



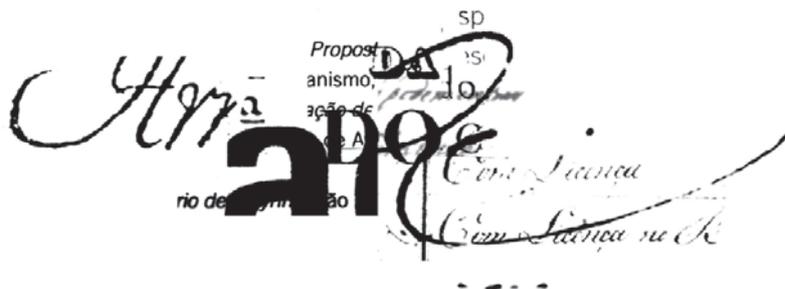
revista do
programa de
pós-graduação
em arquitetura e
urbanismo
da fauusp

maio-ago 2018
ISSN: 1518-9554 impresa
ISSN: 2317-2762 online

pós-

46





PÓS V. 25, N. 46
REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ARQUITETURA e URBANISMO DA FAUUSP

MISSÃO / MISSION

A revista **Pós** é um periódico científico quadrimestral do Programa de Pós-Graduação da FAUUSP, cujo objetivo é publicar os resultados das pesquisas, com a divulgação de artigos inéditos, revisados sigilosamente por pares, contribuindo, assim, para a comunicação ampla entre essa comunidade científica, bem como entre os pesquisadores das diversas áreas acadêmicas que se relacionam com o universo da arquitetura e da cidade, de modo a fomentar o avanço do conhecimento no campo da arquitetura e do urbanismo.

Pós is the School of Architecture and Urbanism (FAUUSP) graduate-program journal, published every four months during the academic year. The journal aims at publishing recent research work into original peer-reviewed scholarly articles and to foster and advance the intellectual exchange among scholars in our scientific community as well as among researchers from related fields such as urban studies, architecture, and the city.

AGOSTO 2018

ISSN: 1518-9554 IMPRESSA

ISSN: 2317-2762 ONLINE

PÓS v. 25, n. 46

Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo
(Mestrado e Doutorado)

ISSN: 1518-9554 (impresa) – ISSN: 2317-2762 (online)

Rua Maranhão, 88 – Higienópolis – 01240-000 – São Paulo - SP

Tel/Fax (55 11) 3017-3164

rvposfau@usp.br

Ficha Catalográfica

720

P84

PÓS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da
FAUUSP/Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
Comissão de Pós-Graduação – São Paulo: FAUUSP, v. 1 (1990-)

Quadrimestral

v. 25, n. 46, ago. 2018

Issn: 1518-9554

2317-2762 (online)

1. Arquitetura - Periódicos I. Universidade de São Paulo. Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo. Comissão de Pós-graduação. III. Título

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

Versão Eletrônica

<http://www.revistas.usp.br/posfau>

<http://www.fau.usp.br/cursos/pos/>

Normas Editoriais

<http://revistas.usp.br/posfau/about/submissions#authorGuidelines>

Indexação

Latindex

Índice de arquitetura brasileira

Associada

Asociación de Revistas Latinoamericanas de
Arquitectura (ARLA)

www.arlared.org

Assistência Editorial

Paola De Marco Lopes dos Santos

Auxiliares de Edição

Katrin Rappl (doutoranda FAUUSP)

Raphael Grazziano (doutorando FAUUSP)

Projeto gráfico e imagens de abertura –

Rodrigo Sommer

Produção Gráfica

Seção Técnica de Produção Editorial

Coordenação Didática – Profa. Dra. Clíce de
Toledo Sanjar Mazzilli

Supervisão Técnica – André Luis Ferreira

APOIO



CRENCIAMENTO E APOIO FINANCEIRO DO:
PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA USP
COMISSÃO DE CRENCIAMENTO

Universidade de São Paulo

Vahan Agopyan – Reitor

Antonio Carlos Hernandez – Vice-Reitor

Carlos Gilberto Carlotti Jr – Pró-Reitor de Pós-Graduação

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Maria Angela Faggin Pereira Leite – Diretora

