are middle and upper-middle-class neighborhoods. If it is remembered that Menino Deus started as a "hamlet" of houses, some of them as second summer homes for an elite, and, today, it is a vertical neighborhood, with most of the land occupied by buildings, it is possible to understand the process. When the land in this neighborhood is occupied by a house, it can capitalize a certain amount of land rent. If the City Plan, as it happened with the 1999 Plan, allows higher buildings than before, this means that the allowed use is now different. So, the potential land rent is the amount that can be capitalized through better or higher land use. In other words, because of location, the neighborhood can now potentially capitalize higher amounts of rent with different use of land and space (*ibid.*, p. 118). Those who can capture these differences will obtain much higher rents than others. This is the essence of real estate speculation.<sup>7</sup>

Thus, at the same time, the city is formed by a dispute over locations (Villaça, 1998) and by a dispute over who can capture more income from the land. These two disputes, of course, are intertwined with each other and imbricated with urban politics.

## The political economy of the city: the growth machine

Homeownership has been lauded in the US as a tool to build wealth, revive failing neighborhoods and cities, reduce poverty, and engage the civically disengaged. When the US homeownership rate reached 69 percent in 2006, many celebrated as vast scores of Americans, including many people of color, achieved the much-celebrated American Dream – acquiring a home. But not everyone was celebrating. After decades of work to reverse redlining and disinvestment, some community organizations found themselves in the unusual position of questioning whether the influx of capital their neighborhoods experienced since the mid-1990s was beneficial or harmful. While some celebrated, others began to question whether their neighborhoods had increased access to capital or capital had increased its access to them. The dispute concerned whether access to capital produced a net benefit for homeowners and communities or whether it facilitated capital accumulation with little public benefit. Housing, of course, in addition to being “home” is also a major component of the US and other countries’ economies. (Newman, 2012, p. 219)

The construction and acquisition of real estate are not technical or legislative matters, only, just as it is not only an economic matter; it is also a political matter. In cities, this is an essential component in understanding economic and political disputes.

Molotch (1988) argues that virtually all cities in the United States are dominated by a small elite whose members have professional

and business interests directly linked to local growth and development. These interests and businesses are tied to land ownership. This is because, since land and urban improvements (buildings) can be bought and sold as commodities, urban space becomes an arena, in which this elite of entrepreneurs seek to use local government and other civic institutions to maximize the return on their investments. In fact, the author is extremely assertive that such growth is the essence of local government; not just one of the functions performed by the municipal government, but the primary one (Molotch, 1976, p. 313). Hence, the expression *growth machine*. Cities are designed to maximize profits for this real estate elite. So, you don't necessarily have to be a large landowner, for example, because the local power coalition includes real estate developers and everyone who, in one way or another, owes their fortunes to the growth of a particular area of the city. It involves financial institutions, for the obvious reason that real estate investments require the advance of capital for construction and development; it involves the local media, because, as can be easily noticed, the local print newspapers carry a great deal of advertising of real estate launchings and defend hard the “progress” that would come from these new investments. Besides, the growth also interests small investors, because the areas in appreciation attract new businesses and services, such as law offices, bakeries, restaurants, bars, etc., and, on another level, construction material companies, real estate branches, home and/or office furniture stores, etc. This shortlist goes to show how the ideology of growth works.

It is interesting to notice that this urban growth machine is not necessarily linked to the process of productive capital accumulation. As a matter of fact, as many empirical pieces of research in Brazil have already verified, processes that provoke an increase in the price of urban areas may have, as a side effect, the deindustrialization of urban centers. Industry moves to the metropolitan periphery to escape agglomeration disadvantages, *but it does not necessarily decrease the price of land in the central core of the metropolis*. Capital accumulation is contradictory; it is not a win-win process. These relations ultimately help define different urban forms, which are therefore related to different ways in which the various fractions of capital and the different fractions of rentiers operate and connect themselves in the cities.

But, as stated, what makes the constitution and development of cities so similar to each other is the constitution of coalitions – political coalitions – that have a direct interest in the city as a growth machine.

Looking again at Porto Alegre and making a small digression on its recent past, we will see that one of the marks of the 1990s in the city was the successive elections of center-left governments, led by a coalition around the Workers' Party (PT). As it is well known, there was an attempt to deepen forms of democracy that were not purely representative, as demonstrated by the constitution of the Participatory Budgeting (Abers, 1998; Fedozzi, 1997; Tartaruga, 2003). There is no doubt that it was a period in which the fractions linked to capital and land rent had to give up some space for the implementation of redistributive and democratic public

policies. But it is important to remember that there were never any impediments to real estate enterprises. On the contrary, it was made regulatory instruments for land intervention capable of redistributing part of the gains of real estate capital. For example, a hypermarket was authorized to be installed in the South Zone as the initial development of a large urban project, in which, some years later, a shopping center would be built next to it (BarraShoppingSul). The installation permit was granted in exchange for the construction of new housing for the families that were precariously (and irregularly) occupying the area of the development. To this end, the law n. 8.093/1997 was proposed, authorizing the exchange of properties between the developers and the City Hall. We mean literally.

Article 3 - On the area to be transferred to the Municipality, the Developers will implement the housing units and respective urbanization, as per the approved Urban Feasibility Study (Administrative Process n. 2.284147.00.9), to enable the resettlement of the families currently occupying the slums identified as Campos do Cristal, Estaleiro Só and Foz do Arroio Cavalhada (stretch from Av. Diário de Notícias to the limits of the cavalry of Jockey Clube do Rio Grande do Sul). (Porto Alegre, 1997)

We are not arguing on the probable improvement in the living conditions of the residents of the occupation who received new houses; *we are remembering that what allowed the developers to accept these conditions was the existence of a potential ground rent much higher than the rent to be captured with the construction of popular*

*housing*. In fact, it was not only higher than the income capitalized in the popular subdivision but sufficient to cover the resettlement costs. In other words, the dynamics of the growth machine, in which exchange value overrides the use-value of land, has always been present in the city, even when the coalition in municipal government formally sought to emphasize the democratization of the city.

As we said, it was a digression, made in the sense of exemplifying the complexity of the situation. Research on the dynamics of the real estate sector at the time of the popular administration in Porto Alegre would certainly bring more examples to reinforce this thesis. But this example is based on data from the last decade, so let's move on.

Nowadays (2020), popular administration seems more and more like a small distant utopia. In a time of ultraliberal inflection (Ribeiro, 2020a), the municipal government has been faithfully complying with the precepts that indicate the dominance of a coalition dedicated to the growth machine. In Porto Alegre, this inflection was initially not radical. The non-re-election of coalitions around the Workers' Party, in 2004, was the mark of the inflection. At first, timidly liberal; gradually, increasingly taking a stance toward ultraliberalism, represented by the election of the last mayor (2017-2020), Nelson Marchezan Jr. and his successor, Sebastião Mello, elected in 2020, who, although in partisan "opposition" to the previous incumbent, expanded the ultraliberal program throughout 2021, now with a looser majority in the municipal legislature.

As defined by Siqueira (2019), the dynamics of democracy in Porto Alegre have been experiencing a *power shift* in the sense

of decision-making power in participatory instances, such as the Municipal Council for Urban Environmental Development and the Participatory Budgeting itself. As mentioned in the previous paragraph, this shift towards ultraliberalism was slow and gradual. It started with the creation of the Municipal Secretariat for Political Coordination and Local Governance, in 2004, in the administration that succeeded the Workers' Party governments. Local Governance ended up being a forum above the PB, until then one of the highest instances of deliberation in Porto Alegre, subordinating it to pre-consensual planning, neutralizing conflicts, and passing on the idea of solidarity around the urban space that is ideological in the classical sense (by practicing both concealments of interests and lacunar discourse).

An example: by showing the entire proceeding of processing of the Complementary Law n. 721/2013, which, according to the amendment, "[...] establishes measures to encourage and support innovation and scientific and technological research in the business, academic and social environment in the Municipality of Porto Alegre and makes other provisions", Siqueira (ibid., pp. 180-182) reveals that the law has direct repercussion in the urban space, since it lists a series of incentives in an area that includes several neighborhoods in the city and totally or partially releases investments in municipal taxes, such as IPTU, ITBI, ISSQN, among others. To be able to approve such a change, it was necessary to make modifications to the City Plan. How to convince CMDUA's councilors linked to the popular representation to constantly approve changes in the City Plan that would facilitate entrepreneurs' initiatives?



Through the institution of trade-offs to the enterprise, besides the effort of the new government structures to approve projects of their interest.

The Municipal Department of Local Solidarity Governance has assigned an employee to participate in the Licensing Office exclusively to follow up on the processing of projects whose compensatory measures have the potential to meet demands through what became known among councilors as "social trade-offs" (Ordinary Minute nº 003/2016). After identifying such "trade-offs", the official should take them to the PB councilors, who will discuss the allocation through the theme Housing and Organization of the City Urban Environmental Development. Even though it is an action directly related to the Licensing Office, it is also linked to the CMDUA, because the council must analyze the projects of great impact on the city after being processed by the Licensing Office.

The process mentioned above, proposed by Local Solidarity Governance, leads to a paradox. For any community to have its demands contemplated through a compensatory measure or TCAP, the project must necessarily be approved in all instances, including the CMDUA. Therefore, the vote of the PB representative in the CMDUA is compromised. The tendency is that the vote is always favorable to the project. (Ibid., p. 182)

The example brought in the previous quote is illuminating in the practical transformation toward a coalition more explicitly dedicated to the growth machine. And it is extremely interesting because it also shows that any successful government coalition (meaning by this term the ability

to put into practice government proposals) needs the participation of various actors, including the consent of actors that, in theory, should present opposition to various measures of the government in question. The practical results are the reinforcement of the importance and power of the real estate sector in the production of urban space in Porto Alegre and the creation of a dependency of popular sectors in accepting the protagonism of this sector, as a counterpart for the fulfillment of demands and works in their communities. As a matter of fact, in this sense, the analogy with a "machine" is perfect: like any machine, at the same time it depends on people who direct it and put it to work, but also after the machine is "turned on", it can work with relative autonomy concerning these same people.

Finally, it should be remembered that the ultraliberal inflection is largely associated with financialization. Financialization means a deep and general spread of the characteristics of interest-bearing capital in the system as a whole (Fix and Paulani, 2019). The complexity here is that, in the city, through rent and land capitalization, finance has always been present. Interest-bearing capital is an essential element in the entire real estate system. It appears, for the final consumer of these goods, as access to credit, and it was exactly the access to credit that allowed the whole explosion of real estate investments and the constitution of the Minha Casa Minha Vida Program. As the data showed, earlier in this article, there is no denying that the intermingling of these elements (the financial and the real estate complex) is one of the main factors responsible for the production of urban space in Porto Alegre.

Another evidence of this imbrication is presented by Melo (2021). The author shows that the coalitions of power present in Brazilian metropolises conform to an urban-real estate-financial complex, that is, a confluence of interests between economic sectors linked to urban accumulation and the financial market (*ibid.*, p. 46). Examining the data on electoral donations in the municipal elections, it is seen that, of the donations from legal entities identified in Porto Alegre, more than 65% come from sectors linked to this association. The construction sector alone accounted for more than 45% of the total contributions to parties and candidates. This information is also important because it shows the limits of financialization in Brazilian metropolises. The financial sector, by not spending much money on financing municipal electoral campaigns, shows that its main activity is not on this scale. In this sense, it is interesting to associate it with other recent research. Godechot (2015), studying the impact of financialization on the growth of inequality in 18 OECD countries and measuring the role of the various possible forms of financialization, concludes that the role of financialization of non-financial firms and households is marginal next to what he defined as the commodification of financialization, that is, the increasing volume (and energy spent) trading/exchanging financial instruments in financial markets. In other words, the main volume, including in monetary terms, involved in the financialization of the economy concerns the transformation of financial instruments into a commodity, traded as if it were a commodity like any other.

As already exposed, Molotch (1976; 1988) states that the growth machine is the essence of American cities. Could we say the

same about Porto Alegre? What has been exposed so far shows evidence that yes, business sectors somehow linked to the real estate market play a key role in the production of space in the city, and the concept of growth machine helps us to understand this process. Moreover, the recent history of this metropolis, with the presence of center-left coalitions governing the city in several periods, makes it evident that, certainly, the growth machine is much more contradictory than it seems at first sight, and often needs to yield to other actors to continue operating.

## Final considerations

This article showed data on the strong investments in housing production by real estate capital in Porto Alegre in the last decade, taking into account the volume of new developments in the city, either by direct market construction or through MCMVP.

The data presented reveal a consistent permanence of a high volume of real estate investments. It was also shown that the proportion of real estate investments focused on the construction of housing units is much higher than those concentrated in commercial real estate. In the same vein, the quantity of developments linked to the PMCMV expresses its relevance in the total contingent of buildings produced for housing in Porto Alegre.

Another aspect is the concentrated and pulverized performance of the real estate market in the city, resulting from the performance of more than 300 companies active in the construction of properties. All this

shows that there has never been a recession in housing production in Porto Alegre, with an increase of more than 5,000 housing units per year, even with oscillations of other economic indicators and a decrease in the pace of activities in other segments of the economy.

As a way of contextualizing this continuous and uninterrupted trend of growth of housing production, the rates of growth of the population living in the metropolis were observed, which could justify this increase, but have been going in the opposite direction, presenting smaller and smaller indexes.

Thus, the article points to a certain autonomy of the housing production market in the metropolis, which becomes an arena in which an elite of entrepreneurs benefits from

access to local governments and other civil institutions, aiming to increase the return on investments. This situation finds, in Molotch's (1976) reflection on the growth machine, a coherent and very close representation of what occurs in Porto Alegre.

To conclude, this article also indicates the need to think about the constitution of an "urban regime" in Porto Alegre, to be focused, in strong measure, on the continuous expansion of a complex of actors linked to the real estate sector, which announces a coalition around the State and real estate sector. Thus, the indicators reveal this real estate promotion assisted by a public system that ends up favoring the maintenance of this idea of a growth machine.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-9223-5154>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Porto Alegre, RS/Brasil.  
mario.lahorgue@ufrgs.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-3262-768X>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre, RS/Brasil.  
paulo.soares@ufrgs.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-2789-3887>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Departamento de Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.  
heleniza.campos@ufrgs.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Gustavo Suertegaray Saldivar, gsuerte@gmail.com.

## Notes

- (1) On the impacts of the 2014 World Cup in Porto Alegre, see Soares (2015).
- (2) On the 4th District, see Almeida & Campos (2022).
- (3) Verticalization is here understood simply as construction and predominance of a building typology. The height of buildings, for example, is not under discussion.
- (4) In the period studied, 2009-2020, the Minha Casa Minha Vida Program was divided into three levels (1, 2 and 3), corresponding to the income profile of those attended. In 2016, there was a change in the rules of the Program and in the income brackets. Four levels remained, as follows: Level 1: income up to R\$ 1,800.00; Level 1.5: up to R\$ 2,600.00; Level 2: up to R\$ 4,000.00; and Level 3: up to R\$ 9,000.00. In August 2020, the Program was formally replaced by another, "Casa Verde Amarela".
- (5) The Theory of Urban Regimes is later and it can be considered an unfolding or expansion of the idea of "growth machine" that we work on in this article. For a broad reading of this theory, see França (2019).
- (6) The recent literature on the process of financialization is quite extensive. We suggest the reading the various chapters of the book organized by Ribeiro (2020b).
- (7) It is worth noting that other neighborhoods in the central region of Porto Alegre are going through this process, such as Moinhos de Vento, Rio Branco, and Petrópolis.

## References

- ABERS, R. (1998). Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. *CIDADE: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=25>. Acesso em: 12 dez 2020.
- ALMEIDA, N. L. de; CAMPOS, H. A. (2022). Dinâmica imobiliária da habitação em bairros adjacentes ao centro de Porto Alegre/RS. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 283-310. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5311>. Acesso em: 3 jan 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. SISHAB – Sistema de Habitação. Disponível em: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Acesso em: 22 de dez 2021.
- CYRELA-GOLDSZTEIN. Disponível em: [www.cyrela.com.br](http://www.cyrela.com.br). Acesso em: 20 mar de 2021.
- DEM HAB. Produzindo casas e cidadania. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=113](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=113). Acesso em: 13 maio 2020.

- EXAME (2015). Estudo traça perfil do comprador de imóveis. *Revista Exame*, 28 de março. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/estudo-traca-perfil-do-comprador-de-imoveis/>. Acesso em: 3 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021). Por que as construtoras sofrem na bolsa, apesar das vendas recordes? Disponível em: <https://exame.com/invest/por-que-as-construtoras-sofrem-para-subir-na-bolsa-apesar-do-bom-momento/>. Acesso em: 23 mar 2020.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo editorial.
- FIX, M.; PAULANI, L. (2019). Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4 (157), pp. 638-657.
- FRANÇA, B. L. P. de O. (2019). *Da teoria urbana ao regime Urbano: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade*. Texto para Discussão 2. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-002-2019\\_Barbara-Franca\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-002-2019_Barbara-Franca_Final.pdf). Acesso em: 15 dez 2021.
- GODECHOT, O. (2015). Financialization is marketization! A study on the respective impact of various dimensions of financialization on the increase in global inequality. *MaxPo Discussion Paper 15/3*. Paris, Max Planck Sciences Po Center.
- HARVEY, D. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- IBGE (2011 a 2019). *Estimativas de população*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 15 maio 2020.
- IBGE (1991; 2000; 2010). *Censo Demográfico*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 14 maio 2020.
- LAHORGUE, M. L. (2015). “O mercado imobiliário em Porto Alegre e a Copa do Mundo de 2014”. In: SOARES, P. R. R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre, Deriva.
- LEFEBVRE, Henri (1976). *Espacio y política: el derecho a la ciudad II*. Barcelona, Península.
- MELNICK EVEN (2016). Proposta inovadora para a saúde dos gaúchos. *ME Magazine*, ano 10, n. 30, pp. 14-24.
- \_\_\_\_\_. (2018). Novo símbolo da orla da cidade reconecta porto-alegrenses ao Guaíba. *ME Magazine*, ano 12, n. 36, pp. 12-27.
- \_\_\_\_\_. (2020). Disponível em: [www.melnickeven.com.br](http://www.melnickeven.com.br). Acesso em: 20 março 2021.
- MELO, E. O. (2021). Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 41-66.
- MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*. Chicago, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Strategies and constraints of growth machines*. Disponível em: [https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/molotch\\_1988.html](https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/molotch_1988.html). Acesso em: 6 maio 2020.

- MULTIPLAN. Disponível em: [www.multipplan.com.br](http://www.multipplan.com.br). Acesso em: 20 mar 2021.
- NEWMAN, K. (2012). "The new economy and the city: foreclosures in Essex County New Jersey". In: AALBERS, M. *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Blackwell Publishing.
- PORTO ALEGRE (1997). Lei n. 8093 de 17 de dezembro de 1997. Desafeta área de uso comum do povo, autoriza o Município de Porto Alegre a permutar imóvel desafetado com os Empreendedores do Cristalshopping. *DOPA: Diário Oficial de Porto Alegre*, 18/12/1997. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000021822.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 13 maio 2020.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2020a). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão n. 12. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso em: 15 dez 2021.
- \_\_\_\_\_ (org.) (2020b). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- RODRIGUES, M. B. (2019). *A Orla do Guaíba em transformação: Pontal do Estaleiro, o grande projeto urbano da orla central em Porto Alegre - RS*. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SANFELICI, D. de M. (2013). A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização. *Confins - Revista franco-brasileira de Geografia*, n. 18. [On-line em 22 jul 2013].
- SECOVI-RS – AGADEMI (vários anos). Panorama do mercado imobiliário. Porto Alegre, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- SINDUSCON-RS (2019). 21º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.sinduscon-rs.com.br/produtos-e-servicos/pesquisas-e-indices/mercado-imobiliario/>. Acesso em: 11 maio 2020.
- SMITH, N. (2012). *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- SIQUEIRA, L. F. (2019). *Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SOARES, P. R. R. (org.) (2015). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre, Deriva.
- SOARES, P. R. R.; AITA, J. A. B. (2019). A produção financeirizada do espaço na metrópole de Porto Alegre: a ação das principais construtoras. In: XVI SIMPURB – SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. *Anais...* Vitória, UFES, v. 1, pp. 335-354.
- SOARES, P. R. R.; FEDOZZI, L. (2018). "Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010". In: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. (orgs.). *Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- TARTARUGA, I. G. P. (2003). *O orçamento participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão?* Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- VILLAÇA, F. (1998). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Lincoln Institute.
- ZERO HORA (2021). Veja imagens do bairro planejado com 18 torres, praia artificial e até aquário em Porto Alegre. *Zero Hora*, 9 de março. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2021/03/veja-imagens-do-bairro-planejado-com-18-torres-praia-artificial-e-ate-aquario-em-porto-alegre.html>. Acesso em: 15 mar 2021.

Received: April 5, 2021

Approved: July 3, 2021





# A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro

Real estate market regulation and housing policy in Rio de Janeiro

Thêmis Amorim Aragão [1]

## Resumo

O problema habitacional no Brasil, nas últimas duas décadas, tem aumentado. O déficit habitacional absoluto no País passou de 5,657 milhões, em 2016, para 5,877 milhões em 2019. A pesquisa aqui apresentada tenta problematizar o papel do Estado não somente como promotor de habitação de interesse social, mas também como agente regulador do mercado imobiliário que envolve tanto o setor de vendas quanto o setor de aluguéis. Este artigo visa colocar em pauta que, sem o controle do Estado sob mecanismos de acesso ao mercado formal de imóveis, a produção de novas unidades habitacionais para baixa renda é apenas uma medida mitigadora para as restrições que o mercado impõe aos trabalhadores.

**Palavras-chave:** déficit habitacional; mercado imobiliário; acessibilidade, necessidades habitacionais; demanda habitacional.

## Abstract

*The housing problem in Brazil increased in the last two decades. The absolute housing deficit rose from 5,657 million in 2016 to 5,877 million in 2019. The research presented here attempts to problematize the role of the State not only as a promoter of social housing, but also as a regulator of the real estate market, including both rental and sales markets. The article aims to point out that, without State control through mechanisms of access to the formal real estate market, the production of new low-income housing units is only a mitigating measure for the restrictions that the market imposes on workers.*

**Keywords:** housing deficit; real estate; affordability; housing needs; housing demand.



No Brasil, a maior parte dos diagnósticos sobre políticas habitacionais busca analisar os dados o déficit habitacional em comparação com a produção habitacional pública, dando enfoque aos aspectos quantitativos da política. Russo (2014) argumenta que, apesar dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro realizarem uma abordagem mais complexa do problema, levantando dimensões qualitativas da habitação e dos aspectos demográficos, existe uma tendência generalizada por parte do poder público e dos meios de comunicação em dar enfoque primordial ao aspecto quantitativo da política, o que impede uma compreensão mais ampla das questões habitacionais.

Gilbert (2001), analisando o contexto latino-americano, aponta três questões relevantes ao se considerar o indicador do déficit habitacional como parâmetro de avaliação de políticas públicas habitacionais, especialmente quando se observa apenas o critério quantitativo:

Primeiramente, déficits habitacionais são baseados em um método de análise altamente dúbio do problema habitacional. Para definir o déficit habitacional, é necessário classificar todas as moradias tanto as satisfatórias como as não satisfatórias, usualmente com base em critérios físicos [...]. Em segundo lugar, os cálculos do déficit habitacional tendem a negligenciar se a população, ou mesmo o governo, pode pagar pelas soluções aparentemente melhores [...]. Em terceiro, os cálculos do déficit sempre produzem metas que poucos governos nacionais podem atingir. (Ibid., pp. 21-22; tradução nossa)

Embora grande parte dos estudos sobre o déficit habitacional seja voltada às intervenções do Estado, o debate proposto neste artigo busca dar enfoque ao mercado imobiliário,

destacando o papel mais amplo do Estado na condução de ações que ultrapassam as da produção pública de moradia. Considerando a complexidade do campo habitacional, queremos ressaltar que o poder público tem preponderante responsabilidade na regulação do mercado imobiliário e do uso do solo, assim como essas estratégias podem ser até mais relevantes do que os tradicionais programas de provisão de Habitação de Interesse Social – HIS. Nesse sentido, para mostrar os efeitos negativos da pouca regulação do mercado imobiliário e a limitada eficácia dos instrumentos de ordenamento do solo na promoção de justiça social, tomaremos o comportamento das componentes do déficit habitacional para demonstrar lacunas da ação do Estado em eixos relevantes da política. Somado a isto, propomos enfatizar a importância da desconstrução da ideia de que cabe ao Estado somente prestar assistência à população pobre ou, recobrando a ideologia difundida mais recentemente, de que cabe ao poder público “dar condições” para o mercado resolver o problema habitacional através do aumento da demanda obtida pela política de crédito.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte será apresentado um panorama dos fundamentos microeconômicos sobre o bom funcionamento dos mercados, argumentos amplamente difundidos para a consolidação de uma lógica, como vamos argumentar, incompatível com a realidade da dinâmica urbana. Com isto, buscamos estabelecer as distinções conceituais necessárias entre a racionalidade microeconômica, os aspectos-chave das políticas habitacionais e a ação do Estado no setor. Assim, consideramos dispor de uma melhor leitura dos processos que influenciam no déficit habitacional.

A segunda seção discorre sobre a produção capitalista da habitação e apresenta a hipótese de que a predominância da propriedade da casa não se dá somente por uma hegemonia da ideologia da casa própria, mas também por condicionantes do mercado. Para embasar a argumentação, apresentamos pesquisa sobre o acesso aos mercados de aluguel e de vendas na cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, a conclusão, que se coloca mais como provocação a outros debates, sugere uma conexão entre a baixa regulação do mercado imobiliário e a existência e tolerância aos espaços informais como uma condição necessária para a manutenção dos patamares de preço das habitações formais. Assim, apresentaremos os desafios de desconstrução ideológica do papel restrito do Estado ao atendimento daqueles que não conseguem sua reprodução social através da esfera do consumo e ressaltaremos a importância de tratar da complexidade da moradia como um problema amplo que envolve não somente a provisão de habitação social, o estabelecimento de crédito e a construção da cidade, mas também, e principalmente, a regulação do mercado imobiliário a partir de uma política de publicização de dados do mercado imobiliário, modernização do sistema de cálculo do IPTU e de controle dos valores e níveis de crédito indexado à massa salarial local.

## Bases para debate sobre o mercado imobiliário e a habitação social

O desenvolvimento do capitalismo avançado (globalizado e financeirizado) no mundo generalizou a ideia de que os mercados não são

apenas autorregulados, mas também são mecanismos de otimização de recursos por excelência. O arcabouço clássico da economia que defende essa perspectiva afirma que os processos baseados no mercado se colocam como padrão eficiente para alocação de recursos. Essa noção é reforçada pela Lei de Say<sup>1</sup> que anuncia que a oferta cria sua própria demanda, assim como os interesses econômicos dos agentes constituem fator determinante para manutenção do equilíbrio dos mercados.

De acordo com a perspectiva econômica clássica, os processos de mercado pressupõem uma perfeita competição entre agentes econômicos quando se observa a existência de certas condições. Para que haja uma verdadeira competição nas trocas, seria necessário: (1) a ausência de externalidades; (2) a consideração de que cada agente é um tomador de preços; e (3) que exista isonomia dos atores, tanto produtores como consumidores, no acesso à informação. Sob essas circunstâncias, o ambiente econômico conduz os participantes, que, por sua vez, são orientados por um interesse próprio, a corrigir eventuais “erros” que ocorram na troca, regulando o comportamento entre a oferta e a demanda através da precificação. Como consequência das ações conjuntas dos agentes num ambiente propício à competição, o mercado gera um ótimo de Pareto<sup>2</sup> na alocação dos recursos, promovendo o bem-estar econômico.

O modelo do equilíbrio geral, como normativa para a análise econômica, tem sido associado, a partir da década de 1970, a uma economia com pouca regulação, flexível e sem obstáculos impostos pelo Estado. Alguns preceitos econômicos têm assumido que o interesse público já é eficientemente representado pelos mecanismos de mercado e que

a interferência de qualquer outra instituição contribui para a falsa percepção do sistema de preços, comprometendo a eficiência do mercado. De acordo com essa perspectiva, o livre-mercado é considerado a perfeita representação do interesse público.

Outro arcabouço teórico que reforça a difusão dos pressupostos do modelo do equilíbrio geral é a corrente teórica walrasiana que estabelece a necessária relação entre o equilíbrio e a situação social ótima de mercado. Ela assume que a Lei de Walras<sup>3</sup> converge para o ótimo de Pareto de forma a dar suporte aos fundamentais teoremas da economia do bem-estar que afirma que, quando a competição é imperfeita, falhas de mercado acontecem e o governo deve corrigir essas falhas por meio de regulações. Daí em diante, o *mainstream* econômico tem desenvolvido e adaptado a teoria do equilíbrio às mudanças ocorridas na economia e às demandas teóricas do capitalismo contemporâneo, apesar de outras abordagens mais heterodoxas chamarem a atenção para os limites da teoria do equilíbrio (Buchanan, 1975; Nozick, 1974).

Infelizmente, o contexto que permite a competição perfeita é dificilmente encontrado no mundo real, no qual observamos uma miríade de mercados ineficientes. Essas ineficiências, na maior parte dos casos, são relacionadas a restrições tecnológicas, ausência de informações e barreiras estabelecidas contra agentes econômicos.