Ricardo Marques de Azevedo – Vice-Diretor

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

João Sette Whitaker Ferreira – Presidente da Comissão de Pós-Graduação

José Tavares Correia de Lira – Vice-Presidente

Conselho Editorial Científico

LEANDRO MEDRANO

Editor-Chefe - Universidade de São Paulo – USP – Brasil

ADRIANA COLLADO

Universidad Santa Fé, Argentina

ANA LUIZA NOBRE

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

ANA MARIA RIGOTTI

Universidad Nacional do Rosário, Argentina

ANGELA MARIA GORDILHO SOUZA

Universidade Federal da Bahia, Brasil

ANGÉLICA BENATTI ALVIM

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

ANTÓNIO BAPTISTA COELHO

Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Portugal

ARTURO MAXIMILIANO ORELLANA OSSANDÓN

Pontifícia Universidade Católica do Chile, Chile

BRENDAN MURTAGH

Queen's University Belfast, Irlanda do Norte

CARLOS ALMEIDA MARQUES

Faculdade de Arquitetura de Lisboa, Portugal

CARLOS ANTÔNIO LEITE BRANDÃO

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

CARLOS DE MATTOS

Pontifícia Universidade Católica do Chile, Chile

CARMEN ESPEL

Universidad Politecnica de Madrid, Espanha.

CLAUDIA COSTA CABRAL

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

CRISTIANE ROSE DE SIQUEIRA DUARTE

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

DOROTH GARETH

Harvard Graduate School of Design, EUA

FERNANDO ATIQUE

Universidade Federal de São Paulo, Brasil

FERNANDO LUIZ LARA

University of Texas at Austin, EUA

FREDERICO HOLANDA

Universidade Nacional de Brasília, Brasil

GISELA LIONELLI

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

JOÃO FARIAS ROVATI

Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

JOÃO MASAO KAMITA

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

LUDMILA BRANDÃO

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

LUIS RENATO BEZERRA PEQUENO

Universidade Federal do Ceará, Brasil.

LUIZ CARLOS SOARES

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Antônio Tarcísio da Luz Reis

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

LUIZ MANUEL DO EIRADO AMORIM

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

MÁRCIO VALENÇA

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

MARGARETH DA SILVA PEREIRA
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

MASSIMO CANEVACCI
Università La Sapienza, Itália

MIGUEL BUZZAR
Universidade de São Paulo, Brasil

MÔNICA SCHPUN
l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, França

NELSON MOTA
Delft University of Technology, Holanda

PERCIVAL TIRAPELLI
Universidade Estadual Paulista, Brasil

ROBERTO ROCCO
Delft University of Technology, Holanda

ROSA SCHIANO-PHAN
University of Westminster, Faculty of Architecture and the
Built Environment

RUI RAMOS
Faculdade de Arquitetura do Porto, Portugal

RUTH VERDE ZEIN
Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

SIMONA SALVO
Università La Sapienza, Itália

SYLVIA FICHER
Universidade de Brasília, Brasil

CONSELHO EDITORIAL EXECUTIVO

LEANDRO MEDRANO
Editor-Chefe

ANA CLÁUDIA CASTILHO BARONE
(Projeto, Espaço e Cultura)

CARLOS AUGUSTO MATTEI FAGGIN
(Projeto)

DENISE HELENA DUARTE
(Tecnologia)

EDUARDO ALBERTO C. NOBRE
(Planejamento)

FÁBIO MARIZ GONÇALVES
(Paisagem)

HUGO SEGAWA
(História)

LARA LEITE BARBOSA
(Design)

MARIA CAMILA LOFFREDO D'OTTAVIANO
(Habitat)

SUMÁRIO

I EDITORIAL

- 6 DOSSIÊ GESTÃO E CIDADE: METRÓPOLES NO SÉCULO XXI
Leandro Medrano
João Sette Whitaker Ferreira

2 DOSSIÊ *gestão e cidade: metrópoles no século XXI*

- 12 UM ENTREATO PROGRESSISTA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO
A PROGRESSIST ENTRACTE IN THE OCCUPATION OF PUBLIC SPACE IN THE CITY OF SÃO PAULO
André Kwak
- 32 DESENHO INSTITUCIONAL PARA A GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO METROPOLITANOS EM SÃO PAULO
INSTITUTIONAL DESIGN FOR METROPOLITAN GOVERNANCE AND PLANNING IN SÃO PAULO
Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco
- 56 ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E AS EMPRESAS PRIVADAS: CIRCUITOS DE CONHECIMENTO NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E NAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO
BETWEEN PUBLIC MANAGEMENT AND PRIVATE COMPANIES: CIRCUITS OF THE KNOWLEDGE ABOUT SLUM UPGRADING AND SOCIO-ENVIRONMENTAL POLICIES IN SÃO PAULO
Magaly Marques Pulhez, Luciana Nicolau Ferrara
- 72 CONTROLE E INDUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ESCALA DA METRÓPOLE: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2016
CONTROL AND INDUCTION OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY ON THE SCALE OF THE METROPOLIS: THE SÃO PAULO EXPERIENCE BETWEEN THE YEARS OF 2014 AND 2016
Gustavo Soares Pires de Campos
- 86 ENTRE CONCEITOS E A PRÁTICA: CONSTRUINDO IDENTIDADES E LUGARES METROPOLITANOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE
BETWEEN CONCEPTS AND PRACTICE: BUILDING IDENTITIES AND METROPOLITAN PLACES THROUGH THE PLANNING PROCESS IN THE METROPOLITAN REGION OF BELO HORIZONTE
Mariana de Moura Cruz, Laís Grossi de Oliveir, Thaís Nassif
- 102 O LUGAR DO CONFLITO E DA NATURALIZAÇÃO DA POBREZA: UMA LEITURA DA LUTA POR MORADIA NA PERIFERIA DE PALMAS-TO
THE PLACE OF CONFLICT AND NATURALIZATION OF POVERTY: A READING OF THE STRUGGLE FOR HOUSING IN THE SUBURBS OF PALMAS-TO
Ana Carla de Lira Bottura
- 118 XANGAI, UMA INFLEXÃO NO FAZER URBANO CHINÊS
SHANGHAI, AN INFLECTION IN THE CHINESE URBAN MAKING
Tiago Schultz Cortes Freire Ramos

3 ARTIGOS

- 134 PATRIMÔNIO E INTERVENÇÃO EM PREEXISTÊNCIAS NO RENASCIMENTO ITALIANO: TRÊS CASOS EXEMPLARES
HERITAGE AND INTERVENTION IN EXISTING BUILDINGS OF ITALIAN RENAISSANCE: THREE EXEMPLARY CASES
Luís Henrique Haas Luccas

I | *e*DITORIAL

DOSSIÊ GESTÃO E CIDADE: METRÓPOLES NO SÉCULO XXI

Leandro Medrano

João Sette Whitaker Ferreira

Nos últimos anos a Revista Pós incorporou uma série de práticas editoriais com vistas a adequar-se aos novos modelos de periódicos acadêmicos especializados arbitrados internacionais. Dentre elas, os textos bilíngues, o *double blind peer review*, o acesso gratuito via internet, a diversidade de temas e instituições, a atenção às normativas que envolvem a ética na divulgação de pesquisas, e o rigor na seleção dos textos publicados. A edição atual resgata o formato dos dossiês temáticos, que deve contribuir para aprimorar seus resultados e alcance. O objetivo é preservar a diversidade de temas que sempre caracterizou a revista e, ao mesmo tempo, promover o debate sobre questões prementes às áreas da arquitetura, do urbanismo e do design. Para inaugurar essa nova fase editorial, o prof. João Sette Whitaker Ferreira (FAUUSP) foi convidado para ser coeditor deste número, que contém um dossiê com sete artigos dedicados ao tema da gestão urbana.

Boa leitura!

Leandro Medrano

pós-
007

DA NECESSÁRIA SIMBIOSE ENTRE TEORIA E PRÁTICA

Um grande e histórico desafio que se coloca para aqueles que atuam na área do planejamento urbano é a tentativa permanente de conciliação entre teoria e prática. Trata-se de um campo de conhecimento em que o objeto de trabalho pressupõe uma abordagem aplicada à prática. É difícil teorizar sobre o espaço urbano e suas dinâmicas de produção, sobre as disputas que ali se engendram, sem ter em vista todas as condicionantes que a realidade impõe; como também pode ser pouco eficaz operar ações práticas sem um apurado saber teórico. Em todas as áreas do campo das ciências sociais aplicadas, pode-se dizer que teoria e prática são intrinsecamente unidas em uma relação dialética permanente, na qual uma não poderia existir sem a outra.