Na literatura, existem duas principais correntes de pensamento que tratam do papel do Estado sob a perspectiva microeconômica. Por um lado, encontramos a abordagem normativa, que considera a construção e o desenvolvimento de políticas como um problema técnico, ou mesmo como uma questão

de controle de engenharia (Dixit, 1996). O pensamento normativo coloca-se como um esquema simplificado que costuma prescindir de instituições políticas. Adeptos dessa abordagem acreditam que políticas produzem bons resultados se implementadas de acordo com os preceitos econômicos por eles estabelecidos e sem modificações realizadas por processos políticos. Essa corrente é alinhada à teoria dos interesses públicos que defende que a regulação deve ser estabelecida para proteger o interesse público contra as perdas do bem-estar associadas estritamente às falhas de mercado.

Por outro lado, há a abordagem positiva, que considera elementos da ciência política de forma a avaliar a aplicabilidade limitada das soluções normativas (McCubbins e Thies, 1996). Essa abordagem aponta para as chamadas “falhas de governo”. Tais falhas representam a forma passiva das ações do governo que evitam a implantação de políticas que *devem ser estabelecidas* – sob um ângulo normativo – de forma a resolver as falhas de mercado. Em nossa perspectiva, tanto falhas de mercado quanto de governo correspondem a leituras do mesmo fenômeno, mas que continuam a valorizar e a preservar o dogmatismo econômico da abordagem do *mainstream* econômico.

É importante ter em mente que, do ponto de vista tanto normativo quanto positivista, a análise é limitada. Em geral, essas visões desconsideram que o Estado tem responsabilidade sobre um leque maior de atribuições governamentais. Para a perspectiva microeconômica, medidas de redução das desigualdades na distribuição de riquezas ou para assegurar a estabilidade econômica não são consideradas atividades que justifiquem a regulação econômica. Considera-se que a diminuição da desigualdade diz respeito a políticas

sociais, e a estabilidade econômica refere-se à macroeconomia. No entanto, o campo das ciências sociais aplicadas, como é o caso da gestão pública, do planejamento urbano e regional e até mesmo da macroeconomia, envolve uma base teórica distinta da microeconomia (Mueller, 2001).

Considerando a força das crises cíclicas que tem impactado a economia mundial ao longo da história, em especial a partir da segunda metade do século XX, os pressupostos da Teoria do Equilíbrio têm sido questionados por algumas correntes de pensamento marxistas, neokeynesianas e até mesmo neo-schumpeterianas. Essas correntes defendem que a análise econômica deve considerar elementos que não estão incluídos na racionalidade estrita do mercado (Granovetter, 2007).

No desenvolvimento dessas críticas, chamamos a atenção para o debate da Escola Francesa da Regulação que coloca a Teoria do Equilíbrio como questão central. Para os pensadores dessa corrente, é necessário introduzir, na análise econômica, o “sujeito” – sua representação e estratégias –, assim como considerar seus mecanismos sociais de reprodução (Boyer, 1990; Lipietz, 1988). Nesse sentido, preocupa-se em elaborar uma economia histórica e institucional de onde deriva o modo de regulação, caracterizado pelo o arcabouço institucional que garante a viabilidade de um determinado padrão de crescimento (um regime de acumulação) em um espaço específico e por um determinado período de tempo.

No caso da moradia, bem que não só se constitui como fator essencial para reprodução social, mas que tem adquirido grande importância como mercadoria e ativo financeiro, o modo de regulação tem levado às políticas sociais um predomínio de uma racionalidade

mercadológica. Isto, por si só, já estabelece contradições profundas no seio de qualquer política social que já tem sido constituída como sendo aquela direcionada para o contingente populacional excluído da esfera do consumo.

Apesar da grande produção acadêmica no campo habitacional no Brasil, existe pouca literatura que dê conta de sistematizar fundamentos conceituais sobre os propósitos, o público-alvo e as metas de uma política habitacional e sua relação com o mercado imobiliário. Uma das razões para essa lacuna está na própria dinâmica e na definição do que seja política social e na contínua redefinição do que venha a ser “bem-estar” no campo das políticas públicas. Outra razão repousa no fato de que há uma variedade de interpretações sobre o papel do Estado, uma vez que aspectos relacionados a diversas correntes de pensamentos, valores éticos e a própria filosofia permeiam o debate. Lembramos, ainda, que todos esses aspectos são historicamente dinâmicos, o que torna o conteúdo, muitas vezes, ambíguo.

Kemeny (1995) afirma que existem diferentes modelos de regimes de bem-estar – consequentemente regimes de políticas habitacionais – e que há uma lista de aspectos que precisam ser considerados. Tendo em vista as transformações nas concepções sobre o Estado ao longo do tempo, a questão aqui abordada exige que estabeleçamos a distinção entre dois conceitos fundamentais que balizarão nossa análise: necessidade habitacional e demanda habitacional.

Definimos *necessidade habitacional* como o conjunto de características indispensáveis à moradia para que esta seja considerada uma habitação adequada à população. Estabelecemos, ainda, como aspecto da necessidade habitacional, o volume de moradias para

também contemplar o atendimento à população futura. Para integrar essa definição, conceituamos *habitação adequada* como sendo os padrões mínimos de qualidade dos domicílios, que sejam apropriados às necessidades da família em determinada sociedade.

Nessa perspectiva, a casa não somente precisa ser servida de infraestrutura básica, estar perto de serviços de transporte e equipamentos sociais, mas também deve compreender a segurança da posse, promover estabilidade para os moradores e conforto no dia a dia, além de possuir traços identitários. Assim, o déficit habitacional, mais do que um número que indica a falta de estoque imobiliário, coloca-se como um indicador que captura processos que influenciam nas necessidades habitacionais.

De acordo com a literatura brasileira (Azevedo, 2000; Russo, 2014), as necessidades habitacionais podem ser compreendidas em dois aspectos: o qualitativo e o quantitativo. De um lado, para suprir a necessidade qualitativa, a política habitacional deve prover serviços básicos para os cidadãos, como: coleta de lixo, drenagem, abastecimento de água e esgoto, eletricidade e pavimentação nas vias. Na escala da edificação, os aspectos construtivos devem ser regulados de forma a assegurar a existência de banheiros, ventilação e iluminação que proporcione salubridade aos ambientes, assim como metragens adequadas aos cômodos. De outro lado, o aspecto quantitativo das necessidades habitacionais relaciona-se com a exigência de novas unidades para suprir o crescimento populacional e a reposição de estoques imobiliários degradados ou atender famílias em situação de coabitação.

Considerando que a moradia é um bem que também é sujeito à lógica de mercado, devemos distinguir a categoria denominada *demanda habitacional*. Nesse sentido, entendemos que a demanda habitacional é caracterizada pela quantidade de famílias que buscam comprar ou alugar uma habitação no mercado imobiliário formal. O pressuposto para que um indivíduo ou família seja considerado demanda é possuir capital necessário para se integrar a um mercado. Como consequência, todos que não se enquadrarem nesse parâmetro deixam de ser demanda, apesar de continuar possuindo necessidades habitacionais.

Para qualificar melhor a reflexão que estamos propondo fazer no nosso estudo, buscamos também dialogar com o conceito de *housing stress* ou *estresse habitacional*, que ainda não é tão abordado nos estudos habitacionais brasileiros, mas que compõe fator relevante na análise das políticas públicas do setor.

*Estresse habitacional* é entendido como o potencial que leva uma família a ficar desabrigada. Os principais fatores que levam à condição de desabrigo são a incapacidade de pagamento do aluguel, das prestações do imóvel ou a insegurança da posse. Burke e Ralston (2003) ressaltam que o aumento dos gastos com habitação pode colocar os moradores em risco de não conseguirem se sustentar no mercado habitacional formal, criando um potencial perigo de despejo. Os autores argumentam que existe uma diferença entre o estresse gerado pelo desemprego (ou imprevistos na vida econômica da família) e o estresse gerado pelas oscilações do preço da habitação em relação à renda da família. Enquanto o primeiro

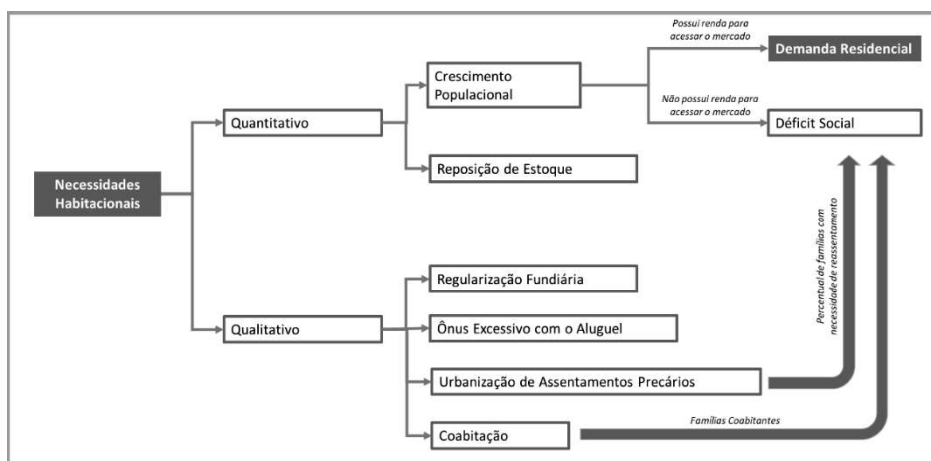
é considerado momentâneo e friccional, o segundo gera reflexos mais estruturais que podem levar a disjunções sociais. No momento em que o recurso gasto com a habitação começa a comprometer a sobrevivência da família, ela está sujeita deixar de ser demanda para virar grupo a ser assistido pelo Estado.

A Figura 1 sistematiza os diversos aspectos e processos que consideram o estresse habitacional para o dimensionamento das necessidades habitacionais. Este quadro ilustra os principais fatores que incidem nas formas de moradia e que ajudam a entender que o poder público tem papel central na gerência de contextos macroeconômicos que permitam

o acesso ao mercado imobiliário, ao mesmo tempo que este provê moradia àqueles que ficam fora do mercado.

É importante notar que a necessidade habitacional expressa pelo déficit habitacional não pode ser tomada como sinônimo de demanda habitacional, apesar de o grupo que compõe a demanda fazer parte da população que possui necessidades habitacionais. O importante é compreender que, seja através de moradias formais ou de habitações construídas em áreas sujeitas a risco ambiental ou sem propriedade da terra, é sobre a totalidade da cidade que devemos nos debruçar para construir a política habitacional.

Figura 1 – Componentes das necessidades habitacionais



Fonte: elaborado pelo autor.

## A produção capitalista da casa, a *afordabilidade* e o mercado restrito do Rio de Janeiro

Na contemporaneidade, o acesso à moradia encontra-se submetido à estrutura de uma sociedade capitalista na qual o capital tende a penetrar em todos os seus ramos, estabelecendo limites econômicos ao acesso a bens para os diversos setores que compõem a sociedade. Embora percebamos a generalização e imersão da lógica econômica em diversas dimensões das relações sociais (Granovetter, 2007), no que tange a produção da moradia, a indústria da construção civil apresenta uma série de peculiaridades que torna difícil a instauração, em seu seio, de relações capitalistas plenamente desenvolvidas (Jaramillo, 1982).

Dentro do processo de construção de um imóvel, o período de rotação do capital é excepcionalmente longo. A produção de uma edificação acarreta investimento de grande soma de capital para a manutenção da força de trabalho necessária ao processo produtivo e para a compra de insumos. Além disso, o período em que o produto permanecerá inacabado afeta diretamente a taxa de lucro, e o tempo em que o capital permanece imobilizado no ciclo produtivo faz com que investidores tendam a aplicar seu capital em outras atividades econômicas que garantam retornos rápidos e que se encaixem no *curtaprazismo* dos mercados financeiros.

Externamente ao processo de construção, a produção imobiliária, em especial a da categoria da moradia, enfrenta outro constrangimento: o período de circulação configura-se igualmente prolongado. Compreendendo que a moradia incorpora grande quantia de

capital, observa-se que poucos compradores possuem condições de desembolsar tal volume de recursos para pagar a totalidade do valor do produto no mercado. Para superar esses obstáculos, o setor necessitará da existência de um capital de circulação independente, que financie, de um lado, o processo de produção e, de outro, o processo de circulação, ou seja, o consumo. Com o estabelecimento de um sistema de crédito a ambos os agentes, reduziria-se o período de rotação do capital comprometido no processo de produção e circulação do produto imobiliário (ibid., 1982).

Para além dos obstáculos à indústria da construção civil enunciados acima, a produção capitalista da casa e da cidade envolverá a articulação de um maior leque de agentes. Além da atuação do Estado e de instituições bancárias na disponibilização do capital de circulação necessário, também devemos incluir na análise o proprietário da terra.

O produto imobiliário, para ser construído, necessita de um terreno. No entanto, não é qualquer terreno que irá responder às necessidades do consumidor e garantir a realização do lucro por parte do promotor do empreendimento. A terra “urbana” necessária à produção deve também estar associada aos modos de consumo (o uso daquela edificação em relação a outros usos no interior da cidade). Destaca-se, assim, que as condições que fazem “urbana” a terra necessária à moradia e outras funções que compõem a estrutura da cidade (inter-relação espacial de funções e da distribuição da população no território) não são reproduzidas autonomamente pelos capitais individuais. A terra urbana é síntese do acréscimo de infraestrutura urbana, serviços públicos e de usos dados ao solo pelos proprietários. Sendo assim, o espaço geográfico



coloca-se como uma resultante de processos sociais, econômicos e políticos que permeiam a construção das cidades.

Ribeiro (1997) chama a atenção para o papel de outro ator que irá exercer a função de coordenar o processo produtivo e assumir as responsabilidades pela comercialização: o incorporador. O incorporador será definido como “o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locais” (ibid.). Os incorporadores serão aqueles que irão articular o setor produtivo, controlar seu ritmo e suas características, fazendo com que o recurso para a produção tome forma de capital financeiro através de bancos, fundos públicos ou particulares. Eles vão atuar como promotores do empreendimento, definindo padrão de construção, localização, público-alvo, etc. De uma forma geral, analisando o campo econômico do mercado de moradia, as construtoras terão sua força de intervenção reduzida à condição de prestador de serviços dentro do processo de produção do espaço articulado pelos incorporadores.

No campo da disputa política, os agentes imobiliários influenciam no preço da terra, disputando espaços com melhores localizações e pressionando o Estado por maiores financiamentos. Em contrapartida, a depender de cada contexto, o Estado limita o avanço do setor através de seus regulamentos, favorecendo (dentro de uma arena política de negociação entre diversos atores sociais) investimentos em determinados eixos da cidade de interesse do mercado ou, ainda, contribuindo para maior ou menor segregação residencial na determinação da localização de seus conjuntos

habitacionais ou ao permitir o zoneamento exclusivo para população de baixa renda nas imediações de setores ocupados predominantemente por classes de maior poder aquisitivo.

Dentre a miríade de interesses que orquestram a ação social dos agentes envolvidos na produção do espaço urbano, o papel do consumidor se limita a avaliar, dentro de seus limites e aspirações, qual opção habitacional mais adequada, considerando suas disposições econômicas e seu sistema de valores simbólicos. Esses limites e aspirações influenciam na construção do espaço social da cidade (Bourdieu, 2011).

Recobrando o debate do *mainstream* econômico que afirma que o interesse público já é eficientemente representado pelos mecanismos de mercado e que o interesse dos agentes ajusta os “erros” que possam estar acontecendo numa dinâmica de oferta e procura, é importante destacar que o mercado imobiliário é um mercado artificial por excelência. Tanto a produção como o consumo são pautados por uma política de crédito. Assim, embora princípios econômicos operem na análise dos mercados imobiliários, não podemos considerar a Teoria do Equilíbrio ou outro arcabouço que atribua forças invisíveis de ajuste de mercado como alicerce de análise do setor imobiliário, pois esse campo será *necessariamente* pautado por dinâmicas políticas.

Nesses termos, propomos discutir habitação sob a perspectiva da integração das famílias no mercado habitacional, a partir dos modos de regulação estabelecidos (Boyer, 1990), problematizando a renda familiar e a formação dos preços dos imóveis. Assim, defende-se que o mercado imobiliário deve ser estudado sob uma perspectiva essencialmente do consumo, dado que é a capacidade de compra ou de

pagamento do aluguel que vai construir a demanda habitacional. O Estado deve promover políticas públicas necessárias tanto para gerar produção e consumo no setor da construção civil, materializada na política de crédito, como prestar assistência à parcela excluída da esfera do consumo, expressa em programas de habitação social.

Considerando a tendência de deslocamento do debate acerca da formação do preço e dos termos de entrada do consumidor no mercado formal para a discussão trivial e pouco problematizada da ampliação do sistema de crédito e financiamento habitacional, propomos maior reflexão sobre os níveis de *affordability* da população. O termo *affordability*, ou *affordabilidade* no nosso neologismo, tem sido utilizado amplamente nos países do norte global desde a década de 1970. Seu uso pode ser associado à difusão das formas neoliberais de política sociais que preconizam “maior resiliência no mercado privado e nas organizações não governamentais para prover e gerenciar habitações de baixo custo, e menor resiliência em subsídios para provisão de habitações públicas” (Yates et al., 2005; tradução nossa). Essas mudanças têm trazido algumas confusões sobre o significado de habitação social, uma vez que muitos estudos começaram a usar o termo habitação acessível (*affordable house*) como sinônimo de habitação social.

No debate internacional, o significado de *affordabilidade* é constantemente discutido. A natureza contestada desse conceito reflete o confronto dos pontos de vista de diferentes perspectivas teóricas. Por um lado, autores como Quigley e Raphael (2004) focam numa perspectiva econômica, já apontada acima, que privilegia a objetividade do mercado em

prover o melhor uso dos recursos. Por outro lado, sociólogos geralmente têm a preocupação voltada à desigualdade social e às reais razões para o estresse habitacional (Stone, 1993). Nesse sentido, *affordabilidade* não é uma mera questão de compra ou aluguel de uma moradia. Para sobreviver, o habitante precisa manter uma renda residual para a compra de bens de consumo corrente e também para manutenção do imóvel ao longo do tempo. Tomando a perspectiva das políticas urbanas, Maclennan e Williams (1990, p. 9) trazem uma importante definição de *affordabilidade*:

*Affordabilidade* preocupa-se com a garantia de um determinado padrão de habitação (ou padrões diferentes) a um preço ou aluguel que não imponha, aos olhos de terceiros (geralmente o governo), uma carga excessiva sobre a renda familiar. (p. 9; tradução nossa)

As diferenças na forma como o termo tem sido conceitualizado e acionado na literatura estão ligadas à natureza do sistema habitacional em cada nação (Kemeny, 2006). Freeman, Kiddle e Whitehead (2000) destacam que a onipresença da noção de *affordabilidade* no discurso político indica o sucesso de lobistas representantes dos interesses do setor privado em colocar os debates políticos de fora das decisões sobre os investimentos habitacionais. Esses autores também enfatizam que a noção de *affordabilidade* é sintomática de uma mudança da política social que vai de uma solução coletiva dos problemas, a partir da promoção de programas sociais de habitação de interesse social, para a responsabilidade individual na contração de linhas de crédito imobiliário e busca da moradia no mercado. Para eles, o debate de *affordabilidade* é consequência imediata da difusão de políticas sociais que tem

como fundamento a promoção do consumo como solução dos problemas sociais, como é o caso do Brasil em relação a políticas recentes de habitação baseadas no crédito.

A base teórica desenvolvida por Yates et al. (2005, p. 4) reforça a noção de que “*affordabilidade* significa a capacidade individual de exercer escolha no mercado enquanto habitação social se refere ao estoque habitacional construído para indivíduos que não possuem poder aquisitivo para comprar uma habitação e, por isso, estão fora do mercado” (tradução nossa). Nesse sentido, *affordabilidade* não pode ser entendida como uma variável estática. Ela muda dependendo do contexto econômico, da relação entre preço e renda, assim como do arcabouço institucional.

Além disso, habitação social compreende não somente a utilização de um sistema de subsídios, o engajamento de iniciativas cooperativas e a provisão direta de habitações pelo Estado, mas também incorpora as políticas de uso do solo para facilitar a boa localização de habitações de baixo custo e a inclusão de populações desassistidas ao sistema de oportunidades econômicas e sociais oferecidas pelos espaços que propiciam postos de trabalhos, serviços públicos e diversidade de usos. Nesta última concepção, a moradia é dada como um direito que envolve fazer parte da cidade.

A política habitacional depende do desempenho do mercado em consonância com as massas salariais locais e da *performance* do Estado em garantir o direito à moradia universal a partir de seus programas e regulações.

No caso brasileiro, as políticas habitacionais são pautadas principalmente por políticas federais. A falta de mediação das políticas locais às normativas federais pode estabelecer distorções no alcance dos objetivos da norma.

Tendo em vista as massas salariais, os custos em terra e em parte dos insumos necessários à produção da moradia, além do próprio estabelecimento do que seja adequação, os mercados imobiliários são constituídos localmente, e o rebatimento na norma federal na realidade local ou leva à incompatibilidade das políticas às peculiaridades locais, ou abre caminho para arbitrariedades sobre matérias que a lei ou programas não versam. Em nossa recente experiência, temos como exemplo o estabelecimento do Programa Minha Casa Minha Vida, que, por não ter considerado o perfil dos mercados imobiliários locais, estabeleceu valores nacionais de crédito ao consumo, o que deve ter resultado em mudanças estruturais dos preços dos imóveis em áreas sem grande dinâmica econômica, possivelmente aumentando os problemas de moradia.

De forma a exemplificar os argumentos acima, apresentamos, a seguir, a análise do setor habitacional do município do Rio de Janeiro, com intuito de mostrar os meios pelos quais, em um cenário de baixa regulação do setor, o próprio mercado promove a exclusão social. Esperamos que o exposto jogue luz sobre as formas institucionalizadas de exclusão e aspectos que não estão sendo estudados nem regulados pelo Estado.

## O mercado de aluguéis do Rio de Janeiro

Uma das principais características do mercado residencial no Brasil é que o estoque é quase completamente privado. Considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua – PNADC de 2019, a forma de moradia pelo aluguel representava 18,34%

do estoque habitacional. No caso do Rio de Janeiro, esse percentual alcançou 22,17% do estoque imobiliário residencial.

O estreito mercado de aluguéis no Brasil é atribuído por vários autores (Bonduki, 1998; Maricato, 1982; Gilbert, 2001) à generalização da ideologia da casa própria. Contudo, como queremos apresentar neste estudo, esse cenário também pode ser decorrente do estreitamento do mercado pela influência de barreiras legais e extralegis estabelecidas contra a demanda. Essas barreiras não são limitadas a restrições econômicas, mas englobam condições arbitrárias estabelecidas pela corretagem de imóveis aos possíveis inquilinos para garantir rendas extraordinárias aos proprietários.

A pesquisa descrita a seguir foi realizada no ano de 2014, mas devido à descontinuidade de dados, como o do cálculo do déficit habitacional e o da pesquisa censitária, não houve oportunidade de atualização das informações utilizadas. Contudo, dado que não houve mudança no marco legal referente ao setor de aluguéis e as regras de contratação de crédito também não sofreram grandes alterações, os resultados alcançados ainda são válidos e podem jogar luz sobre gargalos habitacionais ainda não muito abordados no campo os estudos habitacionais no Brasil.

Optamos por iniciar a análise pelo mercado de aluguéis por ser este o setor que indica de maneira mais imediata os efeitos do estresse habitacional que as famílias sofrem com o aumento dos valores de locação. É este o setor que reflete os potenciais de aumento do déficit habitacional.

Buscando, primeiramente, identificar quais as condições definidas pelo setor privado para acesso ao mercado formal residencial,

foi realizada pesquisa junto às imobiliárias afiliadas à Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro – Ademi-RJ e ao Sindicato das Construção Civil do Rio de Janeiro – Secovi-RJ. Foi encaminhado e-mail para 63 imobiliárias que atuam no município do Rio de Janeiro, consultando quais exigências o inquilino deveria cumprir para alugar um imóvel na cidade.<sup>4</sup> A pesquisa buscou associar o perfil social da população do município com as ofertas de imóveis para alugar a partir da base de dados do Grupo ZAP Imóveis.

De acordo com a Lei do Inquilinato (lei n. 8.245/1991), para acessar o mercado formal de aluguel, o candidato a inquilino precisa preencher alguns requisitos. Estes incluem uma avaliação da renda e a submissão de garantias para o proprietário, dado o risco de inadimplência. Na legislação vigente, não existe o estabelecimento de percentual máximo de comprometimento da renda com habitação. Normalmente, os padrões de renda são definidos pela corretagem, usando critérios aclamados pelo debate da *affordabilidade*. Muitas instituições adotam o percentual de trinta por cento da renda como limite de comprometimento.

Buscando verificar a relação entre o preço dos imóveis e perfil econômico do inquilino, o formulário perguntou às empresas qual o parâmetro de renda de uma família para o aluguel de um imóvel. Nesse sentido, todas as empresas responderam que eles requerem a *comprovação de renda* de, no mínimo, três vezes o valor do imóvel, acrescido de eventuais taxas de condomínio e parcela do IPTU.

Aqui vale a pena abrir um parêntese para destacar o aspecto relacionado à comprovação de renda. A Pnad Contínua de 2020

apresentou uma taxa de informalidade no mercado de trabalho<sup>5</sup> de 40,6% para o País, percentual este que já indica o grau de estreitamento do mercado formal habitacional.

Dentro de uma perspectiva de estabelecimento de limites de comprometimento da renda, que, ao fim e ao cabo, é um parâmetro de affordability; considerando que as diferenças de preços no mercado devem ser sensíveis à variação nos preços dos insumos e do valor marginal da mercadoria; e, ainda, tendo em vista que as cestas de consumo também diferem entre os diversos estratos da sociedade, o percentual de comprometimento com habitação não pode ser aplicado linearmente para todas as faixas de renda. Um terço de uma renda familiar que totaliza um salário-mínimo tem o efeito bem diferente do comprometimento

do mesmo percentual para uma família com renda de 20 salários-mínimos.

Outro aspecto que temos que considerar no mercado residencial de aluguéis é que, à medida que há o crescimento da renda, há uma diminuição da procura por imóveis para alugar, dado que essas famílias tendem a migrar para o mercado de vendas, aí sim considerando a ideologia da casa própria. Dessa forma, supõe-se que os preços dos aluguéis tendam a manter um limite que estabelece níveis mais competitivos de preços para a modalidade de aluguel, “democratizando” o acesso.

De forma a analisar as necessidades habitacionais perante os anúncios de imóveis ofertados e as condições de renda estabelecidas para o inquilino pelo mercado para aluguéis, apresentamos o Quadro 1.

Quadro 1 – Perfil das necessidades habitacionais e da oferta de imóveis no Rio de Janeiro entre 2010 e 2013

	Renda em salário-mínimo <sup>1</sup>	Renda líquida R\$	Limite de preço do aluguel R\$	Participação na estrutura de renda no Brasil <sup>2</sup> – %	Participação no déficit habitacional da RMRJ <sup>3</sup> – %	Número de anúncios de imóveis de 2 quartos <sup>4</sup>	Participação no total de anúncios – %	Percentual de anúncios por faixa de renda – %
Faixa 1	Até 1 SM	Até 622,00	Até 205,26	19,16	68,09	10	0,03	0,97
	De 1 a 2 SM	1.244,00	410,52	21,46		91	0,25	
	De 2 a 3 SM	1.726,05	569,60	15,71		250	0,69	
Faixa 2	De 3 a 4 SM	2.301,40	759,46	18,56	12,16	827	2,29	4,73
	De 4 a 5 SM	2.643,50	872,36			471	1,30	
	De 5 a 6 SM	2.892,30	954,46			412	1,14	
Faixa 3	De 6 a 10 SM	4.509,50	1.488,14	15,37	12,25	2.880	7,96	7,93
Mercado	Acima de 10 SM	A partir de 4.509,50	A partir de 1.488,14	9,74	7,50	31.230	86,34	86,34

Fonte: IBGE (2011), Fipezap (2012), FJP (2010).

(1) Salário mínimo vigente em 2012; (2) Censo IBGE, 2010; (3) O Déficit Habitacional não é desagregado por município. Optamos por manter o dado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para oferecer uma noção da problemática habitacional na região; (4) Fipezap (2012).

Nota: como o objetivo de proporcionar uma análise desagregada, levando em consideração as frações que possuem atendimento diferenciado pelas políticas públicas, adotou-se a decomposição dos dados pelas faixas salariais dispostas no quadro acima.

O Quadro 1 mostra que as famílias que possuem renda até três salários-mínimos, limite historicamente utilizado pelas políticas públicas para beneficiar o estrato de menor renda, encontram no mercado menos de 1 % do total de ofertas de imóveis para aluguel, mesmo representando 56,33% da população do município e 68,09% do déficit habitacional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).<sup>6</sup>

Além disso, as famílias que se inserem no intervalo de renda entre 4 e 10 salários-mínimos, consideradas como estrato do “nicho econômico” (Shimbo, 2010), obtiveram apenas 12,66% do total de anúncios de imóveis para aluguel, mesmo representando 33,93% da população e 24,41% do déficit habitacional da RMRJ. Por fim, vemos que 86,34% dos anúncios de imóveis para o aluguel estão direcionados para famílias que recebem mais de 10 salários-mínimos e que já são consideradas estrato de entrada do mercado de vendas.

Percebe-se que o mercado de aluguel segue uma suposta irracionalidade se tivermos que considerar a Lei de Say e a Teoria do Equilíbrio. Estudos recentes sobre favelas no Rio de Janeiro mostram que o descolamento entre os preços do mercado formal de aluguéis e a massa salarial leva grande parte da população a acessar o mercado informal de aluguel em assentamentos ilegais (Abramo, 2002; Baltrusis, 2000; Fernandes, 2008). Como exemplo, hoje, já se observa o surgimento de um mercado imobiliário robusto, promovido pela milícia carioca, cujo objetivo pode ser a lavagem de dinheiro através da atividade imobiliária. No entanto, estudos mais detalhados (Araujo e Cortado, 2020) ainda estão sendo desenvolvidos.