Sabemos que a produção social do espaço urbano é promovida e regulada pelo Estado, que supostamente também regula e media as disputas do mercado em torno não só da produção, mas também do uso, por um lado, e da comercialização, por outro, das localizações que dela resultam. Essa é a teoria. Na prática, as formas dessa condução, a intensidade e as regras dessa regulação são muito variáveis estão associadas à própria natureza do Estado. Nos países que viveram e vivem a realidade de um Estado-Providência

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p7-10](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p7-10)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 8-10, maio-ago 2018

¹ DEBRUN, Michel. A *"Conciliação" e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

fortemente regulador, a elaboração de uma teoria crítica sobre ele e seu papel na produção do espaço se beneficia de certa estabilidade e previsibilidade que facilitam o exercício, muito embora não seja nem por isso um exercício simples. Nos países, como o Brasil, em que a fórmula do Estado de Bem-Estar Social não se aplicou historicamente e onde foram dominantes as lógicas do patrimonialismo – a saber, a captura da máquina pública em benefício dos interesses patrimoniais de poucos, para além do “interesse geral” da própria expansão econômica capitalista –, os fatores imponderáveis que regem a gestão pública, à mercê dos ventos das diferentes conciliações, para citar Michel Debrun¹, transformam a crítica teórica em um exercício ainda mais complexo. Não é à toa que entender e explicar as lógicas próprias da nossa formação, o que se estende para a formação do urbano, foi e é tema principal de bom número de nossos mais destacados intelectuais.

Ou seja, na prática, justamente, as coisas não são tão simples. No âmbito da universidade, são muitas as dificuldades em se inserir no exercício cotidiano dos que planejam a cidade, permitindo entender em detalhes processos que muitas vezes alimentam a formulação teórico-crítica. Isso porque, do lado de fora, é difícil conhecer os insidiosos mecanismos que tentam constantemente pressionar as decisões em torno das “políticas públicas”, muitas vezes motivados por lógicas que se afastam de um republicanismo mais óbvio. Os gestores públicos no Brasil, por pouco que sejam bem intencionados, trabalham permanentemente em uma dinâmica de “redução de danos” e negociações a fim de minimizar o peso da tradição patrimonialista e potencializar a ação do Estado em prol do interesse público, em um processo cuja análise teórico-crítica deve, para ser minimamente precisa, e mesmo que se pretenda apenas urbanística, transitar pela sociologia, a antropologia, a ciência política, o direito, a economia. É por isso que a teorização sobre o urbano no Brasil não é simples, devendo tentar entender e acompanhar as diversas e numerosas imprevisibilidades da gestão pública, e fazer face a enormes dificuldades na obtenção de dados e informações que alimentem a reflexão, dificultando qualquer sistematização.

No âmbito do governo, quem lá se encontra – e aí se incluem não só os que ocupam transitoriamente posições decisórias, mas milhares de técnicos que optaram pela carreira de servidores, com todas as frustrações que isso implica – se vê sedento de análises e estudos que possam guiá-los na sua desafiadora tarefa, ao mesmo tempo em que sabem serem eles mesmos fonte de muitas informações importantes. Mas nem sempre podem dá-las, pela constante ameaça persecutória que paira em um sistema que nunca fortaleceu um quadro administrativo com um mínimo de autonomia. Além disso, o enorme passivo socioeconômico gerado pela urbanização desigual faz com que o dia-a-dia da gestão se resume praticamente ao atendimento ininterrupto das emergências que se colocam. Nesse cenário, é quase impossível parar para refletir, planejar políticas a médio e longo prazo, e as tentativas de parcerias com as instituições de pesquisa são muitas vezes truncadas por essas dificuldades do cotidiano.