Para além das restrições estabelecidas pelos limites de comprometimento da renda com os gastos de habitação, para alugar

um imóvel no mercado formal o candidato também tem que dispor de garantias para o proprietário em caso de inadimplência. Nesse sentido, a Lei de Inquilinato prevê algumas possibilidades: a submissão de um fiador; o depósito calção ou a aquisição de uma apólice de seguro.

Por definição, o fiador deve ser um proprietário de imóvel que aceita assumir a dívida do inquilino em caso de inadimplência do contrato de aluguel. A propriedade imobiliária do fiador pode se tornar objeto de disputa, caso o contrato entre em litígio. Em termos legais, não existe nenhuma menção na legislação vigente referente a um limite necessário de renda que o fiador deve possuir ou o valor máximo que se pode exigir para o estabelecimento de garantias por seguro ou calção. Na falta de regulação quanto ao estabelecimento desses valores, os limites de renda do fiador e dos mecanismos de garantia do contrato têm sido definidos por agente imobiliários.

Para além das restrições de renda que são colocadas ao locatário, baseadas em noções de *affordabilidade*, os agentes imobiliários têm sistematicamente estreitado o acesso de consumidores ao mercado de aluguéis, a partir de restrições que se dão na definição de regras referentes às garantias contratuais. De forma a explicitar a arbitrariedade dessas barreiras, a pesquisa realizada junto a imobiliárias buscou delinear quais são os requisitos predominantes exigidos pelos agentes imobiliários para o estabelecimento do contrato.

De acordo com a pesquisa realizada, todos os agentes que responderam ao questionário afirmaram que o fiador precisa a comprovação de ter pelo menos o mesmo perfil do candidato a locatário. Porém, em relação ao caráter do imóvel do fiador, os agentes

imobiliários exigiram outras condições para estabelecer o contrato. De acordo com os resultados, 84,21% das imobiliárias rejeitam fatores que não possuem imóveis localizados *no município do Rio de Janeiro*. Em alguns casos, os constrangimentos contratuais são até maiores, quando agentes imobiliários solicitam que o fiador comprove a propriedade de *dois imóveis* inseridos no território do município do Rio de Janeiro. Dentre todas as respostas, apenas 5,26% dos agentes imobiliários não impuseram restrições para além daquelas previstas na Lei do Inquilinato.

É importante observar as consequências econômicas e sociais desse tipo de comportamento do mercado. Implicitamente se estabelece um nível de exclusão socioterritorial à medida que o mercado de aluguéis seleciona, na maioria dos casos, famílias que possuem vínculos com moradores proprietários formais do município, rejeitando, inclusive, consumidores da RMRJ dispostos a morar no município-polo.

Para aqueles possíveis consumidores que possuem poder aquisitivo para pagar em segurança os valores cobrados para aluguel, no município do Rio de Janeiro, mas que não possuem tal vínculo com a elite proprietária local, os agentes imobiliários sugerem a adoção de alternativas ao fiador. A natural opção tomada pelos candidatos a inquilinos pela Lei do Inquilinato diz respeito ao depósito caução.

O depósito caução é caracterizado pelo depósito de determinado valor no momento da assinatura do contrato de aluguel. O proprietário deve investir esse valor em uma conta e devolvê-lo acrescido de possíveis rentabilidades, ao final do contrato, caso não tenha havido inadimplência. Caso o imóvel tenha sido

danificado pelo locatário, o proprietário pode reter esse valor parcial ou totalmente para realizar os devidos reparos.

O aspecto positivo desse tipo de garantia para o locatário é que o depósito caução oferece maior autonomia para o inquilino exercer escolha no mercado imobiliário. A cada finalização de contrato, se o inquilino quiser optar por melhores ofertas, o depósito caução serve como recurso para cobrir gastos com pinturas, mudança ou, até mesmo, servir como valor para garantir o novo contrato.

É necessário notar que a mobilidade territorial é essencial para o acesso a oportunidades de trabalho. O processo migratório é basicamente fundamentado na dinâmica do mercado de trabalho, assim como, na escala urbana, a escolha da localização da moradia pelo indivíduo leva em consideração o *trade-off* feito entre os custos com habitação e com transporte. Consequentemente, podemos inferir que as barreiras impostas no mercado de aluguéis se constituem, também, como obstáculos colocados ao acesso ao mercado de trabalho.

Para apresentar o quão difícil é ocupar o território formal do município do Rio de Janeiro pelo mercado de aluguéis, o questionamento sobre o depósito caução desvendou outros impedimentos colocados pelos agentes imobiliários. Dentre todas as empresas que participaram da pesquisa, 68,42% afirmaram que *não consideram a opção de depósito caução válida* para o estabelecimento de contrato de aluguel. Além disso, para aquelas que consideram o depósito caução uma opção, são estabelecidos valores muito acima do total referente a três meses de aluguel, como é aceito tradicionalmente. Em nossa pesquisa, 10,53% das empresas cobravam depósitos no valor de

12 vezes o aluguel, acrescido de taxas condominiais e impostos, e outros 10,53% colocam a opção para que o proprietário decida se irá aceitar ou não o depósito.

Considerando todas as dificuldades que o candidato a inquilino encontra para estabelecer um contrato de aluguel no município do Rio de Janeiro, a última “alternativa” colocada seria a aquisição de um título de seguro fiança. Esse título é uma apólice que substitui a figura do fiador no contrato e custa, ao inquilino, três a quatro vezes o valor do aluguel, acrescido das taxas condominiais e dos impostos. Esse valor é cobrado anualmente e não é reembolsável ao final do contrato, nem mesmo se o inquilino cumprir com todas as suas obrigações. No caso de atraso no pagamento do aluguel, o seguro paga os meses em débito. Contudo, a depender do desempenho financeiro do inquilino no contrato, o agente financeiro pode optar por não renovar a apólice, ficando o morador sujeito a despejo por falta de garantias de contrato.

Analisando esse tipo de “solução” para o estabelecimento do contrato de aluguel, temos que ressaltar que o seguro fiança restringe o mercado de aluguéis, ao se colocar como um custo a mais para o morador. Ao equivaler anualmente aos custos de três a quatro meses em moradia, a capacidade de pagamento do indivíduo diminui, pois compromete grande parte da renda com a manutenção da apólice. Nesse sentido, a própria garantia pode se colocar como um fator de estresse habitacional.

Durante a pesquisa, um importante vínculo entre os agentes imobiliários e o setor financeiro foi observado. Quando questionados se o candidato a inquilino poderia escolher, no mercado de seguros, a apólice de sua preferência, muitas empresas alegaram que trabalham

com parcerias exclusivas. Na pesquisa, 60,53% das empresas afirmaram que aceitariam somente as apólices da financeira Porto Seguros como válidas para os contratos.

Os dados encontrados a partir da pesquisa indicam que a propriedade imobiliária tem sido utilizada para gerar renda não somente aos proprietários, mas também para os agentes imobiliários que fazem a intermediação dos contratos de aluguel. O imóvel entra como meio de ampliar o mercado de seguros de fiança, a partir das arbitrárias barreiras interpostas pelos agentes imobiliários aos consumidores. Em contrapartida, a corretagem passa a receber comissões pelas vendas de apólices, aproveitando-se do estoque imobiliário de pequenos proprietários para gerar demanda aos seus produtos financeiros e estrangulando a demanda por moradia no mercado de aluguéis.

Importante lembrar que a década de 2000 foi marcada por um período de crescimento econômico sustentado. As desigualdades sociais caíram sensivelmente. O Índice de Gini,<sup>7</sup> que em 2001 foi de 0,596, caiu para 0,531, em 2011, e para 0,518 em 2014 (Ipeadata). Nesse sentido, a expectativa seria de que a moradia se tornasse mais acessível no mercado de aluguel, devido ao aumento da renda da população. Contudo, embora a produção de largo estoque imobiliário no submercado de vendas promovido pelo Programa Minha Casa Minha Vida tenha absorvido parte das famílias que estavam morando de aluguel ou em coabitação, os preços dos aluguéis não se mantiveram estáveis. Mesmo havendo um movimento de perda de demanda para o mercado de vendas e uma possível compensação desta pela entrada na esfera da locação formal de um contingente que conseguiu aumento

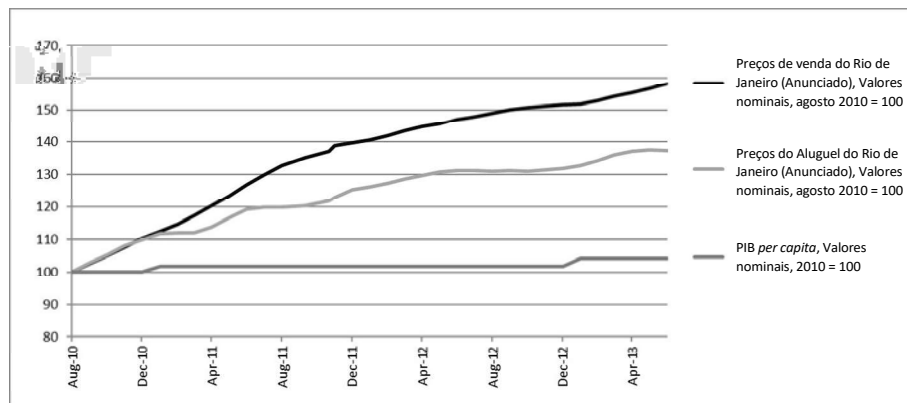


de renda, os preços dos aluguéis passaram a seguir o ritmo de aumento de preços do mercado de vendas. O Gráfico 1 mostra como os aumentos nos valores se desvincularam da riqueza real expressa pela produção.

Dado que não há qualquer regulação quanto aos valores praticados pelo mercado, o aumento de renda da população não refletiu numa redução de déficit ou uma melhor

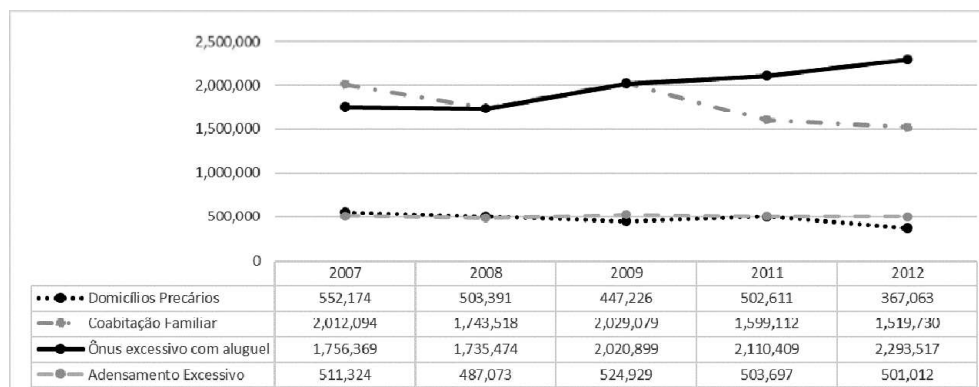
afordabilidade no mercado de aluguéis. Como podemos ver no Gráfico 2, dentre os quatro componentes do déficit habitacional, apenas o ônus excessivo com o aluguel não apresentou queda. A alta dos aluguéis que veio a reboque da alta dos preços de compra de imóveis colocou uma parcela importante da população em estresse habitacional, mesmo num cenário de aumento real de renda.

Gráfico 1 – Variação do aluguel, venda e PIB no Rio de Janeiro 2010-2013



Fonte: Fipezap (2012), IBGE (2011).

Gráfico 2 – Comportamento dos componentes do déficit no Brasil 2007-2012



Fonte: Fundação João Pinheiro (2010).

## O mercado de vendas no Rio de Janeiro

Como já abordado anteriormente, grande parte do estoque imobiliário no Brasil é privado. No País, uma população de aproximadamente 209 milhões e meio de habitantes ocupa 72,4 milhões de domicílios (IBGE, 2020). A Pnad Contínua de 2019 mostra que cerca de 72,5% do estoque imobiliário do País é considerado próprio, já quitado ou em processo de quitação. No caso do Rio de Janeiro, os imóveis considerados próprios, quitados ou não, alcançam o percentual de 70,3% dos domicílios. Contudo, é importante observar que parte considerável desses imóveis se encontra em áreas informais com grande precariedade de infraestrutura urbana. Na pesquisa censitária, o dado válido aquele da resposta do entrevistado, e, em comunidades, a “propriedade” da moradia é atestada pelo morador, mesmo não havendo regularidade fundiária.

O grande contingente de informalidade da moradia nos grandes centros urbanos do País é o indicador da porção da população que não conseguiu se inserir no consumo formal de moradias, por meio do aluguel ou da compra. Sob uma perspectiva econômica, os preços no mercado imobiliário deveriam ser predominantemente determinados pelos custos de construção, renda *per capita*, taxa de juros e crescimento populacional (Mankiw e Weil, 1989). Além disso, diferenças regionais e mudanças no contexto econômico local também podem exercer papel importante no mercado imobiliário em nível mais desagregado.

Dust e Maennig (2007) acrescentam que os preços também dependem da densidade dos aglomerados, da função econômica do

município na rede de cidades e da participação das áreas residenciais na economia local. Por fim, destacamos que os preços também reagem às perspectivas de ganhos dos proprietários, especialmente em um cenário de crescimento econômico sustentado e com disponibilidade de crédito. Os ganhos esperados pelo proprietário tornam-se sensíveis a narrativas que circulam na mídia e pelos agentes imobiliários. O teor especulativo dessas narrativas está relacionado à associação do produto imobiliário ao mercado de terras, que, por essência, é um mercado especulativo e que imputa, no preço dos imóveis, expectativas e possibilidades de transformações no espaço urbano circundante, mesmo que estas não venham a se concretizar.

Em 2003, iniciou-se um período cujos índices econômicos remeteram para o crescimento do setor residencial de imóveis. A queda na taxa de juros, a diminuição do desemprego, os aumentos reais na renda do trabalhador e o controle da inflação fizeram com que a demanda por moradia aumentasse, sinalizando o início do boom imobiliário brasileiro da década de 2000.

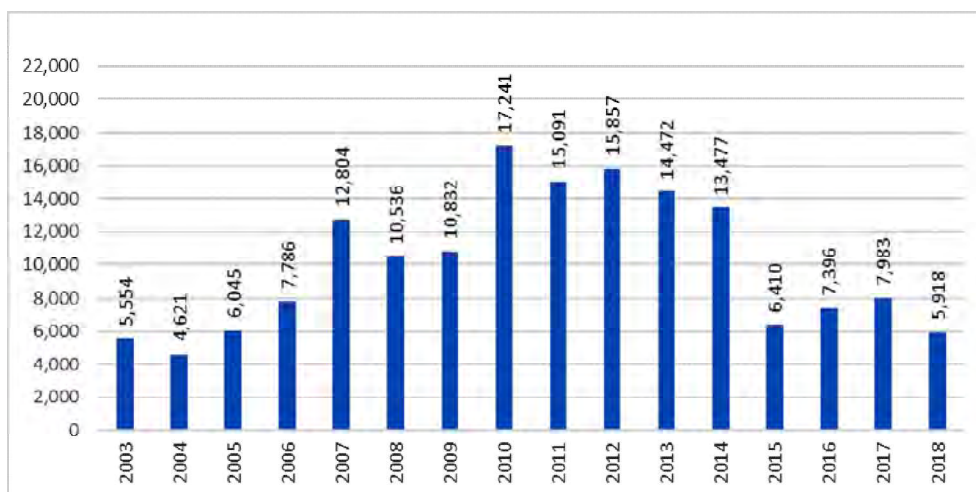
É importante considerar que à medida que há um crescimento econômico sustentado, o mercado imobiliário ajusta sua produção, considerando o ritmo da demanda medido pela Velocidade Geral de Vendas – VGV. Mantendo os parâmetros de crescimento, o mercado consegue regular o ritmo da produção e o estoque disponibilizado para se aproximar do crescimento da demanda derivado das transformações mais estruturais da economia.

Estudos como de Royer (2014) e Shimbo (2010) descrevem como a crise do subprime americano impactou na captura de recursos no mercado de capitais pelas principais empresas

de construção civil do País. Nesse sentido, O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março de 2009, serviu não somente para garantir a compra de um estoque habitacional existente, acenando positivamente aos investidores internacionais, mas também se prestou a suprir parte do capital necessário para concluir os empreendimentos que estavam em plena produção no período da crise.

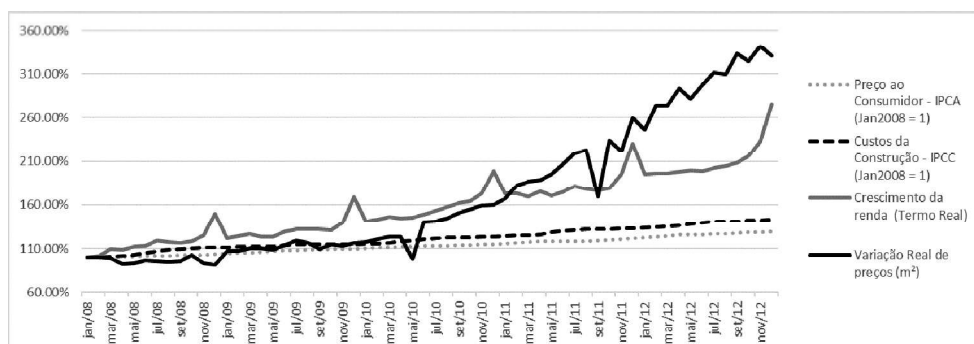
No município do Rio de Janeiro, o boom imobiliário foi sentido a partir do volume de imóveis produzidos no período de 2003 e 2007, sofrendo impacto nos anos de 2008 e 2009. Porém, com a manutenção do programa de crédito em sua segunda edição, em 2011, a produção residencial manteve seu ritmo até 2015, quando do golpe de estado que desestruturou economicamente o País.

Gráfico 3 – Número de unidades residenciais licenciadas no Rio de Janeiro-RJ



Fonte: Ademi-RJ (2019).

Gráfico 4 – Indicadores econômicos e do mercado imobiliário no município do Rio de Janeiro



Fonte: Fipezap (2012), IBGE (2019), FGV (2019).

A experiência recente com o Programa Minha Casa Minha Vida pode ter impactado profundamente o cenário dos mercados imobiliários em todo o País. No caso do Rio de Janeiro, o comportamento dos preços de imóveis residenciais novos que vinha mantendo relação com a inflação e os custos da construção civil passaram a manter associação com a renda, a partir de 2010, coincidindo com a ampliação do crédito, provocada com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida 2.

Uma conclusão que podemos tirar dessa experiência é que, caso haja a decisão política de se estabelecer um programa de crédito, este deve regular a circulação de recursos de forma adequada para cada território, avaliando a estrutura de mercado e controlando o fluxo de crédito de acordo com a capacidade de produção imobiliária do setor da construção civil local.

Minsky (1974) reforça o ponto de vista de que a excessiva ampliação do crédito é capaz de alimentar uma euforia especulativa que pode lentamente levar a uma crise econômica. Kindleberger (1978) destaca que a irracionalidade de certas expectativas otimistas frequentemente emerge entre investidores nos estágios avançados do boom econômico e leva as empresas a um superinvestimento.

Dando enfoque ao mercado residencial e considerando que o mercado imobiliário brasileiro sofre de graves falhas de mercado (externalidades e ausência de isonomia de informações), a liberação de grande volume de crédito contribui para quadros especulativos das corretagens e pode gerar profecias autorrealizáveis que contribuem para uma crise futura.

Diferentemente do mercado de aluguéis, o debate acerca da affordability no mercado de vendas não se restringe à relação direta

entre renda e preço do imóvel. Considerando que a compra é mediada pelo crédito, a análise deve contemplar também a relação entre a renda e o valor da prestação do financiamento imobiliário. O valor da prestação é a real variável considerada pelo comprador. Nesse sentido, aspectos como a taxa de juros e o período total para quitação do imóvel também se colocam como relevantes na avaliação dos níveis de affordability de determinado mercado imobiliário.

De forma a medir o grau de affordability, proponho a adoção de um índice de affordability. Levando em consideração que o programa Minha Casa Minha Vida adotou parâmetros de crédito diferenciados para faixas de renda distintas, o índice de affordability construído nesta pesquisa é definido pela fórmula a seguir:

$$IA_i = \frac{Renda_i}{Preço da Casa_i \times Juros_i}$$

onde Renda  $i$  é o índice da renda *per capita* nominal, a taxa de juros é a taxa de juros nominal anual praticada para cada faixa de renda definida pelo programa Minha Casa Minha Vida e o Preço da Casa é o índice do preço do metro quadrado dos imóveis no Rio de Janeiro. O índice de renda *per capita* foi aproximado do índice do salário-mínimo para a faixa de renda mais baixa (de 0 a 3 salários-mínimos) e do índice nominal do Produto Interno bruto para as outras faixas de renda.

O cálculo do Índice de Affordability para o período de 2009 a 2012 mostra que o preço do imóvel em escala ascendente afetou os níveis de affordability que decresceram continuamente durante esses anos. Porém, em 2011, o lançamento do Programa Minha

Quadro 2 – Índice de Affordabilidade

Índice de affordability	2009	2010	2011	2012
<b>Brasil</b>				
Affordabilidade entre 0-3 SM	9.37146627	6.20307416	3.98689644	17.70511
Affordabilidade entre 3-6 SM	7.9965435	5.29299801	3.40196399	14.6863682
Affordabilidade entre 6-10 SM	6.82367523	4.51666391	2.90299145	12.2411872
Affordabilidade acima de 10 SM	6.051055729	4.00522598	2.57429713	10.6915693
<b>Rio de Janeiro</b>				
Affordabilidade entre 0-3 SM	8.81177312	3.63921053	3.00632146	16.1267094
Affordabilidade entre 3-6 SM	7.51896503	3.10528838	2.56525283	13.3770867
Affordabilidade entre 6-10 SM	6.4161441	2.64982982	2.18900231	11.1498923
Affordabilidade acima de 10 SM	5.68966931	2.34979999	1.94115018	9.73842187

Fonte: calculado a partir de dados do Banco Mundial (2009 a 2012) e IBGE (2009 a 2012).

Casa Minha Vida 2 alterou as taxas de juros, impactando diretamente na affordability do mercado de vendas, mesmo que este não tenha alterado a tendência de alta do preço dos imóveis como mostra o Gráfico 4.

De uma forma geral, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao liberar crédito sem informações sobre o estoque disponível em cada cidade, sobre as projeções de novas unidades, sobre a massa salarial, a base econômica dos municípios e até mesmo as necessidades habitacionais baseadas nos componentes de crescimento demográfico, coabitação e reposição de estoque, levou a dois tipos de impactos negativos para as políticas habitacionais. Por um lado, a liberação de crédito sem monitoramento do estoque gerou uma procura repentina por unidades habitacionais, influenciando no progressivo aumento do valor das habitações. Por outro lado, o aumento do preço no mercado de venda levou a reboque a elevação de preços do mercado de aluguel. Esses dois fatores

por si sós já estabelecem outro patamar de acesso ao mercado residencial que, associado às diversas restrições adotadas pelos agentes imobiliários, aumentam o grau de exclusão.

### Considerações finais ou regulando os preços e a terra como mecanismos de distribuição de riqueza social, ou, ainda, equidade para o direito à cidade

Em termos gerais, habitação tem impactado fortemente o orçamento dos brasileiros. O déficit habitacional entre os anos 2009 e 2015 apresentou aumento mesmo em se tratando de um período em que houve uma ampla produção imobiliária e que atingiu particularmente as famílias de menor renda.

Ao observar os componentes do déficit de maneira desagregada, percebemos que a única variável que apresentou crescimento e que foi capaz de manter o ritmo de crescimento do déficit habitacional foi a do ônus excessivo com aluguel. Em termos de políticas públicas, essa componente demonstra o nível de estresse habitacional a que a população foi submetida pela alta generalizada do valor dos imóveis.

No jargão econômico, o otimismo governa as margens de lucro dos empresários até o ponto em que o consumidor rejeita o patamar de preços praticados e há a redução da demanda, seguida pela queda dos preços. Contudo, em algumas circunstâncias, como é o caso do mercado imobiliário, em especial o mercado brasileiro, a queda da demanda não representa necessariamente a redução dos preços dos imóveis, e sim o crescimento do déficit devido ao empobrecimento relativo.

Considerando que morar é uma condição da existência humana e direito social, supõe-se que a exclusão de grande parcela da sociedade do mercado residencial deveria gerar alguma reação do Estado, coibindo práticas especulativas e incentivando a inserção de uma demanda solvável no mercado formal a partir do crédito. Porém, como estamos falando de mercado, sempre haverá os que estarão “de fora” da esfera de consumo e que serão o público no qual as políticas de provisão habitacional desmercantilizadas irão incidir.

O debate sobre o estreitamento do mercado imobiliário brasileiro vai ao encontro das reflexões de Kowarick (1993) que apontam que a complementaridade dos mercados residenciais formal e informal pode ser entendida a partir de dois processos interconectados. O primeiro processo diz respeito às formas

tradicionais de exploração do trabalho, mais especificamente ao empobrecimento absoluto e relativo devido à regressividade dos salários. O segundo processo é definido pela espoliação urbana que é consequência do primeiro processo. A espoliação urbana só pode ser entendida quando analisada sob o contraditório movimento da acumulação do capital. Ela é definida como a soma das extorsões operadas pela ausência ou pelo precário acesso aos bens públicos em razão da dilapidação das relações de trabalho e da residualização das políticas sociais.

Se, por um lado, a manutenção de baixos níveis salariais proporciona vantagens comparativas no mercado para os empresários. Por outro lado, a classe trabalhadora, ao se tornar incapaz de acessar o mercado formal e os serviços urbanos básicos devido a restrições da renda, assegura por si, através da constituição de favelas e das práticas de autoconstrução da moradia e da infraestrutura urbana, sua reprodução social. Essas práticas representam um trabalho extra que supre as necessidades que o salário não remunera.

Para Baltrusis (2005, p. 81), a incapacidade de o mercado imobiliário formal oferecer produtos condizentes para essa população, aliada aos ineficazes programas de provisão habitacional, que efetivamente não atendem às famílias de baixa renda, estimulou a criação de um mercado informal de moradia. Dentro de uma perspectiva institucional, a tolerância do Estado aos assentamentos informais é funcional à manutenção dos preços dos imóveis em patamares que não se relacionam com a realidade da massa salarial. Para quem não consegue morar formalmente, a favela acaba sendo a solução. Solução esta que não é combatida de forma mais radical pelo Estado

porque, no que diz respeito à habitação, ele não tem capacidade para lidar com a magnitude do problema.

Mas quais seriam, de fato, as ações regulatórias que o Estado deveria manter para disciplinar o mercado imobiliário? A princípio, o Estado deve estabelecer limites às arbitrariedades praticadas pelos agentes imobiliários que induzem os inquilinos a se inserir no mercado de seguros e pressionar os gastos com habitação.

O acesso à informação também se coloca como ponto crucial na correção dos erros do mercado imobiliário. É primordial a construção de uma base geográfica de dados públicos indicando, mensalmente, o valor de venda real dos imóveis, de forma a orientar, ao comprador, o valor do metro quadrado em cada região da cidade. Outra atitude poderia ser de obrigar as placas de “vende-se” ou “aluga-se” nos edifícios a expor o valor do imóvel no anúncio, assim como o código do consumidor exige que os produtos sejam precificados nas vitrines das lojas de variedades. O livre e

amplo acesso à informação pelos compradores mitiga os efeitos da especulação imobiliária e evita que um consumidor, ao questionar, ao corretor, o preço de um imóvel, ser arguido sobre o valor da renda.

A regulação de um banco de dados referente ao estoque imobiliário, identificando data de construção, data da última venda, valor da venda, unidades vagas, período de vacância, unidade com dívida de IPTU e outras informações relevantes, poderia auxiliar o planejamento das políticas de crédito, na localização das áreas para aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, além de subsidiar estudos urbanos por parte da comunidade acadêmica. Nesse sentido, regulação do mercado imobiliário não se trata de controle de preços dos imóveis, mas de estabelecimento de limites para que a oferta e a procura participem de um mercado justo.

A estratégia de criar bases de dados públicas e com atualizações rápidas tanto ajuda no funcionamento do mercado quanto facilita a construção de políticas públicas urbanas.

<https://orcid.org/0000-0002-7691-5894>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
themisaragao@gmail.com

## Notas

- (1) A Lei de Say defende que não existem as chamadas crises de "superprodução geral". Essa perspectiva afirma que tudo o que é produzido pode ser consumido, já que a demanda de um bem é determinada pela oferta de outros bens. É sintetizada pela expressão "a oferta cria sua própria demanda".
- (2) O ótimo de Pareto é um estado em que os recursos estão alocados da forma mais eficiente possível. Qualquer realocação dos recursos para melhorar a situação de um indivíduo irá necessariamente piorar as condições de outro indivíduo. No entanto, ao ser eficiente não necessariamente significa que gere igualdade.
- (3) A lei de Walras é uma teoria econômica segundo a qual a existência de excesso de oferta em um mercado deve ser igualada pelo excesso de demanda em outro mercado para que ele se equilibre. Essa lei afirma que um mercado examinado deve estar em equilíbrio se todos os outros mercados estiverem em equilíbrio.
- (4) Apenas 32 responderam o formulário.
- (5) Referente aos trabalhadores sem carteira assinada (empregados do setor privado e trabalhadores domésticos), sem CNPJ e sem contribuição para a previdência oficial (empregadores e por conta própria) ou sem remuneração (auxiliam em trabalhos para a família).
- (6) Faço ressalva ao uso do dado de déficit habitacional da RMRJ, uma vez que esse dado não é desagregado por município, e a análise que estamos fazendo recorta apenas o município do Rio de Janeiro. Contudo, consideramos que, pelo peso demográfico do município-polo, esse dado serve como referência para comparar o nível de exclusão do mercado imobiliário.
- (7) O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

## Referências

- ABRAMO, P. (2002). *Mercado imobiliário nas favelas cariocas – relatório de pesquisa*. Oipolo-Ippur-UFRJ. Mimeo.
- ADEMI-RJ – Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (2019). *Pesquisa Ademi do Mercado Imobiliário*. Rio de Janeiro.
- ARAUJO, M.; CORTADO, T. J. (2020). A Zona Oeste do Rio de Janeiro, fronteira dos estudos urbanos? *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 7-30.
- AZEVEDO, S. (2000). A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências. *Fórum Internacional de Habitação*. Recife-PE.



- BALTRUSIS, N. (2000). *A dinâmica do mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. Dissertação de mestrado. Campinas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2013). *Histórico dos valores da taxa Selic*. Brasília.
- BONDUKI, N. (1998). *Origens da habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade.
- BOURDIEU, P. (2011). *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre, Zouk.
- BOYER, R. (1990). *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo, Nobel.
- BUCHANAN, J. M. (1966) "Social Choice, Democracy and Free Markets". In: CAMERON, H. A.; HENDERSON, W. (orgs.). *Public Finance: Selected Readings*. Nova York, H. Wolff Book Manufacturing Co.
- \_\_\_\_\_. (1975). *The limits of liberty: between anarchy and leviathan*. The University of Chicago Press.
- BURKE, T.; RALSTON, L. (2003). Analysis of expenditure patterns and levels of household indebtedness of public and private rental households, 1975 to 1999. *Final Report*. Melbourne, AHURI.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL (2019). *Regulação do programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/\\_Legislacao\\_FAR.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/_Legislacao_FAR.pdf). Acesso em: 10 out 2019.
- DIXIT, A. K. (1996). *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge, Mass, MIT Press.
- DUST, L.; MAENNIG, W. (2007). Shrinking and growing metropolitan areas - asymmetric real estate price reactions? *Working Papers 006*, Chair for Economic Policy. University of Hamburg.
- FERNANDES, E. (2008). "Cidade Legal x Illegal". In: VALENÇA, M. M. *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro, Mauad.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas (2019). *Histórico da variação do Índice Nacional da Construção Civil – INCC*. Rio de Janeiro.
- FIPEZAP (2012). *Base de dados do mercado imobiliário da ZAP Imóveis*. Fipe.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2010). *Déficit habitacional no Brasil*. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte.
- FREEMAN, A., KIDDLE, C.; WHITEHEAD, C. (2000) "Defining affordability". In: MONK, S. e WHITEHEAD, C. (eds). *Restructuring Housing systems: from social to affordable housing?* York, York Publishing Services, pp. 42-49.
- GILBERT, A. (2001). Housing in Latin America. *Working Paper Series I-7UE*. Washington, D.C.
- GRANOVETTER, M. (2007). Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE electron*. [online], v. 6, n. 1.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). *Censo Populacional, Dados do Universo, 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Histórico da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Pesquisa Nacional Domiciliar por Amostragem Contínua – PNADC, 2019*. Rio de Janeiro, IBGE.
- JARAMILLO, S. (1982). “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”. In: PRADILLA, E. (org.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. México, Latina Unam, pp. 149-212.
- KEMENY, J. (1995). *From public housing to the social market*. Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, v. 23, n. 1, pp. 1-18.
- KINDLEBERGER, C. P. (1978). *Manias, panics, and crashes: a history of financial crisis*. Nova York, Basic Books.
- KOWARICK, L. (1993). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- LIPIETZ, A. (1988). *Miragens e Milagres. Problemas da Industrialização do Terceiro Mundo*. São Paulo, Nobel.
- MACLENNAN, D.; WILLIAMS, P. (eds.) (1990). *Affordable Housing in Britain and America*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- MANKIW, W. G.; WEIL, D. N. (1989). The baby boom, the baby bust and the housing market. *Regional Science and Urban Economics*, v. 19, pp. 235-258.
- MARICATO, E. (org.) (1982). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- McCUBBINS, M.; THIES, M. F. (1996). *Rationality and the foundations of positive political theory*. Leviathan.
- MINSKY, H. P. (1974). The modeling of financial instability: an introduction. *Modeling and simulation*, v. 5, Part 1: Proceedings of the Fifth Annual Pittsburgh Conference. Pittsburgh, Pa, Instrument Society of America, pp. 267-272.
- MUELLER, B. (2001). Regulação, Informação e Política: uma resenha da Teoria política positiva da regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 1, n. 1.
- NOZICK, R. (1974). *Anarchy, state and utopia*. Nova York, Basic Books.
- QUILEY, J.; RAPHAEL, S. (2004). Is housing unaffordable? Why isn't it more affordable? *Journal of Economic Perspectives*, v. 18, n. 1, pp. 191-214.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1997). *Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Ippur, UFRJ, Fase.
- ROYER, L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- RUSSO, E. de O. (2014). *O Conceito de Déficit Habitacional no Brasil: contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- SHIMBO, L. F. (2010). *Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutoramento. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SILVA, M. F. G. (1990). *James Buchanan e a Nova Economia Política*. Texto de Discussão, n. 12/90, mimeo, FEA/USP.
- STONE, M. E. (1993). *Shelter poverty: new ideas on housing affordability*. Philadelphia, PA, Temple University Press.
- YATES, J.; GABRILE, M.; BURKE, T.; JACOBS, K.; ARTHURSON, K. (2005). Conceptualising and measuring the housing affordability problem. *Collaborative Research Venture 3: Housing Affordability for Lower Income Australians*. Research paper. Melbourne, Ahuri.

Texto recebido em 26/mar/2021

Texto aprovado em 1º/jul/2021



# Produção do espaço residencial em Santos/SP: parâmetros urbanísticos e a “ordem urbana”

Production of residential space in Santos, state of SP: urban parameters and the “urban order”

Marina Ferrari de Barros [I]  
Flavia da Fonseca Feitosa [II]  
Jeroen Johannes Klink [III]

## Resumo

Este artigo está amparado nas teses de Abramo e Villaça a propósito da produção das novas localizações residenciais para levantar a hipótese de que a ação regulatória estatal reforça a “ordem urbana” que privilegia a produção de espaço residencial de alta renda. A metodologia empregada consistiu em analisar a distribuição de índices urbanísticos, em especial o coeficiente de aproveitamento na legislação urbanística da área insular do município de Santos no período compreendido entre 1968 e 2018. Conclui-se que há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local que desencadeia uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações e o direcionamento da produção residencial pelas camadas de alta renda.

**Palavras-chave:** política urbana; espaço residencial; mercado imobiliário; coeficiente de aproveitamento; segregação.

## Abstract

*Based on the theses proposed by Abramo and Villaça regarding the production of new residential locations, this article raises the hypothesis that state regulatory action reinforces the “urban order” that privileges the production of high-income residential space. The methodology adopted in the article consisted of analyzing the distribution of urban indices, particularly floor area ratio in the urban legislation of the insular area of the city of Santos in the period between 1968 and 2018. It is concluded that there is a combination of generalization and focus in the attribution of land use by the local government that triggers an “urban order” aimed at maximizing profits earned with the production of new locations and at high-income strata directing residential production.*

**Keywords:** urban policy; residential space; real estate market; floor area ratio (FAR); segregation.



## Introdução

A prática do planejamento no Brasil está muito associada à utilização do instrumento do zoneamento e, com ele, suposições, reproduções e proposições comuns a muitos municípios brasileiros. Essa prática é povoada de discursos inflamados nas discussões de revisão da legislação urbanística, especialmente no tocante à produção do espaço residencial. De um lado, pelas reivindicações legítimas dos movimentos pelo direito à moradia e, de outro, por reivindicações legitimadas do setor imobiliário cujos principais argumentos podem ser resumidos por "a conta não fecha" e "as restrições nos impedem de gerar empregos".

A visão de planejamento como prática inserida na linearidade do tempo foi contestada por Healy (2011), que propõe uma outra, reflexiva, incorporando como método a busca das narrativas de origem, de viagem e de pouso das ideias que circulam pelo mundo e aportam muitas vezes de forma acrítica em contextos completamente diferentes, cujas consequências são bastante estudadas. Maricato (2001), Leme (1999), Feldman (2005) entre outros autores demonstraram, a partir da análise do processo de urbanização brasileiro, a matriz estrangeira que fundamentava os modelos de cidade e a formação do profissional atuante no planejamento urbano, bem como as ideias subjacentes à prática profissional e seus impactos na cidade.

O presente estudo tem como objetivo investigar as possíveis interferências do Estado na produção do espaço residencial no município de Santos/SP, no que tange às suas ações reguladoras que podem impactar na oferta de moradias pelo mercado em face da demanda

de unidades habitacionais. Questiona-se o papel do ente municipal ao implementar a política urbana local, a partir da necessidade de exposição clara desse processo e das narrativas a ele subjacentes.

Parte-se do pressuposto de que, além do preço do solo, do preço máximo por metro quadrado de espaço construído que a demanda esteja disposta a pagar, a geração de sobre-lucros<sup>1</sup> através da verticalização também depende da legislação urbanística, a qual define o potencial construtivo do solo urbano, basicamente a partir dos parâmetros construtivos estabelecidos nas leis de uso e ocupação do solo, nas quais se estabelece o zoneamento. Esta não é a única atuação do Estado que interfere na geração de renda aos proprietários e lucro aos promotores imobiliários que têm assumido, com cada vez maior frequência, essa dupla função (proprietário e promotor imobiliário). Contudo, o estudo preliminar desse processo pode auxiliar na divulgação de informações que normalmente se escondem na complexidade técnica da lei.

Embora os desdobramentos do levantamento realizado possam ser variados e a inserção das alterações no contexto histórico em que surgiram seja de grande importância para a compreensão do papel do instrumento de zoneamento da produção e reprodução da cidade, essa análise foge ao escopo deste trabalho. Considera-se este estudo preliminar, mas um esforço necessário que se justifica em face do desenvolvimento desigual da região metropolitana da baixada santista. É importante avaliar, assim, como a atribuição do Estado na definição de potencial construtivo na cidade interfere na produção imobiliária do espaço residencial e, por conseguinte, nos

instrumentos urbanísticos disponíveis, especialmente aqueles com potencial de atuação direta no valor da terra.

As proposições teóricas de Villaça (1998) e Abramo (2007) quanto às explicações do processo e dinâmica de produção do espaço residencial urbano fundamentam a análise proposta neste trabalho. Entende-se que há complementaridade nas teorias, e seus conceitos abarcam variáveis que podem auxiliar na operacionalização de levantamento de dados e na análise do processo. Acredita-se que o conceito de externalidade de vizinhança em Abramo (2007) e o modelo de concentração das classes de mais alta renda em setores de círculos apresentado por Villaça (1998) estão relacionados à ação do Estado na constituição e manutenção da segregação, sendo a regulação urbanística, via zoneamento, uma das estratégias para isso. Conclui-se, para o caso de Santos, que há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local, a qual, embora possa parecer uma orientação contraditória de planejamento, desencadeia uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações, bem como o direcionamento da produção do espaço urbano residencial pelas camadas de alta renda.

Este artigo está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira apresenta uma breve síntese das complementaridades entre as teorias de Abramo (2001; 2007) e Villaça (1998), cuja integração oferece potencial de explicação das dinâmicas de produção do espaço residencial urbano para o caso de estudo em questão. A segunda apresenta a área de estudo e o método utilizado quanto à escolha e à espacialização das variáveis

consideradas na análise. Por fim, na última parte são apresentadas as análises dos resultados, subdivididos em três períodos (1968-1998, 1998-2011 e 2011-2018), e a conclusão.

## A cidade caleidoscópica e ordenada pela alta renda

O tema da habitação nas cidades é muito estudado, bem como os efeitos da produção capitalista do espaço urbano na desigualdade de acesso à moradia. O tratamento desse tema em relação à política urbana implementada nas áreas urbanizadas e urbanizáveis demonstra, para o caso da população de baixo rendimento, a aceitação da “incapacidade” de produção da moradia pelo mercado. Essa incapacidade é representada pela consolidação das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil, do *Inclusionary Zoning*<sup>2</sup> nos Estados Unidos e da construção de parques residenciais públicos de locação social na Europa. Estes últimos, em particular, encontram-se em processo de desmobilização e substituição por políticas de controle de valor de aluguéis, como recentemente visto em proeminentes centros urbanos capitalistas como Berlim. Situadas no rol de “boas práticas” de planejamento, estão ainda algumas ideias viajantes,<sup>3</sup> como o adensamento ao longo de eixos de transporte (ou *transit-oriented development* – TOD) e o “adensamento em si, vislumbrados como um meio de reduzir o consumo de terra, de modo a promover economias de aglomeração, melhorar a inclusão social e integração, aumentar a biodiversidade e reduzir o consumo de energia”.<sup>4</sup>

Linhas teóricas de análise e explicação do processo de produção do espaço urbano, especialmente do espaço residencial e da formação da renda fundiária urbana, ou apropriação de lucro a partir da utilização da terra como mercadoria, tratam, cada uma a sua maneira, mas carregando aspectos em comum, da construção, destruição e reconstrução de partes da cidade capitalista.

Pode-se dizer que, sob o ponto de vista da relação da produção desse espaço com aquele que o ocupa e utiliza com alguma preocupação mais vinculada ao ser humano como sujeito social, estão as abordagens marxistas e, em alguma medida, a de Abramo (2007). Este último, ao abarcar o comportamento especulativo das famílias no consumo do bem moradia, vincula-o a um processo mais amplo de construção social de desejos e ideias, considerados para a tomada de decisão, os quais, ao serem projetados no tempo futuro pelo sujeito, expõem as concepções de vida e os valores sociais que os engendra.

Pesquisadores vinculados à sociologia da economia, como apontam Berndt e Boeckler (2009), têm contestado as práticas calculativas conforme projetadas pela teoria econômica ortodoxa (neoclássica) como explicação única válida para as técnicas de precificação, bem como a ausência de teorias explicativas sobre a constituição dos mercados, seu objeto. A partir de conceitos como *embeddedness*<sup>5</sup> e a teoria da *performatividade*,<sup>6</sup> buscam extrapolar as polaridades existentes em outras teorias (modelo/mercado real, compradores/vendedores, vendedores/construtores), propondo não apenas o estudo do mercado como objeto da economia, mas também tendo como ponto de partida o mercado como uma construção social relacional (ibid.). A constituição dos

mercados fundamentada na lei da oferta e da demanda não parece ser capaz de explicar algumas dinâmicas recentes. A teoria da renda fundiária urbana, por sua vez, apenas focada na oferta e em aspectos macroeconômicos estruturais para explicar também a dinâmica imobiliária intraurbana, deixa de considerar como agente desse processo os compradores de imóveis, exceto no caso de proprietários rentistas, que tratam seu patrimônio imobiliário como ativo financeiro.

É possível inferir que o processo de produção do espaço urbano tal como tratam os autores da economia urbana tanto da corrente neoclássica, quanto da denominada *Real Estate Economy*<sup>7</sup> (Mourouzi-Sivitanidou, 2020) elimine os conflitos, pois trata a desigualdade no acesso à moradia e à cidade como uma questão simples de escolha racional dos indivíduos, sem qualquer preocupação com um sistema desigual na origem quanto ao acesso das famílias às localizações urbanas e suas vantagens e desvantagens. O pressuposto do mercado como responsável pelo equilíbrio entre oferta e demanda e seus autoajustes precisa considerar o indivíduo como um ser racional, ou economicamente guiado, bem como as desigualdades existentes de acesso ao espaço e ao lugar de moradia como naturais e produto de escolhas racionais que não incomodam, pois tomadas a partir de um sistema de “compensação” (ganha-se de um lado e perde-se de outro) que traz satisfação aos indivíduos.

Contudo, se há algo em comum entre essas diversas correntes de pensamento é a necessidade de atuação do Estado, seja para intervir por aqueles que não têm escolha (marxistas), seja para controlar ambientes econômicos de “incerteza radical” (Abramo, 2007) ou simplesmente para atuar pontual e



cirurgicamente para resolver alguma situação de “desequilíbrio” do mercado, sem questionar muito quem a causou ou quem deve arcar com ela, como parecem defender os neoclássicos ou os tributários da *Real Estate Economy*.

Entre os modelos econômicos explicativos e a concretude da produção do espaço residencial existem diferentes métricas que circulam e transformam a realidade, sobre a qual deve atuar o Estado, entre outros mecanismos, via regulação urbanística.

Embora ainda não testada, a teoria heterodoxa proposta por Abramo<sup>8</sup> (2007), mais focada na microeconomia, parece apresentar potencial de explicação sob o ponto de vista tanto espacial quanto do comportamento dos agentes, especialmente se considerarmos o diálogo que pode ser estabelecido entre esta e a teoria da performatividade, qual seja, a ideia de que a ciência econômica molda a realidade mais do que apenas a descreve. Contudo, esta é questionável sob o ponto de vista dos responsáveis pela estruturação espacial resultante. Seria apenas obra de inovações de empresários schumpeterianos<sup>9</sup> a produção das novas localizações de bairros residenciais? Para Villaça (1998), o processo de estruturação do espaço intraurbano, e, dentre seus elementos, os bairros residenciais, tem como responsáveis as camadas de mais alta renda, as quais coordenam o Estado e o mercado imobiliário e, no Brasil, respondem por um processo de segregação gerador de uma estrutura morfológica em setores de círculos, a partir da concentração das camadas de alta renda em uma mesma região.

Abramo (2007), a partir de uma descrição detalhada do processo de produção mercantil do espaço residencial e de seus agentes

participantes, concluiu que é o tempo e a crença que influenciam a equibração mercantil. Sua análise se fundamenta na verificação do direcionamento da demanda para o consumo de novos produtos, a partir da criação e manutenção de crenças compartilhadas (convenções urbanas)<sup>10</sup> sobre externalidades de vizinhança que gerariam vantagens monetárias e sociais (de *status* – às famílias) aos agentes envolvidos. Similarmente a Abramo (2007), Villaça (1998) relaciona o preço do solo ao valor das localizações. Estas são produzidas coletivamente, mas seu domínio pelo processo de segregação empreendido pelo mercado imobiliário, em atendimento às camadas de alta renda, forçosamente se utiliza, entre outros mecanismos, da ideologia. A descrição do processo de convenção urbana de Abramo complementa a explicação de Villaça, ao detalhar o comportamento relacional dos compradores, apenas abordados superficialmente na obra deste último.

Contudo, nem Abramo, nem Villaça explicam especificamente o funcionamento interno do mercado imobiliário. Para Abramo, os agentes do mercado imobiliário são movidos pela maximização de lucros, o que talvez não explique exatamente a forma urbana constituída a partir de sua produção. Por sua vez, Villaça entende que a responsabilidade pela estruturação do espaço urbano não é de comando do mercado imobiliário; esse setor seria muito mais coordenado pelos grupos de alta renda do que o contrário. É possível, entretanto, que se trate do mesmo grupo social e, portanto, de valores partilhados – setor imobiliário e camadas de alta renda. Nesse aspecto, a teoria da performatividade traz elementos para o aprofundamento do tema.

A dinâmica urbana descrita por Abramo (2007), em suas palavras, assemelha-se a uma cidade "caleidoscópica", pois o processo de produção mercantil do espaço residencial constrói crenças a respeito de localizações urbanas e produtos para depois destruí-los ficticiamente dando início a novo processo de produção e realização do espaço-moradia em busca da lucratividade perdida justamente em decorrência da criação endógena de demanda que ele mesmo iniciou. Há similaridade também nesse aspecto com o processo de reestruturação descrito por Villaça (1998) em que o abandono das classes de alta renda de determinadas localizações para a criação de novas é construído igualmente com a utilização de mecanismos ideológicos similares, com comando do Estado por essas camadas, definindo áreas prioritárias para investimento em infraestrutura e utilização da legislação urbanística como garantia de manutenção da segregação e qualidade urbana pelo controle bastante restrito de permissões de uso do solo.

A analogia ao caleidoscópio é muito feliz também para descrever o processo de estruturação e reestruturação do espaço intraurbano de Villaça (ibid.), posto que o conceito de estrutura pressupõe uma rede de relações, em que a alteração de um elemento da estrutura fatalmente altera também seus outros elementos.

A partir dessa perspectiva, pode-se inferir que não haveria relação entre a demanda, criada pelo mercado especulativo da realização do espaço moradia e aquela existente na cidade, para a qual se desenham políticas públicas de atendimento. Pelo contrário, parece que a dinâmica decorrente do processo mercantil promove, na verdade, a migração de grupos sociais de maior renda de seus antigos locais de moradia para novos, criados pelo

mercado. Abramo (2007) critica, assim, o discurso neoliberal urbano que aposta na solução do mercado "para descobrir o paraíso da eficiência, da criatividade e da felicidade social" (p. 329) e propõe o retorno à política intervencionista no urbano, a partir da regulação e de procedimentos institucionais que permitam "devolver a visibilidade ao futuro da especularidade urbana mercantil". O deslocamento das camadas de alta renda no espaço intraurbano é, para Villaça (1998), o processo de estruturação e reestruturação urbana, o qual apenas pode ser verificado, quando analisada a estrutura como um todo e por um longo período de tempo. Sem esses critérios, para o autor, apenas é possível a identificação de transformações, que parecem, a princípio, guiadas apenas pelo mercado imobiliário, mas, ao olhar distanciado, são produzidas por este último, sob a dominação da burguesia. O autor não aponta propostas ou estratégias de atuação do Estado, dado que não era este o objetivo de sua tese; apenas se limita a incluir a legislação urbanística como um mecanismo empreendido pelo Estado, que sob o domínio das camadas de alta renda, visa a garantir as localizações.

Das duas teorias brevemente abordadas, depreendem-se os conceitos de "externalidade de vizinhança" e "localização" como chaves para a interpretação do processo de produção do espaço residencial urbano. Dentre as possíveis variáveis derivadas, neste trabalho se abordou o papel da regulação urbanística, em especial a definição de potencial construtivo (representado pelo coeficiente de aproveitamento) e zoneamento do uso residencial, como variáveis de levantamento e análise do papel do Estado na formação das localizações. Como o Estado participa desse processo por meio da prática do zoneamento no município

de Santos? Além da eleição da área insular do município de Santos, como caso de estudo, considerou-se também o tempo, em acordo com a orientação de Villaça, como um importante fator para a análise.

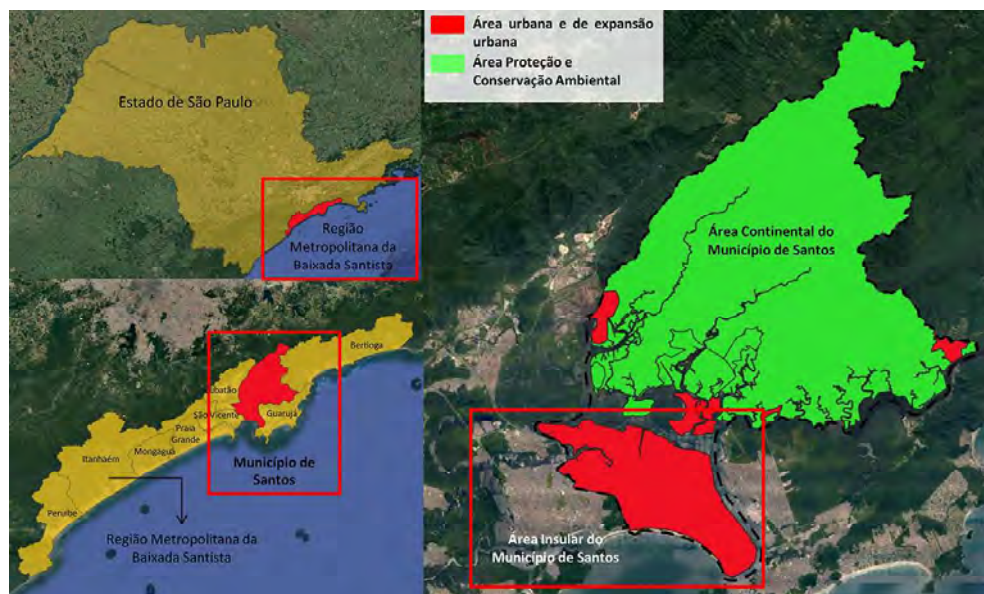
## O município de Santos na Região Metropolitana da Baixada Santista

O município de Santos, situado no litoral paulista, é o polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), integrada também pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga (Figura 1).

A revisão da estimativa de população para os municípios brasileiros do IBGE, com data-limite em 1º de julho de 2018 (432.957), publicada no Diário Oficial de União, em 29 de agosto de 2018), alterou a previsão de 2017 (434.742 habitantes) para o município de Santos, evidenciando uma projeção de perda de 1.785 habitantes.<sup>11</sup> Relevante também se apresenta o dado referente ao município de Praia Grande, integrante da RMBS e localizado na periferia do core metropolitano, em que se observa um acréscimo de mais de 9 mil moradores na previsão em um ano.

Essas informações corroboram os resultados apresentados por Farias (2018) em estudo demográfico recente sobre essa região, que apontou, entre outros aspectos, o processo de periferização, em que desponta o município

Figura 1 – Município de Santos e Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: autores, em 2021.

de Praia Grande como o principal receptor da população jovem em idade ativa proveniente de migração intrametropolitana, paralelamente à perda, pelo município de Santos, do grupo social em referência. Acredita-se, assim como expõe Farias (ibid.) e conforme estudo realizado sobre os impactos da migração na RMBS na pendularidade regional com destino ao município de Santos, que o fenômeno esteja ligado às dinâmicas urbanas de produção do espaço residencial na área insular de Santos, as quais provocam o "efeito bilhar",<sup>12</sup> apontado por Carriço (2011), ou "êmbolo",<sup>13</sup> observado por Meyer (2008), no caso do município de São Paulo. Nesses casos, grupos de renda alta substituem aqueles de renda média e estes últimos os de mais baixa renda, alterando a estrutura urbana no âmbito regional.

Considera-se que, embora dramática, a previsão de redução de população no polo de Santos parece ser apenas um desfecho previsível, posto que o município não cresce efetivamente desde a década de 1970. Pode-se inferir que há um deslocamento intraurbano de famílias entre bairros em Santos e uma migração de famílias de média renda a outros municípios da RMBS, como Praia Grande, conforme demonstrado em Farias (ibid.). Acompanha-se, portanto, a análise do referido autor de que as práticas espaciais modeladoras do espaço urbano vinculadas à dinâmica imobiliária parecem exercer protagonismo na configuração da ocupação do espaço da RMBS, apoiado pela ação direta ou indireta no processo de coordenação do planejamento da ocupação em cada município, especialmente no de Santos, constituindo novas localizações e convertendo antigas, conforme o interesse do mercado.

## Metodologia

A metodologia da pesquisa consistiu no levantamento e na espacialização dos coeficientes de aproveitamento<sup>14</sup> definidos em quatro leis de zoneamento que disciplinaram e disciplinam o uso e a ocupação do solo na área insular do município de Santos ao longo do período compreendido entre abril de 1968 e julho de 2018. Considerando o longo período temporal, foram levantadas também as alterações das referidas leis nesse recorte, que totalizaram 109 leis municipais ou complementares e, ainda, 17 leis de anistia que regularizaram, ao longo do tempo e à revelia do zoneamento, usos e construções.

Os mapas de espacialização de coeficientes foram gerados a partir da interpretação do texto da lei e desenho dos limites das zonas de sua aplicação no *software qgis*.

As alterações no zoneamento foram divididas em três períodos – primeiro, de 1968 a 1997; o segundo, de 1998 a 2011; e o terceiro, de 2011 a 2018 –, tiveram seus recortes estabelecidos a partir das datas de promulgação das leis de zoneamento analisadas, 1968, 1998, 2011 e 2018, respectivamente. Ressalta-se que, embora toda a parte referente ao zoneamento tenha sido revogada na lei de 1968 (Santos, 1968a), esta ainda está vigente, pois alguns de seus temas ainda não foram extintos ou incorporados a outras leis complementares que a sucederam.

A compilação das alterações teve, como guia orientador, o levantamento do conteúdo de cada um dos artigos alterados, os quais foram classificados, considerando-se os seguintes critérios: o local da cidade afetado

pelos alterações, o tema da alteração e a quantidade de alterações efetuadas no período considerado.

Para que fosse possível realizar uma avaliação comparativa das alterações, levando em consideração as diversas denominações que as áreas da cidade receberam no período pelas diferentes leis, consideraram-se recortes mais abrangentes, mas que guardassem, contudo, a apreensão mais específica da atuação do Estado no território. Sendo assim, às divisões gerais da cidade como “zona leste”, “zona noroeste”, “centro”, “morros” e “toda a cidade”, acrescentou-se apenas a subdivisão “zona leste orla”, pois essa área permaneceu, ao longo

do tempo, como uma subzona caracteristicamente diferente nos diversos zoneamentos abordados e, também, por se tratar de área de monopólio da terra, posta a irreproduzibilidade da orla da praia e sua vista. A categoria “toda a cidade” foi criada para os casos em que as alterações efetuadas no zoneamento não correspondiam a uma área específica.

Dentro da categoria “tema da alteração”, foram definidas seis subcategorias de classificação dos artigos, a partir da análise de seu conteúdo, quais sejam: “uso”, “construtivas”, “sistema de planejamento”, “paisagem”, “limites zonas” e “mobilidade”, sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Subcategorias de classificação

Tema das alterações	Subtemas
Uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– criação de novas categorias de uso</li> <li>– novas delimitações de zonas que interferiam apenas nos usos permitidos</li> <li>– novas permissões ou proibições de usos</li> <li>– alterações na regulamentação da tolerância aos usos desconformes</li> </ul>
Construtivas e de ocupação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações de densidades</li> <li>– alterações de coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, gabarito edilício, recuos, afastamento entre edifícios</li> <li>– alteração na definição de áreas computáveis no aproveitamento dos lotes</li> <li>– alterações de parâmetros de parcelamento do solo</li> <li>– alterações de dimensões mínimas de compartimentação de ambientes e afins</li> </ul>
Sistema de planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– regulamentações de processos de licenciamento de edificações e atividades</li> <li>– alterações da estrutura administrativa, dos órgãos responsáveis pelo planejamento municipal</li> <li>– constituição e alterações dos representantes do conselho atuante como instância de participação no sistema de planejamento</li> <li>– alterações que não interferiam na prática da coordenação espacial, mas apenas no expediente administrativo</li> </ul>
Paisagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>– cuidado com a composição do espaço público ou da face pública das edificações, como a disciplina de colocação de anúncios,</li> <li>– definição de níveis de proteção cultural e composição “estética” da paisagem no entorno de lugares públicos de destaque</li> </ul>
Limite zonas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações dos limites das zonas, as quais acabaram por alterar tanto parâmetros construtivos quanto de uso de partes do território</li> </ul>
Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações que impactaram na circulação urbana, seja de pedestres, seja de veículos, de passageiros ou de carga</li> </ul>

Fonte: autores, em 2021.

A intensidade das alterações em relação a cada uma das subcategorias enunciadas é apresentada a partir da soma da quantidade de vezes que os artigos, agrupados por temas, foram alterados ao longo do tempo. É importante, contudo, ressaltar, como será demonstrado adiante, que a lei de 1968 (ibid.) é muito mais abrangente quanto aos temas tratados. Trata-se do modelo de plano que cobre fisicamente todo o território do município e incorpora, além da divisão da cidade por funções, também por classes, como se verá, constituindo-se no zoneamento propriamente dito. Estava presente, ainda, nessa lei a regulamentação de assuntos atualmente incluídos em leis específicas (Quadro 2), como o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (Santos, 2019), leis de uso e ocupação do solo da área insular (Santos, 2018a) e da área continental (Santos, 2011c), diretrizes e sistema de planejamento presentes nos planos diretores (Santos, 1998b) e até mesmo a estrutura administrativa do planejamento urbano municipal e a composição de conselhos (Santos, 1999). Sendo assim, é necessário relativizar, na análise comparativa, as alterações relacionadas às subcategorias “mobilidade” e “sistema de planejamento”, posto que o plano diretor físico (Santos, 1968a) é muito mais abrangente do que as leis de uso e ocupação do solo do período, as quais se referem especificamente à atividade do zoneamento, não incluindo objetivamente parâmetros de regulação da circulação, como dimensionamento de vias, localização de pontos de parada de transporte fretado intermunicipal, entre outros, como havia anteriormente. Por esse mesmo motivo, também, a quantidade de alterações efetuadas é maior, assim como o período de vigência da referida lei é maior (em relação ao zoneamento, 30 anos entre a primeira lei e

aquela que a substituiu nesse assunto, de 1998, e o segundo período, bem menor, de 13 anos e entre a penúltima e a última, menor ainda, de apenas 7 anos).

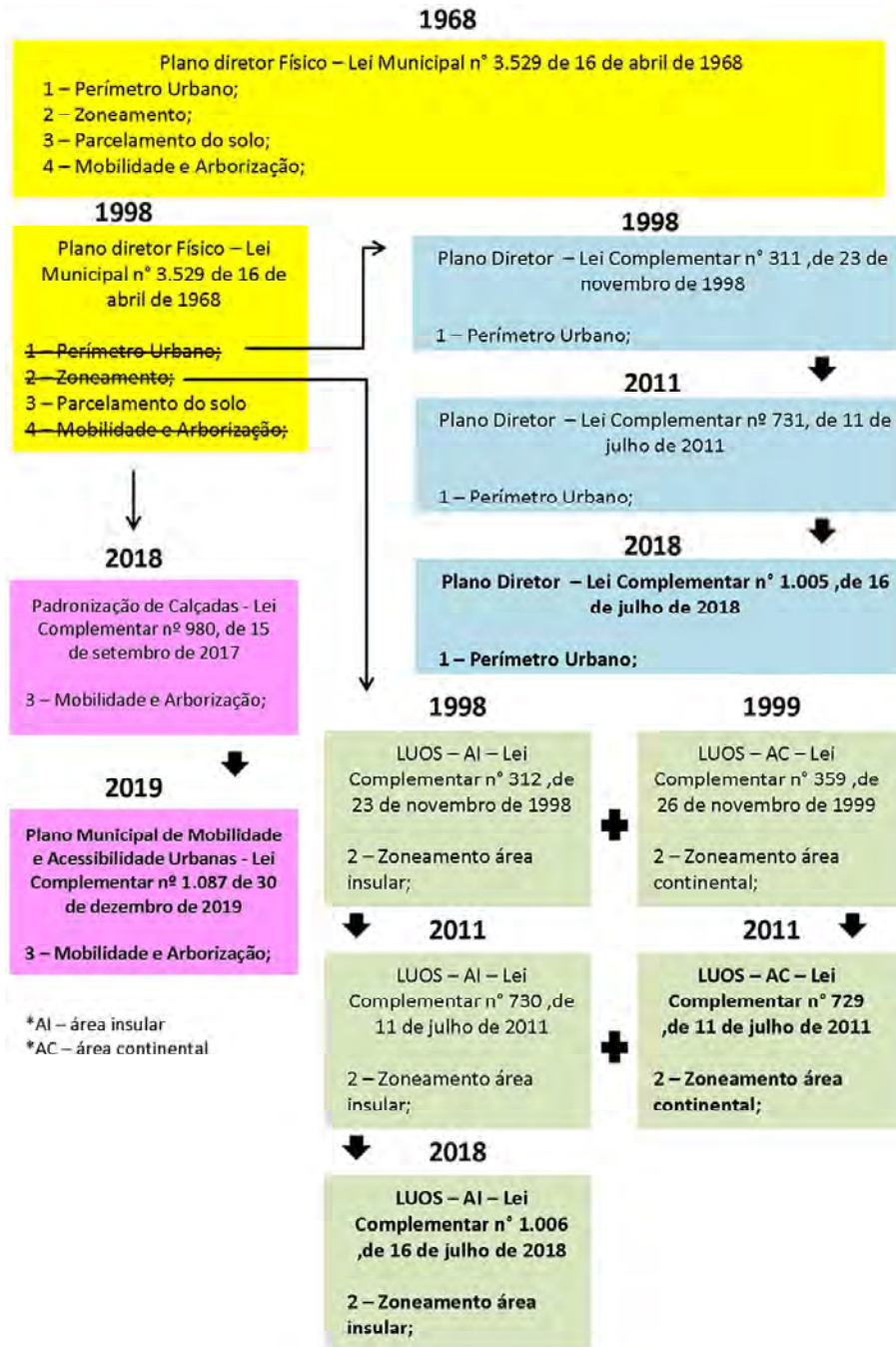
## Análise – 1º Período: 1968 a 1998

Em 16 de abril de 1968, foi promulgada a lei n. 3.529, instituindo o plano diretor físico do município de Santos (Santos, 1968a), estruturado em 17 capítulos e 406 artigos, abordando desde a regulamentação da “colocação de estátuas, hermas e quaisquer outros monumentos nos logradouros públicos”, até a definição de densidades residenciais líquidas por zonas, disciplina da circulação de veículos, cargas e pessoas, bem como a especificação de áreas de renovação urbanística da cidade. Observam-se preocupação com a expansão urbana e a necessidade de impor limites e organização.

Cabe ressaltar que se considerava então, como área urbana, todo o território insular, embora os morros situados na ilha fossem objeto de lei específica, promulgada no mesmo dia, pela lei n. 3.533 (Santos, 1968b), a qual, por sua vez, reportava a regulamentação da ocupação a leis específicas a serem editadas posteriormente.<sup>15</sup>

No que se trata propriamente da produção do espaço residencial, observa-se que apenas algumas zonas definidas podiam receber esse uso, com especificação daquelas onde seriam permitidas as moradias econômicas, ou seja, apenas nas áreas de interface direta com o porto organizado ou com zonas industriais, tanto na zona leste quanto na zona

Quadro 2 – Evolução das principais leis urbanísticas – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

noroeste. Nos morros, seria permitida apenas a permanência das moradias econômicas existentes, de acordo com a lei de morros (*ibid.*) (Figura 2).

Sob o ponto de vista do valor da terra, entende-se que as moradias econômicas poderiam ser viabilizadas nas áreas mais degradadas da cidade, pois sujeitas aos inconvenientes dos usos mais impactantes, mas também estariam concorrendo em desigualdade de condições de acesso com atividades econômicas que se beneficiavam principalmente da proximidade com o porto organizado e da infraestrutura de acesso de veículos de carga. A essas áreas eram estabelecidas as mais baixas densidades líquidas da cidade (200 hab/ha) e gabarito (3 pavimentos). Se, segundo Topalov (1984), o montante do lucro das atividades econômicas pode ser modulado segundo sua localização na estrutura urbana, é de se esperar que as áreas adjacentes ao porto organizado o requeiram à cidade. A pressão nessas áreas específicas de permissão da construção de moradias econômicas é esperada e, como se verá adiante, contemplada com alterações de zoneamento. Mas cabe, contudo, questionar se essa disciplina de zoneamento empreendida pelo Estado não acabou por manter baixos os preços da terra, quando as atividades retroportuárias não eram permitidas, para depois liberar tais atividades. Se as atividades retroportuárias pudessem se instalar desde o início, talvez houvesse a caracterização nessa área de renda de monopólio, pela proximidade à área irreprodutível de acesso às águas do canal do Estuário e às vias perimetrais de circulação e acesso de veículos de carga.

O plano diretor físico (Santos, 1968a), originalmente definia três critérios de ocupação por zona no que tange ao uso residencial: a

densidade residencial líquida, o coeficiente de aproveitamento e o gabarito das edificações, este último também limitado originalmente à largura da via. As maiores densidades líquidas, de 1200 hab/ha e gabarito de 14 pavimentos, estavam definidas para as quadras situadas em frente à praia, na área estabelecida como zona turística, a qual recebeu, durante bastante tempo, primordialmente as maiores densidades flutuantes da cidade em decorrência do uso de veraneio. Pode-se aventar se, nesse caso, o maior aproveitamento dos lotes urbanos pode ter iniciado um movimento especulativo para captar as rendas derivadas do monopólio da vista ao mar.

Os coeficientes de aproveitamento variavam de 3 a 6 vezes a área do terreno, os gabaritos de 3 a 14 pavimentos e as densidades residenciais líquidas de 200 hab/ha, na zona noroeste e na interface com o porto na zona leste, a 1200 hab/ha, na zona turística, e 1000 hab/ha, na leste em geral. Esse período deu continuidade ao processo de cristalização dos estoques residenciais, iniciado na década de 1950.

A partir de 1970, têm início o aumento generalizado das densidades residenciais líquidas, até esta ser extinta como parâmetro na década de 1980. A manutenção do alto coeficiente de aproveitamento na maior zona da região leste da cidade assegura desde já diretriz generalista de distribuição de índices de aproveitamento generosos na maior porção urbanizada da área insular. Embora o aproveitamento do solo bruto<sup>16</sup> fosse equivalente ao líquido originalmente, ou seja, todas as áreas construídas do edifício entravam no cômputo do coeficiente-limite, este permaneceu de fato gratuito durante os 30 primeiros anos da aplicação da lei e, na prática, até os dias de hoje, como se verá a seguir.



Figura 2 – Espacialização de coeficientes de aproveitamento 1968  
(lei municipal n 3.529)



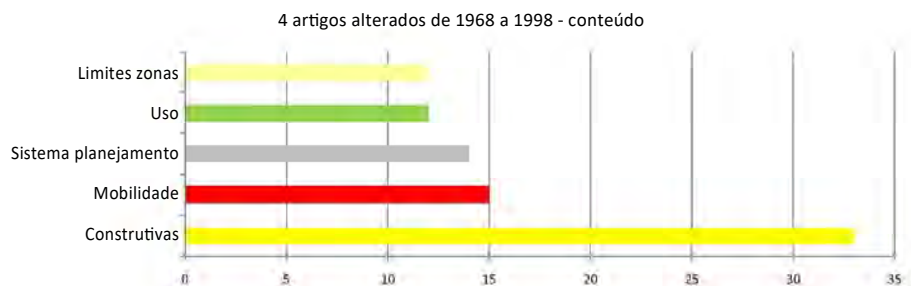
Fonte: autores, em 2021.

A análise das alterações realizadas no plano diretor físico de 1968 a 1998 ocorreu em todas as áreas da cidade, com ligeira vantagem para o Centro (Gráfico 2) e se concentrou nas alterações construtivas (Gráfico 1). Todas elas, ainda que não tenham alterado especificamente o coeficiente de aproveitamento, ampliaram o aproveitamento dos lotes a partir de redução de recuos, do aumento de taxas de ocupação, mas principalmente das áreas não computáveis no cálculo do coeficiente de aproveitamento. A primeira vez que isso ocorreu foi no ano de 1976 (Santos, 1976), quando se passou a permitir a construção de 4 pavimentos, onde havia limitação de 3, para abrigo exclusivo de garagem de automóveis no pavimento térreo, sem que esse adicional fosse computado como área construída. Entende-se que essa primeira

liberação estaria ligada à incorporação da disseminação dessa nova modalidade de circular na cidade, inclusive com exigências legais de oferta de vagas mínimas, mas ela constituiu-se em um privilégio de poucos à época e ainda hoje; embora a taxa de motorização na cidade tenha aumentado muito (EMTU, 2013), também se reduziu a taxa de ocupação por veículo, ou seja, a posse de veículos ainda é um privilégio concentrado em alguns grupos sociais.

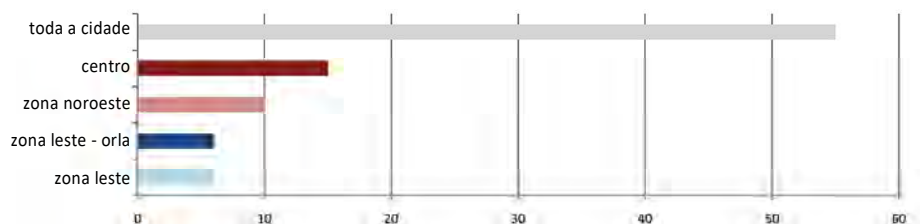
Cabe ressaltar uma curiosa tentativa de captar a “mais-valia”<sup>17</sup> urbana ocorrida em 1996 com a delimitação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico – Zede pela lei complementar n. 213, de 17 de abril de 1996 (Santos, 1996). Essa lei criava a possibilidade de alterações de índices, por iniciativa dos proprietários, para os imóveis inseridos

Gráfico 1 – Alterações da lei n. 3529 no período de 1968 a 1998 – tipo alteração



Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 2 – Alterações da lei n. 3.529 no período de 1968 a 1998 – região alteração

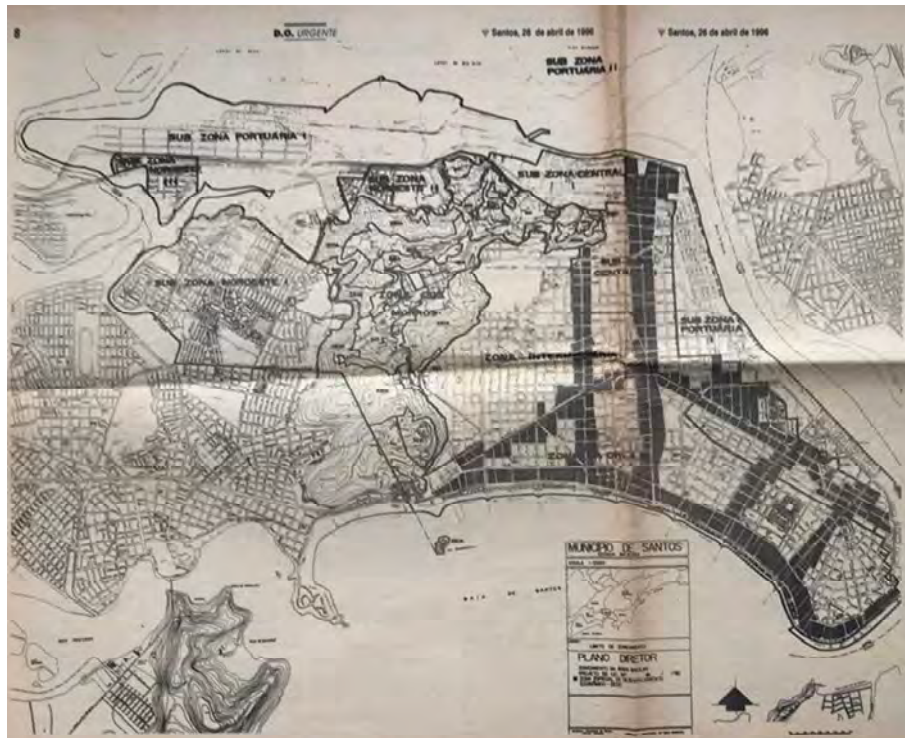


Fonte: autores, em 2021.

dentro dos limites das Zedes (eixos sombreados na Figura 3), desde que fosse efetuado o pagamento de contrapartida financeira à prefeitura, com fatores de planejamento diferentes de acordo com o uso pretendido, vinculado ao coeficiente máximo de aproveitamento da ordem de 7,5 vezes a área da quadra, para financiar a construção de habitação de interesse social. Os valores recolhidos seriam destinados ao Fincohap (Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular).

Não se tem notícia da efetividade dessa lei, mas serão encontradas similaridades em relação às áreas de majoração de índices mediante contrapartidas, assim como em relação à estratégia, questionável, de tentar promover o resgate de contrapartidas, sem, contudo, adaptar os índices de outras zonas urbanas também de interesse do mercado imobiliário, inviabilizando sua aplicação por concorrência com outras localizações urbanas, dotadas de altos índices de aproveitamento.

Figura 3 – Delimitação da Zona Especial de Interesse Econômico em 1996 – lei complementar n. 213



Fonte: Santos (1996).

## Análise – 2º Período: 1998 a 2011

Embora a lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998 (Santos, 1998a), que substituiu a parte referente ao zoneamento<sup>18</sup> disciplinada no plano diretor físico de 1968, tenha apenas incorporado as diversas ampliações de potencial construtivo que ocorreram entre 1968 e 1998, ela liberou, ainda, outras condicionantes, como o acréscimo de áreas

não computáveis no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA), as caixas de escadas, poços de elevadores e circulações ampliando, sobremaneira, o direito de construir nos lotes urbanos. Eliminou, também, o gabarito máximo como condicionante da ocupação, deixando apenas o CA (Coeficiente de Aproveitamento) e a TO (Taxa de Ocupação) regularem a altura dos edifícios, além de criar a figura do “embasamento”, mais um modo de ampliar a área construída.

Além de tornar os parâmetros construtivos menos inteligíveis à população em geral (o controle por gabarito era facilmente assimilável), também transformou a construção verticalizada em um “nicho para entendidos”, muito ligada a um tipo específico de projeto. A justificativa para a liberação do potencial construtivo à época estava associada ao discurso de que o mercado imobiliário não conseguiria produzir unidades residenciais mais baratas com os coeficientes vigentes, ou seja, que o aumento dos índices viabilizaria esse produto.

Ressalta-se, também, a criação de subzonas sobrepostas ao zoneamento “comum” com usos e índices específicos de ocupação de forma não onerosa (Nides – Núcleos de Intervenção e Desenvolvimento Estratégico)

ou onerosa (Corredores de Renovação e Desenvolvimento Urbano – CDRU). A despeito dessas novas diretrizes, as quais, em tese, poderiam trazer benefícios a outras áreas da cidade com o direcionamento de investimentos em espaços e equipamentos públicos de uso coletivo (alguns casos de Nides), o aproveitamento da terra urbanizada continuou a ser indistintamente distribuído na zona leste a altos índices (Figura 4), não apenas inviabilizando as intervenções estratégicas ou tecnicamente justificáveis (como o adensamento ao longo de eixos de transporte coletivo – CDRU), como também atribuindo o direito de escolha livre ao mercado imobiliário quanto ao que construir e onde construir. Para este último aspecto, caberia uma análise mais aprofundada,

Figura 4 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 1998  
Lei complementar n. 312



Fonte: autores, em 2021,

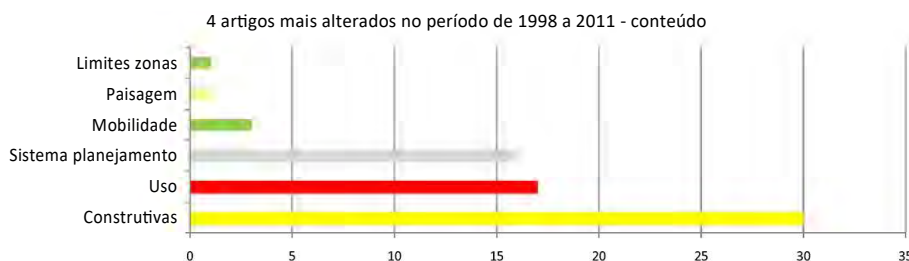
contudo, parece possível que a expansão de construções nos padrões daquelas tradicionalmente realizadas na zona da orla (extensa faixa de terra situada abaixo da antiga linha férrea que atravessava a cidade) para áreas situadas na zona intermediária (situada acima da antiga linha férrea) possa ter se beneficiado do denominado *mark up*<sup>19</sup> urbano, nos termos abordados por Abramo (2007), maximizando os lucros na realização ou se apropriando de sobrelucros, em decorrência da aplicação dos mesmos parâmetros para a construção em terras mais baratas, sem que isto tivesse impacto na redução do preço dos apartamentos.

Como apontado por Carriço e Barros (2015), ao avaliar a produção imobiliária do período mais recente da área insular de Santos (2005 a 2014), observou-se que esta se concentra onde há estoque de moradias desocupadas e onde residem as famílias com maior rendimento. É possível inferir, portanto, que a justificativa apresentada pelo setor para a ampliação dos índices não se cumpriu na prática.

Ainda que tenham se viabilizado a consolidação e a ampliação dos índices urbanísticos com a promulgação da lei complementar n. 312, de novembro de 1998 (Santos, 1998a), algumas alterações a ela ainda foram realizadas entre 1998 e 2011. A maioria concentrada nos parâmetros construtivos (Gráfico 3). Entre estas se destaca a inclusão da expressão “áreas computáveis” no cálculo da área construída adicional para efeitos do cálculo da outorga onerosa em CDRU, inviabilizando qualquer resgate de contrapartida financeira.

Desde o início da vigência da lei de Zeis (Santos, 1992), garantiu-se a proibição da demarcação de Zeis na região próxima à orla da praia, institucionalizando a segregação das camadas de alta renda, historicamente ali localizadas desde a primeira metade do início do século XX, com a abertura de duas importantes ligações viárias entre o centro e a praia. Embora as permissões de construção de habitações econômicas tenham sempre definido essa região como uma área de exclusão, entende-se que a definição expressa no texto da lei da

Gráfico 3 – Alterações da lei complementar n. 312 no período de 1998 a 2011 – tipo alterações



Fonte: autores, em 2021.

proibição é incomum. Além disso, a existência dessa demanda tão específica, na década de 1990, pode significar um movimento de defesa do território ameaçado por políticas progressistas. Afinal, o Banco Nacional de Habitação – BNH já havia financiado um conjunto expressivo de unidades no bairro da Aparecida, a duas quadras da praia, no final da década de 1960, ao lado de terreno onde seria construído, posteriormente, um *shopping center* e diversos outros edifícios de alto padrão.

Com isso se garantiu, ao mercado imobiliário, a possibilidade de constituição de zonas homogêneas de concentração das famílias de maior poder aquisitivo próximo à principal amenidade da área insular, a praia.

## Análise – 3º Período: 2011 a 2018

Em 2011, o zoneamento definido pela lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998 (Santos, 1998a), é substituído pela lei complementar n. 730, de 11 de julho (Santos, 2011a). Não há alteração no padrão generalista de distribuição dos coeficientes de aproveitamento já praticados, a despeito da miríade cada vez maior de condicionantes que dificultam a compreensão da lei. Acrescenta-se a redução do coeficiente de aproveitamento para o que se denominou “vias de menor capacidade de suporte”. Nos imóveis emplacados para as vias assim classificadas (largura inferior a 14 m), passou-se a permitir o coeficiente líquido de 4, em substituição a 5 vezes a área do lote. Considerando a quantidade de vias identificadas com essa classificação, não fossem as áreas

não computáveis, haveria de fato uma redução do aproveitamento, ainda que pequena, mas desvinculada da justificativa utilizada para essa alteração, o “congestionamento” provocado por veículos, posto que nenhuma restrição na oferta de vagas de veículos a acompanhou.

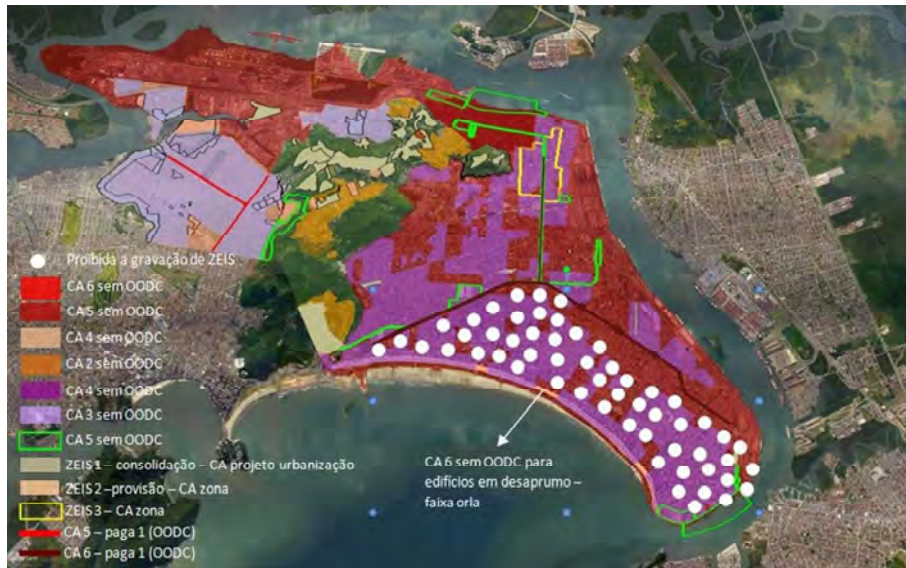
Em verdade, observa-se o contrário na modelagem dos empreendimentos, ou seja, a ampliação do número de vagas ofertadas por unidade com a construção de embasamentos cada vez maiores, “estimulados” pela não inclusão da área construída de garagens no cômputo do coeficiente máximo de aproveitamento.

Nos sete anos decorridos entre a promulgação da lei complementar n. 730, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011a) e a atualmente vigente (lei complementar n. 1006, de 16 de julho de 2018 – Santos, 2018a), apenas duas alterações foram realizadas, e ambas se referiam a pequenas modificações nas categorias e permissões de uso.

Não há registro, durante todo o período em se passou a cobrar contrapartidas pelo uso de área construída adicional, de qualquer valor efetivamente pago de obra concluída na cidade, conforme informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, ou de uso da Transferência do Direito de Construir – TDC, possível para imóveis preservados situados no Centro Histórico.

Em 2013, o Plano Diretor (PD) disciplinado pela lei complementar n. 731, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011b), é revisado e nele há inclusão de um interessante artigo a respeito da relação entre o potencial construtivo e os tipos edifícios dos empreendimentos que passaram a ser realizados a partir década de 2000, os “condomínios clube”. Esse dispositivo permaneceu na revisão do PD efetuada em 2018,

Figura 5 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 2011 –  
Lei complementar n. 730



Fonte: autores, em 2021.

que deu origem à lei complementar n. 1.005, de 16 de julho de 2018 (Santos, 2018b). Pode-se dizer que o dispositivo é o tipo de “normalização de reação”, posto que foi introduzido para corrigir uma distorção que estava a desvirtuar o atendimento à demanda de Habitação de Mercado Popular – HMP, qual seja:

Art. 142. [...]

§ 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

IV - Habitação de Mercado Popular – HMP: destinada a famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários-mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até 2 (dois)

sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos. (Grifos nossos)

Essa tentativa do poder público municipal significa, na prática, que as áreas de garagem e lazer não poderiam mais assumir as proporções que vinham assumindo nos empreendimentos de mercado para o caso de habitações de mercado popular. Ainda assim, essa assunção parte do pressuposto de que o mercado imobiliário estaria apto a realizar empreendimentos populares.

Em 2017, o primeiro trecho do veículo leve sobre trilhos – VLT, um investimento do estado de São Paulo na Região Metropolitana da Baixada Santista, já estava totalmente implantado e em funcionamento (Portal do Governo, 2017). Embora já previstas no Plano Diretor de 2013, as Áreas de Adensamento Sustentável – AAS, que tinham como objetivo a construção de empreendimentos habitacionais populares e de interesse social sem vagas ou com poucas vagas de veículos ao longo do eixo de transporte, foram delimitadas e regulamentadas na lei de zoneamento apenas em 2018, pela lei complementar n. 1.006, de 16 de julho (Santos, 2018a).

A lei de uso e ocupação do solo vigente torna ainda mais nebulosa a regulamentação da ocupação, além de ampliar o aproveitamento dos lotes sem de fato aumentar o CA, pelo aumento da taxa de ocupação. Amplia-se a miríade de sobreposições de zonas, incluindo-se as AAS (mesmo onde não há sequer previsão oficial de extensão do VLT), e também se acrescentam, aos Nides<sup>20</sup> já existentes, as denominadas Zonas de Renovação Urbana – Zerus.

A altura dos edifícios passa a ser medida em metros e não mais em pavimentos, dificultando novamente a percepção do cidadão comum, e passa-se a cobrar contrapartida financeira, também, dos imóveis emplacados para as vias de menor capacidade de suporte, sem qualquer restrição ao número de vagas, o que manteria uma mínima coerência com a caracterização da infraestrutura saturada quanto ao volume de tráfego das referidas vias.

Além disso, exclui-se o anexo que existia, tradicionalmente, para facilitar a compreensão dos índices urbanísticos definidos por zona,

passando a apreensão dos parâmetros de aproveitamento e ocupação a estar condicionada à leitura obrigatória de cada artigo da lei.

Embora anunciada como um grande avanço, a cobrança efetiva da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, em qualquer das áreas aplicáveis, para utilização do CA 5 já oferecido nas leis anteriores, está vinculada à condição de implantação denominada “área de integração”, ou seja, do afastamento do muro de divisa da propriedade com a rua, em 3 metros, sem obrigação alguma de que este esteja no mesmo nível da calçada, de modo a ampliar, ao menos, o espaço de circulação dos pedestres nos passeios.

O pagamento da contrapartida é exigido, portanto, para a utilização do denominado “coeficiente ampliado”, de 6 vezes a área do terreno na maioria das zonas. Cabe ressaltar que as áreas não computáveis continuam as mesmas e em grande quantidade, fazendo com que, na prática, continue-se a construir, no mínimo, o dobro do aproveitamento instituído por lei (Figura 7). Ao movimento de complexificação do zoneamento, com uma grande quantidade de zonas de exceção (AAS, Zeru adicionadas aos já existentes Nides e CDRU), manteve-se, ao mesmo tempo, a generalidade da distribuição de índices de aproveitamento generosos.

Sob o ponto de vista da valorização da terra, se a homogeneidade dessa distribuição de índices, por um lado, reforça a valorização de monopólio das áreas próximas à orla, por outro, permite a vasta área de possibilidades de maximização de lucros, em que os índices são os mesmos e as terras são mais baratas. Na prática, o que se observa é que o



coeficiente de aproveitamento é único, mas bem acima de 1, conforme recomendação do Conselho das Cidades.

Cabe destacar que o nível de regulamentação dos dispositivos legais é muito heterogêneo. Enquanto alguns Nides instituídos são muito detalhados, com a definição de usos, coeficientes e projetos do espaço público, outros não apresentam regra alguma, sendo limitados à regulamentação posterior em leis específicas, as quais, até o presente momento, não foram ainda sancionadas.

Ressalta-se que, apesar ou em decorrência da miríade de zonas presentes no zoneamento e disciplinamento de exceções às regras

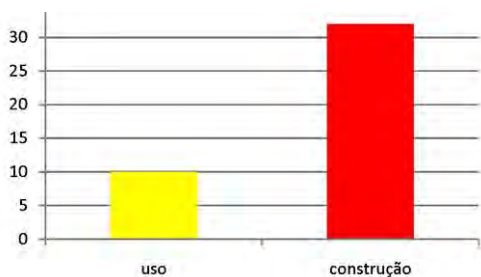
legais, foram sancionadas ao total 16 leis de anistias no período. Em sua maioria, regularizando construções e usos realizados em desacordo com a norma. Destacam-se, entre estas, a regularização de moradias econômicas e de usos ligados às atividades retroportuárias e industriais. Enquanto a legislação estava concentrada na regulamentação, principalmente, na liberação de parâmetros construtivos na zona leste da cidade, voltados ao uso residencial de mercado às camadas sociais de mais alto rendimento, a cidade pobre seguia crescendo “fora da lei” e as atividades impactantes próximas a estas, em um movimento de valorização das propriedades para alguns e desvalorização destas para outros.

Figura 6 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 2018 – lei complementar n. 1006



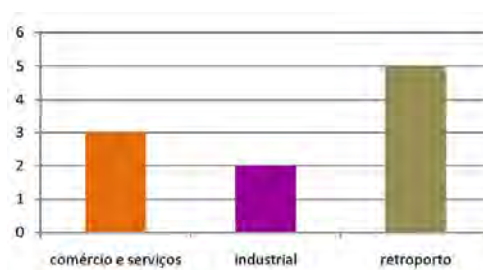
Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 4 – Anistias por tipo – 1968 a 2018



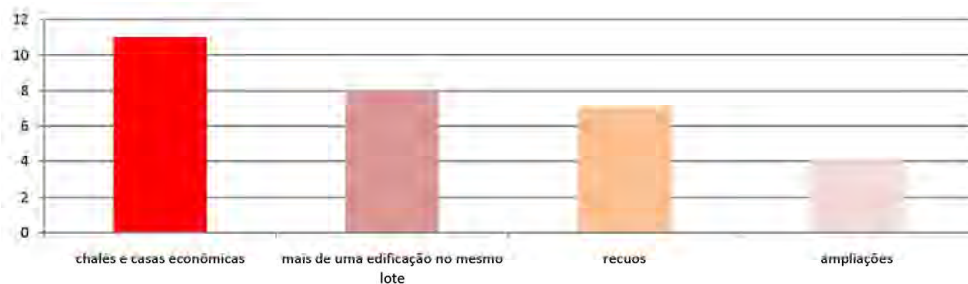
Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 5 – Anistias por tipo de uso – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 6 – Anistias por tipo de construções anistiadas – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

Figura 7 – Comparativo de aproveitamento do solo no período com análise das áreas não computáveis



A simulação da comparação entre a aplicação dos coeficientes de aproveitamento para as quatro leis estudadas sobre o atual parque construído demonstra a diferença enorme entre o aproveitamento do terreno, que considera todas as áreas construídas, e o aproveitamento líquido do terreno, em que entram apenas as áreas computáveis (Figura 7).

A observação do conteúdo relacionado ao uso e à ocupação do solo anistiado, ao longo de todo o período considerado, evidencia o tratamento dispensado às moradias econômicas, legalizadas em grande proporção a despeito de suas condições de habitabilidade, desde que situadas fora das zonas de maior interesse do mercado imobiliário.

Enquanto cidade portuária, o município de Santos, com vasta área de preservação ambiental em sua porção continental, é território de grande disputa entre usos residenciais e retroportuários. Sua porção insular, de exíguo território, ao abrigar um porto organizado, desde o final do século XIX com algumas expansões, inclusive sobre o canal do estuário ao longo do tempo, é grande atratora de empresas de armazenamento e de transporte de cargas. Os usos retroportuários, impactantes por natureza, além de angariarem, a cada nova revisão de zoneamento, novas áreas, com a ampliação regulamentar das zonas portuárias, sempre sobre antigos bairros populares, também foram legalizados fora das áreas permitidas, em um movimento invertido do planejamento das permissões de uso. Por interesse daqueles que realizam a principal atividade econômica de uma cidade portuária, zonas portuárias foram acrescentadas sobre áreas de uso portuário anistiado, em bairros já em processo de desqualificação para o uso residencial.

Contudo, essa regra não é válida para todos os bairros de interface com o porto. O bairro Ponta da Praia, localizado na zona da orla, contíguo ao corredor exportador, é objeto de 3 Nides, cujos projetos de requalificação não foram apenas regulamentados em lei, como executados somente dois anos após sua regulamentação (Santos, 2018).

## Conclusão

É clara a falta de transparência na imputação dos índices no zoneamento da cidade,<sup>21</sup> que vêm se elevando desde quando foram instituídos como instrumentos de regulação da ocupação do solo, na década de 1960. Na prática, considerando as áreas não computáveis definidas na lei,<sup>22</sup> como área de garagem, lazer, entre outras, é possível construir, a depender do tamanho do lote e do projeto do empreendimento, muito acima do dobro do coeficiente máximo admitido.

A partir da breve análise, observou-se que o Estado, via regulação urbanística, garante a segregação das localizações preferenciais das camadas de alta renda através das restrições às permissões de uso, da delimitação de zonas de exceção para qualificação e da manutenção de índices lucrativos para a produção do mercado imobiliário de uso residencial. O poder local garante a conservação dos valores das propriedades, seja pela reafirmação a partir da regulação dos espaços de produção residencial privilegiada, seja pela manutenção das possibilidades de provisão habitacional subsidiada, distante da zona leste da ilha ou, mais precisamente, da extensa faixa mais próxima à orla.

Além disso, a atribuição de altos índices em toda a área insular, generalista, garante a conversão de áreas em novas localizações residenciais, com possibilidade de maximização de lucros. Nesse sentido, os princípios de sustentabilidade do adensamento invocados na lei não chegam, de fato, a reestruturar a produção de habitações populares ao longo de eixos de transporte.

A ação regulatória estatal não apenas não muda, como reforça a “ordem urbana” que privilegia a produção de espaço residencial de alta renda. Há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local que desencadeiam uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações, bem como o direcionamento da produção do espaço urbano residencial pelas camadas de alta renda.

Considera-se importante que sejam levantadas as outras variáveis relacionadas à produção das localizações residenciais que possam contribuir para a verificação das teses de Abramo (2001) e Villaça (1998) em relação à estruturação do espaço residencial urbano

ou à definição da ordem urbana, tal como a espacialização da distribuição da população por rendimento no período, espacialização do valor dos imóveis ao longo do tempo, bem como dos produtos imobiliários residenciais que possibilitem a observação da atuação das convenções urbanas propostas por Abramo (2007) na formação nas novas localizações. Além disso, o levantamento e a espacialização dos investimentos públicos de qualificação da infraestrutura urbana de mobilidade e espaço público, os quais contribuem para a valorização da terra e sobre os quais responde o poder local, são também necessários.

Outro aspecto importante a se considerar é a delimitação dos papéis que desempenham o poder executivo e o poder legislativo no processo de evolução do zoneamento urbano. Pesquisas futuras, em documentos como atas das sessões realizadas na Câmara de Santos e nas emendas efetuadas pelo poder legislativo aos projetos de lei referentes ao ordenamento urbano, podem trazer contribuições, inclusive para a verificação do defendido por Villaça (1998) em relação ao papel de coordenação dos grupos de alta renda sobre o mercado imobiliário.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-5271-3430>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
marina.ferrari@ufabc.edu.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7744-5225>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
flavia.feitosa@ufabc.edu.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0001-6264-001X>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
jeroen.klink@ufabc.edu.br

## Notas

- (1) Lucro “normal” é o nível de lucro associado às condições de mercado competitivo (as condições “normais” na perspectiva da economia ortodoxa). Sobrelucro representa o nível de lucro que emerge em função da capacidade de o proprietário controlar/monopolizar a estrutura de mercado (Christophers, 2020). Na perspectiva desse autor, para gerar renda são necessárias duas condições: a existência de um proprietário em condições monopolista-oligopolista e de um mercado que permita circular a propriedade e realizar essa renda/sobrelucro.
- (2) Dispositivo similar às Zonas Especiais de Interesse Social aplicadas no Brasil. Imbroscio (2019) traz uma síntese crítica da discussão abordada pelo movimento Anti-EZ (*Exclusionary Zoning*) americano e as propostas de *Inclusionary Zoning*.
- (3) Healy (2011) usa “*travelling*” *planning ideas* para se referir a ideias de planejamento urbano que viajam entre lugares. Há similitude entre o conceito de Healy e o abordado por Maricato (2001), Leme (1999) e Feldman (2005) quando estes últimos identificam, na história do planejamento urbano no Brasil, as ideias de “matriz estrangeira” que orientavam sua prática no País. Em estudos mais recentes, Yunda e Bjørn (2020) e Lopez-Morales et al. (2019) abordam os impactos das ideias de *transit-oriented development* – TOD, provenientes no norte global, introduzidos nos ambientes urbanos do sul global, em específico nas cidades de Bogotá e Santiago, respectivamente.
- (4) “*Densification became seen as a means to reduce land consumption, foster agglomeration economies, improve social inclusion and integration, enhance biodiversity, and reduce energy consumption*” (Turok, 2011; Zhu, 2012 apud Yunda e Bjørn (2020).
- (5) O conceito de *embeddedness* estabeleceu-se como uma categoria instrumental para tomar nota dos processos no nível micro da teoria de rede, dos laços relacionais entre os atores, enfatizando o papel que as redes sociais desempenham na geração de confiança entre compradores e vendedores, que tornam a troca possível (Berndt e Boeckler, 2009).
- (6) O conceito de performatividade pode ser entendido como uma interpretação do funcionamento do mercado. Para Callon (2006), modelos e métricas não apenas descrevem, mas potencialmente transformam a própria realidade do mercado.
- (7) Vertente da economia ortodoxa que explica a alocação e a formação de preços nos mercados fundiários e imobiliários (DiPasquale e Wheaton, 1996).
- (8) Embora a teoria da renda fundiária, concebida como o principal elemento da coordenação intraurbana, seja mais comumente utilizada nas análises das dinâmicas de localização da produção do mercado imobiliário, Abramo (2007) sugere outra perspectiva de análise, considerando a subjetividade dos processos cognitivos dos agentes participantes da produção e consumo mercantil do espaço residencial. Ele sustenta que uma política de austeridade monetária ortodoxa, “particularmente no que se refere à configuração urbana, pode vir a gerar muito mais dificuldades do que as tradicionais, preocupadas, acima de tudo, com o papel da propriedade fundiária, conseguiriam imaginar” (p. 326). Descreve um processo de escolha das localizações pelas famílias, muito mais orientado pelo “motivo-especulação” do que pelo “motivo-residência”, seja porque esperam realizar um ganho monetário graças à valorização da mercadoria urbana, seja porque venham a ser compensadas por expectativa de venda do bem como reembolso da dívida aos agentes financeiros sob o risco de desemprego.

- (9) De acordo com Abramo (2007), empresários schumpeterianos são os indivíduos, grupos de indivíduos ou empresas responsáveis pela inovação em produtos imobiliários ou na criação de novas localizações urbanas para a implantação de novos empreendimentos residenciais.
- (10) Segundo Abramo (2007, p. 211), é entendida como uma crença projetada sobre o futuro das localizações residenciais.
- (11) A população estimada do município de Santos, em 2020, era, de acordo com o IBGE de 433.656 pessoas (disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama>; acesso em: 21 fev 2022).
- (12) A expressão refere-se ao movimento observado por Carriço (2011) na área insular do município de Santos de aumento na seletividade do acesso de determinados grupos sociais aos bairros da orla, repercutindo para as demais partes de seu território, mesmo para aquelas até então desprezadas, como o setor noroeste de Santos. Esse processo também teria rebatimentos em outras áreas da RMBS, empurrando os grupos populacionais situados na base da pirâmide social à emigração de Santos, já que não encontrariam outras alternativas habitacionais em seu território insular.
- (13) Meyer (2008), ao relacionar a oferta de moradias pelo mercado e a demanda no município de São Paulo, observa que o movimento se assemelha a um êmbolo: "Como um êmbolo, os grupos de renda média vão ocupando os espaços de expansão do grupo de renda seguinte, que tem seu locus de migração deslocado para a próxima porção do território" (p. 185).
- (14) Coeficiente de aproveitamento: índice que, multiplicado pela área do terreno a ser edificado, determina a área construída permitida para o lote. Para a utilização de instrumentos urbanísticos, como PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), TDC (Transferência do Direito de Construir) e OODC (Outorga Onerosa do Direito de Construir), é necessário, além da definição do coeficiente de aproveitamento básico, também do mínimo e do máximo.
- (15) A única área regulamentada foi o planalto da Nova Cintra, em 1970, por decreto, recebendo um programa de ocupação com definição de projetos de interesse turístico (Santos, 1970).
- (16) A expressão "coeficiente bruto" significa, no âmbito desta análise, a área total passível de ser construída, somando-se as áreas computáveis e não computáveis. A expressão "coeficiente líquido" leva em consideração apenas as áreas computáveis.
- (17) Considera-se aqui "mais-valia" urbana nos termos da abordagem de Fernanda Furtado (Silva, 2014), como parte da valorização alheia à ação do proprietário decorrente de decisões administrativas que importem em alterações da normativa urbanística ou decorrem da definição destas, como os índices de aproveitamento do solo.
- (18) Seções I, II e III do Capítulo VIII ("Do zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos"), I e VI do Capítulo X ("Das edificações nos lotes") e anexos (mapas de zoneamento e classificação viária) da lei municipal n. 3.529, de 16 de abril de 1968 (Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras, em Santos, 1968a).

- (19) Em Abramo (2001), *mark up* é a maximização de lucros a partir do lançamento de um novo produto imobiliário em um ambiente de incerteza (convenção urbana) e homogeneidade. "Em nossa análise da dinâmica residencial, aprofundaremos a ideia de que essa tendência à homogeneização do estoque residencial segue de par com a tendência à sua diferenciação, o que é devido às estratégias de inovação estabelecidas em torno do produto. Assim, a verticalidade e a densidade residenciais revelam dois movimentos simultâneos de diferenciação e homogeneização do espaço, ou seja, nossa leitura alternativa vai se basear na relação existente entre o mecanismo de coordenação espacial – considerando em um contexto de incerteza urbana e que chamaremos de convenção urbana – e a prática de inovação residencial dos empresários, cujo objetivo primeiro é impor um *mark up* urbano" (p. 145).
- (20) A delimitação de dois dos Nides previstos na lei complementar n. 1.006, de 16 de julho de 2018 (Santos, 2018a), e os respectivos termos de compromissos assinados entre grupos empresariais e a Prefeitura Municipal de Santos são objeto de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra os referidos grupos, a Prefeitura, o prefeito e os secretários municipais.
- (21) Trata-se, aqui, de índices que interferem no aproveitamento do solo, como recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito.
- (22) As áreas computáveis constituem-se nas áreas construídas previstas em projeto, cujos limites são definidos a partir da multiplicação do coeficiente de aproveitamento estabelecido para a zona onde se situa o imóvel pela área do terreno onde se deseja construir. Sendo assim, em um terreno de 500 m<sup>2</sup>, situado em uma zona em que o coeficiente de aproveitamento máximo é 5, seria possível construir uma edificação de até 2.500 m<sup>2</sup>. Considerando que o espaço destinado à garagem de veículos nesse projeto não computasse e apresentasse 1000 m<sup>2</sup>, seria possível construir 3.500 m<sup>2</sup>, por liberalidade da norma.

## Referências

- ABRAMO, P. (2001). *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Faperj.
- \_\_\_\_\_. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BERNDT, C.; BOECKLER, M. (2009). Geographies of circulation and exchange: constructions of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, n. 4, pp. 535-551.
- BRASIL (2018). Resolução n. 2, de 28 de agosto de 2018. Resolve: divulgar as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2018: seção 1. Brasília, DF, p. 55
- CALLON, M. (2006). What does it mean to say that economics is performative? *CSI Working Paper Series 005*. Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation.



- CARRIÇO, J. M. (2011). "Produção do espaço urbano voltada para as elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular de Santos". In: VAZQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos, Editora Universitária Leopoldianum, v. 1, pp. 145-176.
- CARRIÇO, J. M.; BARROS, M. F. (2015). Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. In: XVI ENANPUR. *Anais...* Belo Horizonte. v. 1, pp. 1-20.
- CHRISTOPHERS, B. (2020). *Rentier capitalism: who owns the economy, and who pays for it?* Londres, Verso.
- DIPASQUALE, D.; WHEATON, W. C. (1996). *Urban economics and real estate markets*. Nova Jersey, Prentice Hall.
- EMTU (2013). *Pesquisa mini origem-destino domiciliar da RMBS, 2012*. São Paulo, EMTU.
- FARIAS, L. A. C. de (2018). *Mobilidade populacional e produção do espaço urbano na baixada santista: um olhar sociodemográfico sobre sua trajetória nos últimos 20 anos*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo, Edusp/Fapesp.
- HEALY, P. (2011). The universal and the contingent: some reflections on the transnational flow of planning Ideas and practices. *Planning Theory*. Sage, pp. 188-207.
- IMBROSCIO, D. (2019). Rethinking exclusionary zoning or: how I stopped worrying and learned to love it. *Urban Affairs Review*, v. 57, n. 1, pp. 214-251.
- LEME, M. C. da S. (1999). "A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965". In: LEME, M. C. da S. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Fupam/Studio Nobel.
- LOPEZ-MORALES, E.; SANHUEZA, C.; ESPINOZA, S.; ORDENES, F.; OROZCO, H. (2019). Rent gap formation due to public infrastructure and planning policies: an analysis of Greater Santiago, Chile, 2008-2011. *Economy and Space*, v. 51, n. 7, pp. 1536-1557.
- MARICATO, E. (2001) "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil". In. ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- MEYER, J. F. P. (2008). *Demanda Residencial – Adequação e análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOUROUZI-SIVITANIDOU, R. (2020). "Basic Real Estate Economics". In: MOUROUZI-SIVITANIDOU, R. *Market analysis for Real Estate*. Londres, Routledge.
- PORTAL DO GOVERNO (2017). "Alckmin entrega o primeiro trecho do VLT da Baixada Santista: novas estações e trens são incorporados ao trecho entre Barreiros, em São Vicente, e o Porto de Santos, agora com 11,5 quilômetros". *SP Notícias*, 31, jan. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/alckmin-entrega-o-primeiro-trecho-do-vlt-da-baixada-santista/>. Acesso em: jul 2019.

SANTOS (1968a). Lei municipal n. 3.529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3059?Data=16%2F04%2F1968>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1968b). Lei municipal n. 3.533, de 16 de abril de 1968. Institui normas ordenadoras e disciplinadoras da urbanização e da preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos. Diário Oficial do Município de Santos.

\_\_\_\_\_(1970). Decreto-lei n. 114, de 13 de maio de 1970. Diário Oficial do Município de Santos.

SANTOS (1976). Lei municipal n. 4014, de 15 de março de 1976. Altera redação dos itens I do artigo 93 e I e III do artigo 239 da Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/2899>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1992). Lei complementar n. 53, de 15 de maio de 1992. Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5318?Data=15%2F05%2F1992>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1996). Lei complementar n. 213, de 17 de abril de 1996. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/4319?Data=17%2F04%2F1996>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1998a). Lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5807?Data=23%2F11%2F1998>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1998b). Lei complementar n. 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5347?Data=23%2F11%2F1998>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(1999). Lei municipal n. 1.776, de 1º de julho de 1999. Cria e disciplina o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/1637>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(2011a). Lei complementar n. 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento de uso e dá ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6357?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(2011b). Lei complementar n. 731, de 11 de julho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6066?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_(2011c). Lei complementar n. 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o orçamento 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: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6251?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

- SANTOS (2018a). Lei complementar n. 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/27483>. Acesso em: jul 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018b). Lei complementar n. 1.005, de 16 de julho de 2018. Disponível em: Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. Acesso em: jul 2019.
- \_\_\_\_\_ (2019). Lei Complementar n° 1.087, de 30 de dezembro de 2019. Institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de Santos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/SEDURB/lc\\_1087\\_de\\_30-12-2019\\_com\\_alteracoes.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/lc_1087_de_30-12-2019_com_alteracoes.pdf). Acesso em: abril 2021.
- SILVA, F. F. de O. (2014). “Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana”. In. COSTA, M. de L. P. M.; SILVA, M. L. P. da (orgs.). *Produção e gestão do espaço – 10 anos de PPGAU/UFF*. Niterói, Faperj/Casa 8.
- TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madri, Siglo XXI.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- YUNDA, J. G.; BJØRN, S. (2020). Densification, private sector-led development, and social polarization in the global south: Lessons from a century of zoning in Bogotá. *Cities*, n. 97.

Texto recebido em 3/abr/2021  
Texto aprovado em 20/maio/2021

ANEXO  
Tabela 1 – Síntese da contagem de alterações por período

Alterações na lei municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968 – Plano Diretor Físico								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
73	6	zona leste						
86	5	zona leste	1					
93	5	zona noroeste	1					
240	5	zona noroeste		1				
294	5	toda a cidade						1
74	4	zona leste					1	
79	4	zona noroeste					1	
198	4	toda a cidade		1				
209	4	toda a cidade		1				
232	4	zona leste		1				
282	4	toda a cidade						1
324	4	toda a cidade						1
325	4	toda a cidade						1
72	3	zona leste orla					1	
81	3	zona noroeste					1	
85	3	zona leste orla		1				
189	7	toda a cidade		1				
210	3	toda a cidade		1				
223	3	toda a cidade		1				
225	3	toda a cidade		1				
235	3	centro		1				
239	3	zona noroeste		1				
274	3	toda a cidade				1		
356	3	toda a cidade			1			
66	2	toda a cidade	1					
69	2	toda a cidade			1			
70	2	toda a cidade			1			
82	2	zona leste e noroeste					1	
88	2	centro		1				
188	2	toda a cidade		1				
190	2	toda a cidade		1				
196	2	toda a cidade		1				
197	2	toda a cidade		1				
224	2	toda a cidade		1				
231	2	zona leste		1				
233	2	centro		1				
234	2	centro		1				
284	2	toda a cidade						1
285	2	toda a cidade						1
286	2	toda a cidade						1
287	2	toda a cidade				1		
291	2	toda a cidade						1
292	2	toda a cidade						1
28	1	toda a cidade			1			
61	1	toda a cidade	1					

continua

continuação

Alterações na lei municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968 – Plano Diretor Físico								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
71	1	zona leste orla					1	
75	1	centro					1	
76	1	centro					1	
77	1	centro					1	
78	1	centro					1	
80	1	zona noroeste					1	
83	1	toda a cidade			1			
84	1	zona leste orla	1					
87	1	centro	1					
89	1	centro	1					
90	1	centro	1					
91	1	centro	1					
92	1	zona noroeste	1					
94	1	zona noroeste	1					
95	1	zona leste e noroeste	1					
187	1	toda a cidade		1				
191	1	toda a cidade		1				
195	1	toda a cidade		1				
200	1	toda a cidade		1				
201	1	toda a cidade		1				
202	1	toda a cidade		1				
203	1	toda a cidade		1				
204	1	toda a cidade		1				
205	1	toda a cidade		1				
206	1	toda a cidade		1				
207	1	toda a cidade		1				
208	1	toda a cidade		1				
211	1	toda a cidade						1
222	1	centro				1		
230	1	zona leste orla		1				
250	1	toda a cidade						1
255	1	toda a cidade			1			
272	1	toda a cidade				1		
276	1	zona leste orla				1		
298	1	toda a cidade				1		
319	1	centro						1
326	1	toda a cidade						1
328	1	toda a cidade						1
334	1	toda a cidade						1
338	1	toda a cidade			1			
343	1	centro			1			
351	1	toda a cidade			1			
352	1	toda a cidade			1			
354	1	toda a cidade			1			
355	1	toda a cidade			1			
357	1	toda a cidade			1			
404	1	toda a cidade			1			
<b>Totais</b>			<b>12</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

continua

continuação

Lei complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
13	7	toda a cidade	1					
anexo II	7	toda a cidade	1					
anexo III	7	toda a cidade	1					
anexo IV	7	toda a cidade	1					
anexo V	7	toda a cidade	1					
26	6	toda a cidade		1				
anexo VII	6	toda a cidade					1	
8	4	parte cidade					1	
82	4	parte cidade	1	1				
anexo VI	4						1	
anexo VIII	4						1	
14	3	parte cidade						
17	3	toda a cidade	1					
28	3	parte cidade						1
72	3	centro e orla		1				
anexo I	3	toda a cidade						
18	2	toda a cidade						
19	2	toda a cidade		1				
24	2	toda a cidade		1				
29	2	toda a cidade		1				
40	2	toda a cidade		1				
42	2	toda a cidade						1
56	2	toda a cidade				1		
73	2	parte cidade		1				
74	2	parte cidade		1				
75	2	parte cidade		1				
76	2	parte cidade			1			
78	2	parte cidade			1			
79	2	zona leste orla		1				
83	2	parte cidade	1	1				
84	2	parte cidade		1				
85	2	centro e orla						
86	2	parte cidade		1				
87	2	centro			1			
88	2	centro		1				
89	2	centro		1				
90	2	centro			1			
91	2	centro			1			
92	2	centro			1			
15-A	2	toda a cidade	1					
7	1	toda a cidade			1			
10	1	toda a cidade	1					
15	1	toda a cidade	1					
20	1	toda a cidade		1				
21	1	toda a cidade		1				
25	1	toda a cidade		1				

continua

continuação

Lei complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
27	1	toda a cidade		1				
30	1	toda a cidade		1				
35	1	toda a cidade		1				
36	1	toda a cidade		1				
38	1	toda a cidade		1				
39	1	toda a cidade		1				
41	1	morros						1
43	1	toda a cidade			1			
45	1	zona da orla		1				
50	1	morros		1				
51	1	zona leste e noroeste		1				
52	1	morros		1				
54	1	centro			1			
55	1	centro			1			
68	1	morros	1					
70	1	zona leste e noroeste	1					
71	1	morros	1					
77	1	parte cidade			1			
102	1	toda a cidade			1			
103	1	toda a cidade			1			
104	1	toda a cidade			1			
107	1	toda a cidade			1			
110-A	1	toda a cidade	1					
16-A	1	toda a cidade	1					
<b>Totais</b>			<b>16</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Lei complementar nº 730, de 11 de junho de 2011 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
16	1	toda a cidade	1					
17	1	parte cidade	1					
20	1	toda a cidade	1					
22	1	toda a cidade	1					
32	1	toda a cidade		1				
35	1	toda a cidade		1				
38	1	toda a cidade		1				
anexo II	1	toda a cidade	1	0				
<b>Totais</b>			<b>5</b>	<b>3</b>				

Fonte: autores, em 2021.

Tabela 2 – Copilação das leis de anistias do período – 1968 a 2018

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo (dias)	Prorrogação de prazo (dias)	Com pagamento
Lei municipal n. 3650, de 29 de outubro de 1970	1	1970	toda a cidade		0	chalés e moradias econômicas unifamiliares	1	120		Não
Lei municipal n. 3854, de 17 de maio de 1974	1	1974	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 3911, de 31 de outubro de 1974	1	1974	morros		0	construções	1	365		Não
Lei municipal n. 3959, de 30 de julho de 1975	1	1975	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 4475, de 23 de abril de 1982	1	1982	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 4546, de 15 de março de 1983	1	1983	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 61, de 9 de maio de 1985	1	1985	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	90		Não
Lei municipal n. 450, de 18 de novembro de 1988	1	1988	Bertioga		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 708, de 4 de dezembro de 1990	1	1990	toda a cidade exceto ZT		0	mais de uma edificação no mesmo lote	1	120		Não
	0		toda a cidade		0	recuos	1			
	0		ZR e ZRE	comerciais e serviços	1		0			
	0		ZI	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	1					
	0		morros		0	chalés	1			
	1		toda a cidade		0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
Lei municipal n. 851, de 31 de março de 1992	0	1992	toda a cidade, exceto orla praia		0	recuos	1	240		Não
	0		ZR e ZRE	comerciais e serviços	1		0			
	0		ZI, ZCR e ZCC	retroportuária	1		0			
	0		morros		0	chalés	1			
	0				0					

continua



continuação

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo (dias)	Prorrogação de prazo (dias)	Com pagamento
Lei complementar n. 109, de 20 de dezembro de 1993	1	1993	toda a cidade	comerciais e serviços industriais e à retroportuária	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1	240		Não
	0		toda a cidade		0		1			
	0		ZR e ZRE		1		0			
	0		ZI		1		0			
Lei complementar n. 152, de 14 de dezembro de 1994	0	1994	ZR, ZCR, ZCC, ZCS e ZN	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	0	recuos	1	180	180	365
	1		toda a cidade		0		1			
	0		ZI		1		0			
	0		ZR, ZCR, ZCC, ZCS, ZN e morros		1		0			
Lei complementar n. 296, de 26 de dezembro de 1997	1	1997	ZN e morros	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	0	única residência unifamiliar, com até 60 m <sup>2</sup>	1	120		Não
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
Lei complementar n. 310, de 16 de novembro de 1998	0	1998	ZI	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	1	construções ou acréscimos até 200 m <sup>2</sup>	0	120	90	155
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			

continua

continuação

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo	Prorrogação de prazo	Com pagamento
Lei complementar n. 378, de 28 de dezembro de 1999	1	1999	toda a cidade	usos permitidos	0	construções ou acréscimos que tenham até 750 m <sup>2</sup>	1	90	120	Não
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
	0		toda a cidade		0	recusos	1			
Lei complementar n. 425, de 4 de janeiro de 2001	1	2001	toda a cidade	usos permitidos	0	construções ou acréscimos até 1500 m <sup>2</sup>	1	somente os processos de regularização em curso	NA	Não
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
Lei complementar n. 507, de 17 de novembro de 2004	1	2004	toda a cidade	usos permitidos	0	2 edificações no mesmo lote	1	somente os processos de regularização em curso	NA	Sim
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	TO, CA e recusos	1			
<b>Total leis anistias período</b>	<b>17</b>			<b>Total uso anistiados</b>	<b>10</b>	<b>Total construções anistiados</b>	<b>32</b>			

Fonte: autores, em 2021.

# A dimensão internacional nas transformações urbanas no bairro Floresta em Porto Alegre

The international dimension in the urban transformations of the Floresta neighborhood in Porto Alegre

Vanessa Marx [I]  
Gabriela Luiz Scapini [II]  
Gabrielle Araújo [III]

## Resumo

Neste artigo, buscamos compreender como a dimensão internacional vem influenciando as transformações urbanas no bairro Floresta, localizado na região do 4º Distrito de Porto Alegre. A agenda urbana vem sendo transformada na cidade a partir dos processos de financeirização em curso, com a alteração dos regimes urbanos e disputas nessa região. A partir desse contexto, apresentamos a metodologia desenvolvida com o intuito de captar a questão multiescalar no território, a formação de alianças, coalizões políticas e parcerias público-privadas. Consideramos que a relação global-local incide nessa região e, através da construção metodológica, buscamos incorporar o olhar dos atores sociais com incidência no bairro Floresta, para compreender as transformações que vêm ocorrendo no território.

**Palavras-chave:** cidades; financeirização; internacionalização; Porto Alegre; bairro Floresta.

## Abstract

*In this paper, we aim to understand how the international dimension has been influencing urban transformations in the Floresta neighborhood, located in the 4th District of the city of Porto Alegre. The urban agenda has been transformed in the city due to the ongoing financialization processes, with the alteration of urban regimes and local disputes. Based on this context, we present the methodology developed in order to capture the multiscale issue in the territory and the formation of alliances, political coalitions and public-private partnerships. We consider that the global-local relationship affects this region and, through the methodological construction, we aim to incorporate the point of view of social actors with an impact on the Floresta neighborhood, in order to understand the transformations that have been taking place in the territory.*

**Keywords:** cities; financialization; internationalization; Porto Alegre; Floresta neighborhood.

## Introdução

O mundo vem sendo constantemente atravessado pelo fenômeno da globalização que influencia cada vez mais as dinâmicas sociais, intensificando as relações e interdependências globais. O capital e o trabalho circulam com mais facilidade entre as regiões e os países criando um desenvolvimento geográfico desigual (Harvey, 2006). Os fatores econômicos apresentam-se como a variável principal, ficando o poder político algumas vezes refém da economia, e a expressão máxima traduzindo-se na subordinação de alguns Estados às forças do capital e de agentes, como as empresas transnacionais.

Com base nesse cenário, buscamos, neste artigo, compreender a complexidade da dinâmica local-global, considerando a escala local e, ao mesmo tempo identificando outras escalas de influência no território, como a regional, a nacional e a internacional, tendo em vista os processos de financeirização. Para isto, consideramos importante inovar em metodologias urbanas que captem a questão multiescalar e a formação de alianças e coalizões políticas e das parcerias público-privadas estabelecidas na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (Brasil), assim como observar como tem sido afetado seu regime urbano, e mais especificamente no bairro Floresta localizado no 4º Distrito, antiga zona industrial.

O bairro Floresta tem uma localização estratégica na cidade: por um lado, está próximo a uma das áreas mais valorizadas da capital, o bairro Moinhos de Vento. Por outro lado, também está próximo ao centro-histórico e à rodoviária, território marcado

por maior vulnerabilidade social. Devido às suas características e localização privilegiada, esse território tem sido alvo de disputas por diferentes planos e projetos de requalificação urbana, sobretudo aqueles que refletem as dinâmicas do empreendedorismo urbano nas cidades e se inspiram em modelos de cidade voltada para os negócios.

Para esta pesquisa, partimos dos conceitos de financeirização, internacionalização e direito à cidade. Além desses conceitos desenvolvidos no referencial teórico da investigação, consideramos importante entender a emergência de novos paradigmas urbanos vinculados a modelos mundiais de urbanização contemporânea, a partir de uma dimensão espacial desses processos que se reproduzem na cidade (Marx, Araújo e Silva, 2020).<sup>1</sup>

A metodologia partiu de análise documental sobre os planos e projetos, assim como de discussões públicas sobre o bairro Floresta e de caminhadas exploratórias, mas avaliamos ser importante o processo de construção de roteiros das entrevistas semiestruturadas com os atores sociais para identificar as diversas influências, considerando tanto os impactos que essas transformações poderiam estar causando quanto as resistências que poderiam estar sendo construídas nesse território em disputa.

Para isto, a metodologia construída visou apreender a dimensão da transformação sociourbana dos planos e projetos de requalificação urbana a partir do olhar dos atores sociais com incidência nesse território e das diversas influências nessa área, sobretudo em relação às escalas de influência nacional, regional e internacional. A ênfase no olhar dos atores sociais em sua diversidade possibilita identificar e acompanhar as mudanças

e as transformações por meio de suas falas, que demonstram experiências particulares no/com o bairro e revelam a conformação de redes, de relações de convergências, assimetrias, conflitos tendo em vista a influência internacional e os processos de financeirização da terra urbana. A preferência pelo estudo de caso poderia ser justificada por ser o mais adequado para o desenvolvimento de estudos microssociais que permitam uma abordagem mais profunda da realidade social e, no caso em questão, refletir sobre os processos sociais e o cotidiano (Jacobs, 2011).

Este artigo está dividido em três seções. A primeira trata do debate a respeito da globalização, do neoliberalismo e da internacionalização das cidades no período recente, refletindo em um modelo de cidade-negócio e fortalecendo lógicas de empreendedorismo urbano em oposição ao direito à cidade. A segunda aborda o contexto do bairro Floresta, a influência internacional e as disputas por diferentes atores sociais nesse território. Descrevemos, também, os conceitos mobilizados na pesquisa, os planos e os projetos de reestruturação urbana e econômica que têm sido elaborados e/ou implementados no território e a identificação de conexões, articulações e alianças entre as propostas para o local e agendas internacionais associadas a atores e ao capital transnacional. A terceira seção detalha a metodologia da pesquisa, com foco na construção das entrevistas semiestruturadas com atores locais, tendo em vista compreender as dinâmicas da dualidade local-global nessa região a partir do olhar dos atores sociais.

## Globalização, neoliberalismo e a internacionalização das cidades

A globalização traz consigo mudanças de paradigmas no mundo, com impactos sobre os sistemas de informação e consequências econômicas, sociais e culturais. Todas essas transformações estimulam o isolamento dos indivíduos e o empreendedorismo, gerando um sistema competitivo e incentivando a abertura para capitais internacionais, em que os fluxos financeiros geram dependência e submissão de alguns Estados, das empresas e dos indivíduos em relação aos movimentos de capital.

No cenário da globalização, aparecem novos atores, entre eles as cidades que atraem investimentos internacionais e privados, e, nele, o fator político é influenciado por redes e sistemas virtuais, provocando mudanças profundas na forma de governar. A cidade aparece não somente como forma específica de relação entre território e sociedade, e sim com a necessidade de que renove seu papel específico e se abra ao mundo trabalhando a relação global-local (Marx, 2008). Nesse contexto, as cidades tiveram que se abrir, se relacionar, se capacitar, se inovar e atuar em rede, buscando a cooperação e a solidariedade para enfrentar esses novos desafios. Ocorreu a internacionalização da maioria das estruturas e segmentos da economia, da cultura, da informação, da educação e da comunicação. Para adaptarem-se a essa nova situação, as cidades buscam governar e gerir seus assuntos em rede.

Uma rede pode se estabelecer com atores do exterior, estando em contato com outros territórios, ou, no local, com atores sociais e econômicos. Trabalhar em rede, portanto, supõe aceitar que não se pode avançar sem estar vinculado a uma estrutura de interdependências e complementaridades.

O conceito de governança aparece nesse contexto e, segundo Rhodes (1996, p. 28), no sistema de interdependência internacional, poderia representar:

A erosão da autoridade dos Estados no cenário internacional pelas múltiplas vias (para baixo, para cima, a favor de novos atores e de novos processos de transnacionalização) e emergência de novas redes de intercâmbio multinível onde intervêm tanto novos organismos supranacionais, como entidades subnacionais.

Seria importante ressaltar que a crise financeira de 2008 trouxe alterações no sistema internacional colocando em novas posições os países; por um lado, os centrais do capitalismo que cada vez mais afiançavam a aliança com o mercado; em por outro lado, as potências emergentes que ensaiaram um processo distinto de inserção na economia internacional por meio da cooperação sul-sul e de novas perspectivas de regionalização, como, por exemplo, a formação dos Brics.

As novas dinâmicas descritas e o avanço neoliberal passam a influenciar na organização socioespacial das cidades, na qual cada vez mais a influência internacional em um mundo globalizado se faz presente. Em relação a esse aspecto, observamos como o neoliberalismo vem impondo redefinições no tecido urbano e social nas cidades para atender aos seus propósitos de aumentar o acúmulo de capital. Com isso, em diferentes países são implementados

modelos de planejamento urbanos neoliberais que visam à promoção de lucro, sobretudo para os entes privados. Nessa lógica, as cidades são pensadas para atender às demandas dos negócios, da especulação imobiliária e de um empresariado urbano crescente.

É nesse sentido que surgem os modelos de “cidade como negócio” (Botelho, 2007) ou “cidades-empresas” (Vainer, 2013) e a “Cidade-competitivo-empresarial” representando um “planejamento estratégico” descrito por Ribeiro (2020). O lucro é colocado no centro de sua organização socioespacial, e modelos com essa orientação pró-mercado acabam por beneficiar setores privados de um capitalismo globalizado e neoliberal, em detrimento de atender às necessidades básicas de vida urbana da população, que acaba tendo um déficit em termos de vida urbana nas cidades, enfrentando a precariedade e o baixo acesso a moradia de qualidade, saneamento básico, rede de transportes e oportunidades para garantir o desenvolvimento social pleno, e estando mais suscetível às diversas violências urbanas.

Essa maneira pela qual as cidades têm sido planejadas e pensadas, através dos modelos neoliberais que beneficiam setores privados e empresariais, antagoniza-se com uma concepção de cidades para todos e todas, sobretudo estando em oposição ao direito à cidade (Lefebvre, 2001). Entendemos que esse direito seja coletivo, e que, através dele, a população possa interferir nos rumos das cidades, reinventando-as de acordo com seus desejos. No limite, esse direito também atesta a possibilidade de uma democratização dos meios de produção (Brenner, 2018). Essas demandas de participação na vida e nas decisões das cidades parecem cada vez mais cerceadas na atualidade e têm se acentuado no Brasil,

onde vivemos um agravamento das desigualdades socioeconômicas que se refletem e são reproduzidas nas cidades e em seus regimes urbanos, considerando também o avanço da inflexão ultraliberal que se ampliou a partir de 2016 no plano nacional:

teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista-redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988 [...]. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado. (Ribeiro, 2020, p. 2)

No contexto social e econômico em que vivemos, entendemos como essas lógicas e modelos de cidade vão se impondo de maneira hegemônica, contudo, partimos de uma leitura de que o espaço urbano sob o capitalismo não é algo fixo e permanente, podendo ser moldado e remoldado por meio dos confrontos implacáveis das forças sociais em oposição (Brenner, 2018), abrindo a possibilidade de acessarmos a construção de resistências coletivas através das lutas coletivas e na vida cotidiana.

Partindo dessas dinâmicas e buscando compreender como esses processos incidem no território, atravessado pela relação global-local e por um processo de reestruturação urbana e econômica materializado em diversos planos para a região, propomos captar o olhar dos diversos atores sociais que apresentam vínculos com o bairro. Por isso, desenvolvemos

metodologia específica, pois consideramos que a análise documental, ainda que possa auxiliar no mapeamento das discussões e das disputas existentes, parece não ser suficiente para identificar a agenda que vem sendo pensada para o processo de revitalização para essa região e também para saber onde se configura o poder para transformar esse território (Harvey, 2014) e quais atores poderiam estar acessando esse poder.

## Porto Alegre e o bairro Floresta: influência internacional e as transformações urbanas

Porto Alegre é um município brasileiro localizado no extremo sul do País, e é a capital do Estado do Rio Grande do Sul. A cidade possui uma população estimada, em 2021, de 1.492.530 pessoas (IBGE, 2021) e, desde 1960, é uma das metrópoles centrais do Brasil sendo a quarta concentração econômica e urbana do País. Em 1990, a reestruturação neoliberal resultou na ampliação das desigualdades socioespaciais intrametropolitanas, através da crise dos serviços e da economia voltada aos serviços, com a periferia urbana consolidando-se enquanto espaço operário (Soares e Fedozzi, 2016) e mais suscetível à precariedade no acesso à cidade e à vida urbana.

Nas últimas décadas, Porto Alegre vem apresentando um cenário de abertura internacional e o desenvolvimento de parcerias público-privadas. Existe uma inflexão ultraliberal no cenário nacional (Ribeiro, 2020) que, na cidade, se acentua com a privatização dos espaços públicos e com a formação de alianças e coalizões de agentes que operam essas transformações.

No Brasil, a financeirização poderia ser visualizada através das parcerias público-privadas constituindo uma modalidade nova em termos da relação entre governo e as forças de mercado. Na esteira dessas mudanças, no município de Porto Alegre, a lei n. 9.875/2005,<sup>2</sup> que institui as Parcerias Público-Privadas (PPPs), impactou na governança urbana local, na qual o poder privado parece assumir maior protagonismo nas decisões sobre os territórios, impulsionando o uso da terra urbana para atender seus interesses.

A mercantilização da terra urbana e sua exploração pelo capital privado e internacional vêm se ampliando, ao mesmo tempo que iniciativas de resistência de atores sociais vêm ocorrendo. Existe uma disputa pelo território entre os representantes do capital financeiro e

os atores que residem e/ou trabalham nesses lugares e que gostariam de permanecer neles, apesar da tendência à gentrificação de diversos bairros da cidade.

Essa tendência atravessa a região na qual centramos nossa pesquisa em Porto Alegre, o 4º Distrito, o qual se destaca por ser a antiga zona industrial da cidade. Na atualidade, esse território apresenta grandes vazios urbanos, antigas plantas industriais e prédios históricos com pouca conservação e/ou abandonados. Localizada ao norte do centro histórico, a região do 4º Distrito estende-se até a entrada da cidade, nas proximidades do aeroporto internacional Salgado Filho, abrangendo os bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes, Farrapos e Humaitá. A localização do território em estudo pode ser observada na Figura 1.

Figura 1 – Mapa de delimitação do 4º Distrito de Porto Alegre



Fonte: Marx, Araújo e Silva (2020).



A região tem sido apresentada como relevante na agenda pública de desenvolvimento econômico e urbano na cidade por apresentar uma baixa densidade demográfica ao mesmo tempo que conta com uma infraestrutura urbana consolidada em terreno plano e traçado xadrez contínuo formado por vias largas. A localização estratégica dessa área se justifica por estar situada na entrada da cidade, próxima aos bairros nobres da capital e ao centro histórico e, no seu limite, com o lago Guaíba, que proporciona atrativos à paisagem urbana.

A região do 4º Distrito está presente na agenda pública de desenvolvimento econômico e urbano na cidade, seguindo tendência já observada em outras regiões da capital que vêm sendo retratadas e sendo analisadas em outras pesquisas (Soares, 2020). A Orla do Guaíba e seu processo de revitalização (Soares et al., 2019) seriam um exemplo com a construção de um bairro privativo na zona sul, às margens do lago Guaíba.<sup>3</sup> O centro histórico seria outro exemplo de interesse do poder público para revitalização, com a elaboração de um plano diretor próprio para efetivar as alterações urbanísticas (Silva, 2021). Esses processos e alterações em curso na cidade têm se conectado à região investigada, conforme temos observado em discussões públicas na Câmara Municipal de Porto Alegre e na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A análise dos planos diretores da cidade identifica que o 4º Distrito vem sendo pensado pela prefeitura como um espaço de interesse cultural, econômico e tecnológico, demarcado como área de revitalização desde a década de 1990. Na revisão do Plano Diretor em 2010, a prefeitura definiu o 4º Distrito como área de Operação Urbana Consorciada (OUC), designando a região como um território destinado

à transformação (Marx, Araújo e Souza, 2021). Em 2021, ainda no contexto da pandemia da Covid-19, o cronograma de atividades para retomar a revisão do Plano Diretor foi apresentado pelo poder público. Os planos setoriais também vêm sendo instituídos na cidade, através do Programa de Reabilitação do Centro-Histórico, aprovado em novembro do mesmo ano, e do Programa +4D. Esses planos apresentam alterações urbanísticas específicas para cada uma dessas regiões, com o objetivo de impulsionar os projetos de revitalização e atrair investidores (Bisol, 2021). Isto poderia indicar uma fragmentação da cidade e alterações nos canais participativos sobre os processos urbanos.

Esses eventos poderiam se relacionar com a existência de regulamentações específicas que retratam a mercantilização da cidade e o aumento do empreendedorismo urbano (Harvey, 2006). O processo de financeirização com viés fortemente neoliberal estimula a expansão e a reestruturação urbana das grandes urbes com alterações dos instrumentos de planejamento urbano, com uso de sistemas de crédito e com financiamento de capital estrangeiro (Campos, Tavares e Marx, 2021).

A nossa investigação, apesar de descrever os acontecimentos inseridos no 4º Distrito de Porto Alegre, centra-se no bairro Floresta. Este se localiza na região central de Porto Alegre, fazendo divisa com a orla norte do lago Guaíba e com os bairros Centro-Histórico, Independência, Moinhos de Vento, Auxiliadora, São João e São Geraldo. Suas principais avenidas são a Voluntários da Pátria, a Farrapos e a Cristóvão Colombo, às quais correspondem a via de acesso que conecta o aeroporto internacional, no extremo norte, e o centro da cidade. Outro importante equipamento urbano de mobilidade nessa área é a rodoviária.

O bairro Floresta possui cerca de 11.596 habitantes e aproximadamente 4.784 domicílios (ObservaPOA, 2018) e compõe a Região de Gestão e Planejamento 1 (centro).<sup>4</sup> Atualmente o Floresta é alvo prioritário de projetos de reestruturação urbana contando com iniciativas privadas, apoiadas pelo poder público, com fomento à economia criativa na região. Esse território tem se configurado, por um lado, pela diversidade econômica e cultural com apoio de setores da classe média e alta; e, por outro, por setores populares que residem e/ou trabalham na região.

Tendo em vista a complexidade dos projetos de revitalização nesse território, tomamos como ponto de partida teórico três conceitos mobilizadores para a construção da pesquisa: financeirização das cidades (Fix, 2011), internacionalização das cidades (Sassen, 2000) e direito à cidade (Lefebvre, 2001). Seria importante destacar, ainda, que, para desenvolver a metodologia, utilizamos a abordagem e as contribuições de Brenner (2010) e Robinson (2011) para pensar os estudos urbanos contemporâneos desde uma perspectiva internacional e crítica marcada pelo fenômeno da globalização (Marx, Araujo e Silva, 2020).

Figura 2 – Espacialização dos limites do bairro Floresta (2016)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – ObservaPOA.

A partir dessa leitura, evidenciamos como diversos projetos de reestruturação urbana e/ou requalificação vêm sendo pensados para a região do 4º Distrito de Porto Alegre, incidindo no bairro Floresta, que passa a ser incluído como parte integrante desta região. Tais projetos se iniciam nos anos de 1995, com o Pacto Cidade Tecnópole. Porém, devido aos entraves políticos do período, esses projetos não puderam ser concretizados.

Observamos como o discurso sobre a necessidade e urgência de revitalizar a região intensificou-se nos últimos anos, acompanhando o ritmo de transformações observadas na cidade de Porto Alegre, que passa a incentivar cada vez mais a tecnologia e a inovação, operando em uma lógica de cidade para o negócio. Esta vem se acentuando nos últimos anos, em especial a partir de 2021, com a formação de novas parcerias público-privado e incentivos de uma articulação em diferentes níveis (internacional, nacional, regional e local).

Na trajetória de planos e projetos de revitalização para essa região, constatamos que, em 2009, na prefeitura liderada por José Fogaça (coligação PPS<sup>5</sup>-PTB<sup>6</sup>) e José Fortunati (PDT<sup>7</sup>), foi criado o primeiro Grupo de Trabalho do 4º Distrito (GT-4D) e o Plano de Revitalização do 4º Distrito (PR-4D), em parceria com a Secopa (Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo) de Porto Alegre. O principal propósito, naquele momento, era duplicar a avenida Voluntários da Pátria e conferir um novo uso aos prédios do seu entorno, muitos deles vazios e desocupados (Wagner, 2019). Essa iniciativa se configurou como um momento inicial que foi continuado em 2013, através de novas articulações do poder público. O propósito de revitalizar a região permaneceu e, na gestão da

prefeitura de José Fortunati (PDT) e Sebastião Melo (MDB<sup>8</sup>), a capital candidatou-se e passou a integrar o programa filantrópico global “Desafio 100 cidades resilientes”, coordenado pela Fundação Rockefeller, que visa conectar cidades de diferentes países e auxiliar na captação de recursos não onerosos para tornar as cidades mais resilientes, contando com reuniões bianuais (Freitas, 2019).

Em paralelo, ainda em 2013, o grupo Cidadãos, Inovação, Tecnologia e Empreendedorismo (Cite), formado por empreendedores e acadêmicos em tecnologia e inovação, viajou para o Vale do Silício, nos Estados Unidos (Martins, 2013). Nessa viagem internacional, buscou-se acessar o centro econômico de inovação e tecnologia para encontrar parcerias viáveis que levassem à frente a proposta de tornar o 4º Distrito de Porto Alegre o lugar mais inovador da América Latina (Oliveira, 2017). Foram estabelecidas algumas parcerias com iniciativas privadas internacionais, e as universidades locais brasileiras também se somaram a esse empreendimento de transformação da região, com a participação dos polos de tecnologia e inovação da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) entre outras instituições de ensino locais, que se juntaram a esses esforços de revitalizar a região.

Além desses eventos relevantes na cidade e na região do 4º Distrito e mais especificamente no Floresta, também caberia destacar a consultoria realizada pelo Banco Mundial à região, sendo apoiada pelo Fundo Global Redução de Riscos de Desastres (*Global Facility for Disaster Risk Reduction – GFDRR*), que resultou em um documento de assistência técnica

para a tomada de decisão na revitalização do 4º Distrito, propondo três etapas propositivas: (1) plano de investimento de capital; (2) gestão da valorização imobiliária; e (3) plano de ação.

Essa assistência técnica teve como principal objetivo apoiar a Prefeitura de Porto Alegre na formulação de uma estratégia para orientar a transformação do 4D, através de ações de curto, médio e longo prazos que permitissem alavancar a requalificação da região, atraindo novos moradores e empreendimentos para a área. (Banco Mundial, 2020, p. 11)

De maneira mais pontual e prática, destacamos o papel exercido pelo poder público, com uma atuação mais local e articulada em redes, que vem alterando a legislação de modo a facilitar e atrair mais investimentos privados e a estimular essas parcerias, sobretudo afetando essa região, como é o caso da Lei Complementar do Executivo de 2015, renovada em 2021, que visa à isenção de Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) aos imóveis utilizados por empresas de base tecnológica e inovadoras no 4º Distrito de Porto Alegre; havendo nesse contexto um embate na Câmara Municipal que buscava ampliar as isenções para a moradia social, e essa ação não foi aprovada (Hickmann, 2015).

Em 2016, a gestão da prefeitura de José Fortunati (PDT) e Sebastião Melo (MDB) buscou acelerar sua revitalização e encomendou, ao Núcleo de Tecnologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o projeto de revitalização Masterplan – 4D Distrito de Inovação de Porto Alegre, tendo como objetivo:

Fazer uma dosagem do uso do solo urbano para atrair investimentos do setor privado em infraestrutura e receber empreendimentos na área de novas

tecnologias, da indústria criativa, do conhecimento, da saúde, que vão gerar emprego, renda e desenvolvimento para Porto Alegre, nos mesmos moldes do projeto 22@Barcelona, modelo de cidade inteligente. (Masterplan 4D, 2016)

Apesar de o Masterplan ter sido elaborado, a troca de governo na prefeitura, passando para a gestão Nelson Marchezan Jr. (PSDB<sup>9</sup>) e Gustavo Paim (PP<sup>10</sup>), implicou certa descontinuidade desse projeto e das iniciativas para a revitalização da região, mas, no âmbito do poder legislativo, foi criada a Frente Parlamentar em Defesa da continuidade do Projeto 4D – Revitalização Urbana e Reversão econômica do 4º Distrito, proposta por Mauro Zacher (PDT), iniciada em 2017.<sup>11</sup> Em 2021, o cenário muda novamente, quando Sebastião Melo (MDB) e Ricardo Gomes (DEM<sup>12</sup>) assumiram a gestão da prefeitura e recolocaram a discussão da revitalização da região, somando esforços com a nova formação da Frente Parlamentar em Defesa do 4º Distrito de Porto Alegre,<sup>13</sup> liderada pelo vereador Ramiro Rosário (PSDB), que tem como uma de suas principais defesas de campanha eleitoral a revitalização dessa região.

Depois da descrição do contexto político e institucional, passamos a contextualizar a configuração socioespacial da região investigada. Consideramos importante fazer uma imersão na região do bairro Floresta para compreender as dinâmicas local-global e as diferentes incidências nesse território. Para isso, realizamos caminhadas exploratórias para conhecer mais sobre o bairro a partir de seu cotidiano (Jacobs, 2011) e utilizamos fotografias como registros imagéticos para descrever essa região e os fenômenos observados. Durante os cinco percursos das caminhadas

exploratórias, constatamos a presença de distintas territorialidades no bairro Floresta, marcadas por estéticas e formas urbanas contrastantes na ocupação e no uso do solo urbano. Em especial, identificamos distinções na inclusão desses territórios nos projetos e planos urbanos do governo municipal e suas parcerias com redes privadas e internacionais. Analiticamente definimos essas áreas como “Alto Floresta” e “Baixo Floresta”, as quais têm como fronteiras materiais as três grandes avenidas já mencionadas (Cristóvão Colombo, Farrapos e Voluntários da Pátria) e que delimitam espacialmente o Floresta em relação aos outros bairros adjacentes. Seria importante ressaltar que a avenida Farrapos dividiria as duas áreas da pesquisa.

Nesse sentido, o “Baixo Floresta” corresponderia à área na qual se localiza a avenida Voluntários da Pátria nas proximidades do centro histórico e da orla do lago Guaíba até a avenida Farrapos. Esse território é marcado por um processo de desindustrialização materializado em grandes vazios urbanos, como terrenos com ruínas urbanas e antigos galpões industriais em estado de degradação. Outra característica dessa área é a presença de sujeitos e grupos populares, como catadores de material reciclável, moradores em situação de rua, escola de samba, comércios populares, trabalhadoras do sexo, moradores de assentamento, ocupações e loteamento urbano e de inúmeros vazios urbanos. Conforme pode ser observado na Figura 3.

Figura 3 – Avenida Voluntários da Pátria



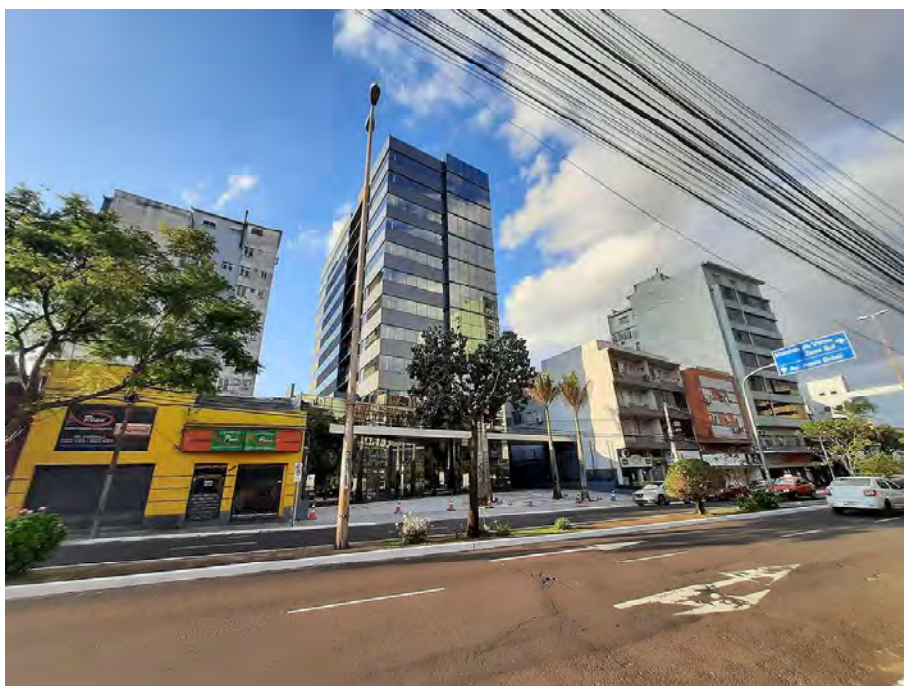
Fonte: foto de Gabriela Luiz Scapini, em 2021.

Já o “Alto Floresta” abrangeria a área nas proximidades do Moinhos de Vento, estando localizada entre as avenidas Farrapos e Cristóvão Colombo, com a presença de artistas e pequenos empreendedores, bem como de uma expansão cultural e imobiliária que aponta para uma possível elitização do bairro, com marcas internacionais. Nesse sentido, também destacamos a chegada de novos atores sociais, em especial na região do “Alto Floresta”, representando setores da economia criativa e compartilhada. São empreendimentos de *coworking*, culturais, comerciais e artísticos que, em sua maioria, participam do chamado Distrito Criativo, fundado pela UrbsNova Porto

Alegre – Barcelona, uma iniciativa de inovação social que busca desenvolver a economia criativa nessa região, assim como conectá-la ao distrito de inovação de Barcelona, o 22@, além das redes de inovação e tecnologia formadas principalmente por *startups*.

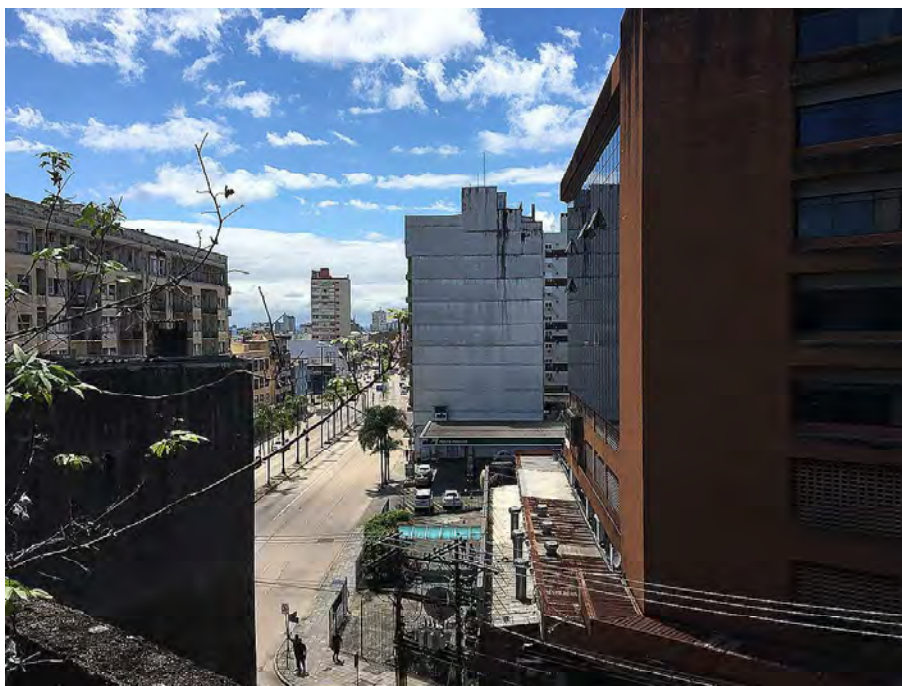
Esses territórios do “Alto” e “Baixo” Floresta têm como ponto de (des)conexão/fricção a avenida Farrapos, importante avenida que conecta o centro de Porto Alegre e sua região metropolitana. No primeiro semestre de 2021, o projeto de requalificação da avenida Farrapos no 4º Distrito foi selecionado pela AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) para receber

Figura 4 – Avenida Cristóvão Colombo



Fonte: foto de Gabriela Luiz Scapini, em 2021.

Figura 5 – Avenida Farrapos



Fonte: acervo GPSUIC – Vanessa Marx, em 2019.

investimento integrando esses dois territórios com a retirada do corredor de ônibus e impulsionar a entrada de maiores investimentos privados para a região (Tomas, 2021).

Em meio a essa correlação de forças, observamos como diferentes atores vão assumindo maior protagonismo nas discussões, em especial aqueles que fomentam a região como um território de inovação, a exemplo do Pacto Alegre, que seria uma articulação baseada na quádrupla hélice (poder público, agentes privados, universidades e sociedade

civil) e que destina boa parte de seus projetos para a transformações dessa região. Como, por exemplo, o HandsOn 4D (Pacto Alegre, 2019), que visa ser um *kick-off* de revitalização criativa na região, engajando a comunidade local, empreendedores e os agentes de inovação, através de experimentações urbanas inovadoras; e tem atuado como um “laboratório de iniciativas” que promove a inovação para atrair investimentos, reforçando lógicas de um empreendedorismo urbano na cidade.

## A escala global a partir do olhar dos atores sociais no bairro Floresta

Para poder captar as dinâmicas do local-global no território, partimos das contribuições da teoria urbana crítica proposta por Brenner (2010, p. 21) que entende que a “teoria crítica urbana envolve uma crítica da ideologia (incluindo ideologias científicas-sociais) e uma crítica do poder, da desigualdade, da injustiça e da exploração existentes, ao mesmo tempo, nas e entre as cidades”. Essa abordagem se articula com o pensamento de Robinson (2011) em relação à renovação da agenda urbana comparativa convergente com uma perspectiva internacional e pós-estruturalista, em que resulta importante avançar na compreensão dos processos urbanos contemporâneos, considerando a experiência de uma diversidade de cidades e suas convergências e conexões em um mundo altamente globalizado. Para a autora é necessário compreender a “espacialidade das próprias cidades, sua multiplicidade, diversidade e conexões” (ibid., p. 2).

A partir da crise financeiro-imobiliária de 2008, o capitalismo vem se reinventando por meio de uma reestruturação global que se traduz em transformações profundas nas organizações escalares na qual o projeto geoeconômico do neoliberalismo desenvolveu uma competição desenfreada e institucionalizada forjando novas hierarquias escalares mundiais, cuja cidade e os seus sistemas de governança urbana se tornaram alvos estratégicos desses projetos. Essas mudanças, das quais a reestruturação sugere, concebem fluxos e transição

de posições e relações políticas complexas do território em processos multiescalares maleáveis (Brenner, 2018).

Em Porto Alegre, o projeto mais atual de reestruturação do 4º Distrito da cidade se dispõe na versão do Masterplan, alavancado por parcerias público-privadas em nível internacional, e que abrange um beneficiamento de regulamentações e incentivos para a criação dos polos da tecnologia, saúde, conhecimento e economia criativa no território. A área correspondente ao plano abrange os bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes e tem como objetivo a atração de investimentos para o desenvolvimento econômico e social, facilitando os empreendimentos imobiliários, para avançar com estratégias de aproximação regional e municipal (Marx; Araújo; Silva, 2020).

Com base na leitura crítica sobre o urbano e visando compreender as dinâmicas da dualidade local-global, buscamos trabalhar a partir dos olhares dos atores sociais. A identificação, o acompanhamento das mudanças e as transformações no território podem ser identificados através de experiências particulares e coletivas no/com o bairro e de como se revelam disputas, conflitos, redes, coalizões e particularidades em torno da agenda para a região, sobretudo em relação aos projetos de revitalização urbana e à influência internacional. Refletimos sobre como realizar as entrevistas, em virtude das restrições impostas pela pandemia sanitária da Covid-19 e chegamos à conclusão de que a realização de entrevista semi-estruturada, em plataforma *on-line*, seria a alternativa mais viável para dar seguimento à pesquisa nesse momento.



As entrevistas permitem captar olhares dos atores sociais acerca do território, a partir de suas experiências sociais no/em relação a ele, e de como percebem a realidade que os cerca. Optamos pela entrevista semiestruturada, a partir de questões predeterminadas, possibilitando contrastar as falas entre diferentes atores, com um espaço maior para a flexibilização e inclusão de novas perguntas quando necessário, assim como um maior tempo de fala. Com isso, debatemos a construção de um roteiro-guia da pesquisa, partindo dos conceitos principais (financeirização, direito à cidade e internacionalização das cidades) e avaliando quais eram os objetivos da investigação. Em continuidade, passamos para a fase de seleção e mapeamento dos atores-chave do/no território. Priorizaram-se os atores que poderiam

ter algum tipo de envolvimento e/ou participação no bairro Floresta, ou serem afetados/beneficiados pelos projetos de requalificação urbana do 4º Distrito, e no bairro Floresta.

Construímos uma amostra dos atores sociais a serem entrevistados que contemplasse a diversidade entre eles e que permitisse contrastar as realidades e compreender as dinâmicas da região. Assim, surgiu a necessidade de construir os eixos analíticos para a pesquisa e, através deles, os integrantes do grupo subdividiram-se em grupos menores. Ao todo, definiram-se quatro eixos: a) cultura e economia criativa; b) as religiões e associações; c) assentamentos, ocupações e loteamentos; e d) mercado imobiliário e o poder público. Os detalhes sobre cada um dos eixos e suas características podem ser acessados no Quadro 1.

Quadro 1 – Eixo analítico e suas características

Eixo	Características
Cultura e economia criativa	Estão agrupados os diferentes espaços que compõem a economia criativa e compartilhada da região, em especial as suas redes de atuação, com empreendimentos criativos, tecnológicos e de inovação. Também fazem parte os espaços coletivos que trabalham com a promoção da arte e cultura no bairro Floresta.
Religiões e associações	Estão agrupadas as associações e coletivos que têm alguma incidência na região de investigação, tais como ONGs e centros que promovem os direitos sociais e humanos para a população local. Também foram incluídas as associações religiosas que promovem ações assistencialistas no bairro Floresta.
Assentamentos, ocupações e loteamentos	Estão agrupados assentamentos, ocupações e loteamentos urbanos com localização no bairro Floresta e que promovem o direito à moradia e o acesso à região para a população mais vulnerabilizada socialmente.
Mercado imobiliário e poder público	Estão localizados os atores sociais que integram órgão de governo, conselhos, entre outros espaços ligados ao poder público. Também se incorporou o mercado imobiliário, representado pelas incorporadoras que estão investindo no bairro Floresta.

Fonte: informações obtidas no campo de pesquisa do GPSUIC. Quadro elaborado pelas autoras, em 2021.

Passamos a construção das dimensões e dos temas que orientaram a pesquisa empírica através da relação entre teoria e empiria, chegando à formulação de quatro dimensões, que são as mesmas para todos os eixos. Estas buscam acessar a dualidade global-local e indicar como está sendo formada a coalizão-poder-agenda para esse território: a) Dimensão da Trajetória do Ator Social no bairro Floresta: investiga a relação da trajetória desse ator ou atriz social e sua relação com o espaço coletivo no qual tem algum vínculo e uma posição estratégica, tendo incidência no bairro, além disso, aborda como este se relaciona com o bairro Floresta e/ou qual narrativa tem sobre ele; b) Dimensão Inserção e Vínculos com o bairro: visa investigar quais são as redes, parcerias, coalizões e conflitualidades entre os atores sociais com incidência no bairro Floresta, identificando com quem e de que maneira estão se relacionado no/com o território e as motivações para se relacionarem com alguns atores, quais são as dificuldades que enfrentam ou que estão observando na região; c) Dimensão Transformação do bairro Floresta (Presente e Futuro): busca analisar quais as transformações que os atores sociais percebem nessa região, se eles estão observando alguma mudança de ordem sociourbana no território, qual tipo de alteração está sendo percebida, como percebem essa alteração e como será a região daqui a cinco anos, projetando uma visão de futuro para esse território; e d) Dimensão Redes e Interlocação com outros Agentes: busca abordar interlocação e parcerias com agentes que podem estar fora desse território, tais como organizações da sociedade civil, movimentos sociais, órgãos públicos, agências multilaterais, organizações internacionais.

Finalizadas as dimensões, partimos para os *temas*, que variaram conforme cada um dos eixos, pois consideramos a existência de distinções de atuação entre eles, por exemplo, uma associação ou coletivo vai ter uma atuação diferente de um órgão público. No Quadro 2 podemos visualizar a construção que fizemos das dimensões, eixos e temas de investigação.

Com essas definições, foi possível construir os roteiros-guia para as entrevistas semiestruturadas que variaram para cada um dos eixos. Consideramos importante salientar que, para sua construção, evitou-se induzir pela fala dos atores sociais a partir de visões preconcebidas e informações prévias que o grupo já possuía, dando maior abertura para que trouxessem seus olhares sobre os fenômenos investigados, em observância com os truques de pesquisa de Becker (2007).

Entendemos que pensar metodologia para os estudos urbanos e especificamente no bairro Floresta tem possibilitado compreender as dinâmicas da região a partir do olhar de diferentes atores sociais que poderiam ter algum tipo de incidência nesse território, captando conflitualidades, disputas e como as coalizões estão sendo produzidas, quais grupos estão sendo incluídos e excluídos dos projetos de revitalização. E também compreender a incidência internacional no local, através das articulações em rede que estão presentes no território e têm produzido alterações sociourbanas no bairro Floresta.

Por fim, seria importante ressaltar que o desenho metodológico desta pesquisa produziu uma discussão coletiva acerca da complexidade de nossas cidades e da importância em criar metodologias a partir da sociologia urbana que captem a percepção dos atores sociais

Quadro 2 – Dimensões, eixos e temas de investigação

Dimensões	Eixos			
	Cultura e economia criativa	Associações e religiões	Poder público e mercado imobiliário	Assentamento, ocupações e loteamentos
	Temas			
Trajetória do ator social	Intencionalidade	Relação com o coletivo	Apresentação e conhecimento	Vínculo e pertencimento
	Laços de pertencimento com o bairro	Laços de pertencimento com o bairro	Narrativa sobre o bairro	Relação com o coletivo e com o espaço
Inserção e vínculo com o bairro	Socialização no bairro	Socialização no bairro	Intencionalidade atuação no bairro	História do coletivo no bairro
	Associativismo e participação	Redes de conflito e cooperação no bairro	Relações pontuais e parcerias no bairro	Relações de vizinhança, cooperação e conflito no bairro
Transformação do bairro (presente e futuro)	Percepção	Participação	Percepção das transformações	Participação
	Projetos	Percepção	Participação	Percepção e conhecimento de projetos
Redes e interlocução com outros agentes	Parcerias institucionais	Redes e parcerias com outros projetos	Redes com organizações da sociedade civil	Redes com a sociedade civil e entidades privadas
	Redes com organizações culturais e da economia criativa (parcerias externas)	Parcerias com o poder público	Parcerias institucionais	Relações e parcerias com o poder público

Fonte: elaborado pelas autoras a partir do GPSUIC (2021).

nas cidades. A dualidade entre o local-global em nossas urbes e a complexidade da sociedade contemporânea, atravessada pela pandemia da Covid-19, levam-nos a pensar novas formas de compreender e estudar as cidades.

## Conclusões

Este trabalho buscou contribuir com as discussões acerca da relação global-local e de como através dessa relação o neoliberalismo

pode refletir no território alterando os regimes urbanos da cidade. A problemática resulta em como captar a dimensão da escala e essas alterações que estão sendo produzidas. Para isso, buscamos discutir também a importância da elaboração de metodologias sobre os estudos urbanos que captem essas especificidades de forma profunda, o que os planos e os documentos não retratam. Além disso, consideramos que, através do olhar dos atores sociais, podemos compreender as alianças, coalizões e redes que são produzidas no território, assim como as disputas de resistências sobre ele.

Para compreender esse território, pensamos que seria importante definir analiticamente as suas características e contrastes, que definimos como “Alto Floresta” e o “Baixo Floresta”. A partir disso, elaboramos a metodologia que passou por discussão coletiva no grupo de pesquisa para criar dimensões, eixos e temas para as entrevistas da pesquisa. A relação dos atores sociais com o bairro, através da moradia, trabalho ou interesses, é fundamental para identificar problemáticas, disputas, contrastes e aprofundar temas e necessidades que não conseguem ser retratados na análise documental e de planos para a região. Poderíamos dizer que essa percepção nos dá a dimensão humana do território, em que conseguimos entender as mudanças através de narrativas e experiências no/com o bairro na formação de redes, de convergências, assimetrias e conflitos.

A metodologia criada buscou apreender a dimensão da transformação dos planos e projetos de requalificação urbana a partir do olhar dos atores sociais e da dualidade dos fenômenos urbanos que são produzidos entre o local e global. Nossos conceitos norteadores da pesquisa foram constantemente revisitados no estudo de campo. A financeirização, o direito

à cidade e a internacionalização das cidades aparecem na construção das dimensões, eixos e temas e na identificação dos agentes.

As cidades estão em constante transformação, e Porto Alegre deverá atravessar seu processo de revisão do Plano Diretor em 2022. A região do 4º Distrito, e mais especificamente o bairro Floresta, poderá entrar no processo de discussão ou não, ou seja, poderá ser tratado em caráter de exceção, dependendo da correlação de forças entre os atores políticos, sociais e econômicos e as relações de poder que poderiam se configurar no território.

Compreendemos que a globalização e o neoliberalismo afetam as cidades, transformando seus regimes urbanos e abrindo seus territórios para o capital internacional. Consideramos importante que esse fenômeno, algumas vezes sutil, nebuloso e pouco perceptível, seja identificado no território, por isso consideramos fundamental criar metodologias sobre estudos urbanos que iluminem esses processos e a diversidade de atores sociais que se relacionam com o bairro e que podem exercer influência nos futuros planos pensados para o Floresta, no 4º Distrito, na cidade de Porto Alegre.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3595-2883>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, RS/Brasil.  
vanemarx14@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-7260-3586>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, RS/Brasil  
gabrielascapini@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-0560-3498>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, RS/Brasil  
gabie.araujo@gmail.com

## Notas

- (1) A pesquisa “O 4º Distrito a partir do olhar dos atores sociais no bairro Floresta” vem sendo desenvolvida no âmbito do grupo de pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (GPSUIC/UFRGS).
- (2) Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2005/988/9875/lei-ordinaria-n-9875-2005-dispoe-sobre-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-cria-o-comite-gestor-de-parcerias-publico-privadas-do-municipio-de-porto-alegre-cgppp-poa-e-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-fundo-de-garantia-de-parceria-publico-privada-municipal-fgpppm?q=9875>. Acesso em: 28 dez 2021.
- (3) Bairro Privativo Golden Lake realizado pela incorporadora Multipan. Disponível em: <https://bairrogoldenlake.com.br/>. Acesso em: 28 dez 2021.
- (4) Porto Alegre divide-se em oito Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) e dezessete regiões do Orçamento Participativo (OP). Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=127](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=127). Acesso em: 28 dez 2021.
- (5) Partido Popular Socialista, que, em 2019, passou a se chamar Cidadania.
- (6) Partido Trabalhista Brasileiro.
- (7) Partido Democrático Trabalhista.
- (8) Movimento Democrático Brasileiro.
- (9) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).
- (10) Partido Progressista, que, em 2018, passou a se chamar Progressistas.

- (11) Ver Proc. n. 01769/17 – Req. 135/17. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/132078>. Acesso em: 28 dez 2021.
- (12) DEM – Democratas.
- (13) Ver Proc. n. 00141/21 – Req. 069/21. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/136246>. Acesso em: 28 dez 2021.

## Referências

- BANCO MUNDIAL (2020). *Transformação urbana e financiamento de infraestrutura no 4º Distrito*. Porto Alegre. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/726521608667888848/pdf/Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 29 jul 2021.
- BECKER, H. S. (2007). *Segredos e truques da pesquisa*. São Paulo, Zahar.
- BISOL, C. (2021). *Prefeitura anuncia cronograma de atividades para a retomada da revisão do Plano Diretor*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/prefeitura-anuncia-cronograma-de-atividades-para-retomada-da-revisao-do-plano>. Acesso em: 23 dez 2021.
- BOTELHO, A. (2007). A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 18, pp. 15-38.
- BRENNER, N. A. (2010). Globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Espaços de urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Constituição da frente parlamentar em defesa da continuidade do Projeto 4d – revitalização urbana e reconversão econômica do 4º distrito*. Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/132078/req.\\_135\\_-\\_2017\\_2017\\_06\\_22\\_14\\_20\\_34\\_352.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/132078/req._135_-_2017_2017_06_22_14_20_34_352.pdf). Acesso em 28 dez de 2021.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Constituição de frente parlamentar do 4º distrito*. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/136246/REQ69-21.pdf>. Acesso em: 28 dez 2021.
- CAMPOS, H.; TAVARES, S.; MARX, V. (2021). “O mercado da habitação em Porto Alegre: tensões e disputas no 4º Distrito”. In: CARDOSO, A.; D’OTTAVIANO, C. (orgs.). *Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- FIX, M. de A. B. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FREITAS, M. (2019). *Paim participa de encontro da rede 100 cidades resilientes*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gvp/noticias/paim-participa-de-encontro-da-rede-100-cidades-resilientes>. Acesso em: 25 jul 2021.

- HARVEY, D. (2006). *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HICKMANN, C. (2015). Empresas do 4º Distrito terão desconto no IPTU. *Jornal do Comércio*. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2015/12/politica/472378-empresas-do-4-distrito-terao-desconto-no-iptu.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2015/12/politica/472378-empresas-do-4-distrito-terao-desconto-no-iptu.html). Acesso em: 8 jul 2021.
- IBGE (2021). *Brasil | Rio Grande do Sul | Porto Alegre*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 27 dez 2021.
- JACOBS, J. (2011). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARTINS, J. C., (2013). *CITE quer agitar Porto Alegre*. Disponível em: <https://www.baguete.com.br/noticias/13/05/2013/cite-quer-agitar-porto-alegre> Acesso em: 20 dez 2021.
- MARX, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tese de doutorado. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- MARX, V.; ARAUJO, G.; SILVA, L. H. A. (2020). “4º distrito e o bairro Floresta: avanço do empreendedorismo urbano ante as dinâmicas locais do território”. In: BÓGUS, L.; GUIMARÃES, I. B.; PESSOA, Z. S. (orgs.). *Cidades brasileiras: temas e questões para debate*. São Paulo, Educ, v. 1, pp. 5-366.
- MARX, V.; ARAUJO, G.; SOUZA, V. G. de (2021). Relação global-local transformação urbana no 4º distrito de Porto Alegre. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, pp. 273-296.
- MASTERPLAN 4D (2016). *4D Distrito de Inovação de Porto Alegre*. Disponível em <http://4distrito.portoalegre.rs.gov.br/projeto/masterplan>. Acesso em: 29 jul 2021.
- OBSERVAPOA – Observatório da cidade de Porto Alegre (2018). Disponível em <http://www.observapoa.com.br/>. Acesso em: 24 jun 2021.
- OLIVEIRA, C. M. de (2017). O caráter prático-operacional dos projetos urbanos de última geração: o caso Porto Alegre 4D. In: XVII ENANPUR. *Anais*, São Paulo, pp. 2-18.
- PACTO ALEGRE (2019). *Hands On 4D*. Disponível em: <https://pactoalegre.poa.br/projetos/hands-4d>. Acesso em: 29 jul 2021.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Cadastro para empreendedores do 4º Distrito*. Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_secao=267](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=267) Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Legislação municipal de Porto Alegre/RS*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2005/988/9875/lei-ordinaria-n-9875-2005-dispoe-sobre-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-cria-o-comite-gestor-de-parcerias-publico-privadas-do-municipio-de-porto-alegre-cgppp-poa-e-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-fundo-de-garantia-de-parceria-publico-privada-municipal-fgpppm?q=9875>. Acesso em: 28 dez 2021.
- RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, n. XLVI.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2020). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- ROBINSON, J. (2011). Cities in a world of cities: the comparative gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, v. 1, pp. 1-24.

- SASSEN, S. (2000). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- SILVA, C. (2021). *Centro-Histórico: prefeitura investirá 12 milhões na revitalização do quadrilátero central*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/centro-historico-prefeitura-investira-r-12-milhoes-na-revitalizacao-do-quadrilatero>. Acesso em: 30 jul 2021.
- SOARES, P. R. R.; FEDOZZI, L. J. (2016). Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 42, ano 18, pp. 162-197.
- SOARES, P. R. R. et al. (2019). *A orla do Guaíba, território em transformação: a conformação de um novo regime urbano em Porto Alegre*. Porto Alegre, Observatório das Metrôpoles (online). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2021/02/4.5.-A-Orla-do-Guaiba-territorio-em-transformacao-a-conformacao-de-um-novo-regime-urbano-em-Porto-Alegre.pdf>. Acesso em: 30 jul 2021.
- SOARES, P. R. R. (2020). A produção do espaço urbano, financeirização e gestão urbana nas metrôpoles e cidades na atualidade. *@metropolis Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, n. 40, ano 11, pp. 35-42.
- TOMASI, M. (2021). *4º Distrito: projeto de requalificação da avenida Farrapos é selecionado por agência internacional*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gvp/noticias/4o-distrito-projeto-de-requalificacao-da-avenida-farrapos-e-selecionado-por-agencia>. Acesso em: 30 jul 2021.
- VAINER, C. B. (2013). "Pátria, empresa e mercadoria notas sobre a estratégia discursiva do planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2019). *A questão da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento urbano: a reestruturação urbana do Baixo 4º Distrito de Porto Alegre (1995-2016)*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- WAGNER, C. B. (2019). *A questão da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento urbano: a reestruturação urbana do Baixo 4º Distrito de Porto Alegre (1995-2016)*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Texto recebido em 6/out/2021  
Texto aprovado em 11/jan/2022



# 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*   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.

A revista não aceitar  artigos assinados por mais de 3 autores.



## 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 segue 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. Os autores devem informar: 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.

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). 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

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 Metrópole 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 Metr6poles

Estado	Instituiç3o	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de S3o Paulo	Marinez Villela Macedo Brand3o
Bel3m	Universidade Federal do Par3	Juliano Ximenes Ponte
Belo Horizonte	Universidade Federal de Minas Gerais Pontifícia Universidade Cat3lica de Minas Gerais	Jupira Gomes de Mendonça Luciana Teixeira Andrade
Brasília	Universidade de Brasília	R3mulo Jos3 da C. Ribeiro Frederico Rosa Borges de Holanda
Curitiba	Universidade Federal do Paran3 Instituto de Pesquisa Econ3mica Aplicada	Madianita Nunes da Silva Rosa Moura
Fortaleza	Universidade Federal do Cear3	Maria Cl3lia Lustosa Costa Luis Renato Bezerra Pequeno
Goi3nia	Universidade Federal de Goi3s	Celene Cunha Monteiro A. Barreira
Maring3	Universidade Estadual de Maring3	William Antonio Borges
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	L3via Izabel Bezerra de Miranda
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares Luciano Joel Fedozzi
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Gilberto Corso Pereira Inai3 Maria Moreira de Carvalho
S3o Paulo	Pontifícia Universidade Cat3lica de S3o Paulo Universidade de S3o Paulo	Lucia Maria Machado B3gus Suzana Pasternak
Vit3ria	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira Latussa Monteiro