Mas, apesar dos pesares, apesar das dificuldades em fazer valer no âmbito das disputas municipais pelo território as conquistas do marco regulatório que representou o Estatuto da Cidade, a verdade é que o Brasil vem avançando extraordinariamente nas proposições e na implementação de políticas urbanas

que visem uma produção do espaço um pouco mais justa e socialmente equilibrada. Desde o fim do período militar e em consequência do novo papel dado aos municípios na Constituição de 1988, foram muitos os governos municipais que começaram a contrapor-se ao *mainstream* político-administrativo herdado do regime militar, de perfil altamente concentrador das riquezas (e dos investimentos no território). Acumularam-se experiências, algumas bem-sucedidas, outras menos e, na maioria das vezes, interrompidas pelo ciclo político-eleitoral de quatro anos que impõe reiterados retrocessos a experiências que pudessem vir a consolidar-se. De fato, a prática da aniquilação sumária de qualquer política com algum sucesso e popularidade efetivada por um gestor anterior tornou-se regra quase generalizada, e isso é ainda mais impactante para as cidades devido ao fato de que políticas urbanas precisam, para consolidar-se, de no mínimo uma década. Ainda assim, mesmo que interrompidas, essas experiências positivas vão formando uma importante base de conhecimento.

Ocorre que tal conhecimento deu-se por uma afortunada associação entre teoria e prática. Apesar das dificuldades na promoção dessa simbiose, como comentei ao iniciar este texto, o fato é que a universidade teve e ainda tem um papel fundamental no fomento a experiências inovadoras de gestão urbana no Brasil. Também nas universidades formou-se desde a redemocratização um corpo de pesquisadores que, aos poucos, conseguiu transitar entre o ambiente acadêmico e a prática da gestão, nos diferentes níveis de governo. E, entre avanços e recuos, tivemos experiências significativamente inovadoras, no âmbito das políticas urbanas, habitacionais e ambientais, levando o país a certo destaque no enfrentamento das desigualdades urbanas. O caso da premiação da UN-Habitat recebida pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, concedida pelo Comitê de Avaliação da Convocação Pública de Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana, no âmbito da Conferência Habitat III, é um exemplo concreto dessa proeminência, para ficar só em um exemplo. Mas também no campo da crítica a produção de conhecimento sobre o urbano no Brasil muito avançou. E análises cada vez mais precisas permitem que se estructure uma prática crítica capaz de apontar, pelos erros, novos caminhos a seguir.

Em um momento em que o país vive um período crítico, com recuos dramáticos no campo das políticas públicas, em relação a conquistas históricas para a construção de um país socialmente mais justo – que é, no fim, o objetivo para o qual deveria se voltar a pesquisa aplicada ao urbano na universidade pública –, o “Dossiê Gestão e Cidade: Metrôpoles no Século 21” procurou selecionar alguns exemplos dessa reflexão crítica e propositiva, mostrando caminhos de sucesso ou de impasses na gestão das cidades, no cerne das complexidades que pautam esse exercício no Brasil neste já bem iniciado século.

Traz artigos que formulam uma reflexão científica crítica sobre a gestão urbana, enfocando algumas experiências de sucesso, notadamente em São Paulo, justamente no âmbito do já citado Plano Diretor de 2014, e das transformações que dele decorreram do ponto de vista da mobilidade, das prioridades nos investimentos públicos urbano e na construção de um ideário de cidade mais humano e inclusivo. Ainda sobre São Paulo, o dossiê traz a experiência inédita de utilização ampla do instrumento do PEUC – Parcelamento, Edificação ou

Utilização Compulsórios na escala de uma cidade como a capital paulista, no sentido de fazer valer a função social da propriedade urbana. Dois textos abordam a questão metropolitana, e da implementação dos planos de desenvolvimento integrados, nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de São Paulo, a partir de experiências também inovadoras, no âmbito do desenho institucional, da gestão e da participação, inclusive da interação entre universidade e poder público. Dois textos abordam análises críticas, um de fenômenos urbanos em si, como a urbanização paradigmaticamente excludente da “planejada” cidade de Palmas, no Tocantins, outro de dinâmicas de gestão, e como a influência das empresas privadas de gerenciamento urbano criam uma excessiva centralização do conhecimento, alimentada por um circuito fechado entre poder público e empresas. Por fim, para trazer um necessário olhar para o mundo, que alimenta nossa capacidade para a crítica comparativa, o dossiê traz interessante análise sobre as pouco conhecidas, para nós, políticas urbanas desenvolvidas na China a partir da abertura econômica daquele país, embasadas dentro do modelo do *city marketing*, que também já se fez bastante presente no nosso país.

João Sette Whitaker Ferreira

Coeditor do *dossiê gestão e cidade: metrópoles no século XXI*

Leandro Medrano

Editor Chefe

João Sette Whitaker Ferreira

Coeditor do *dossiê gestão e cidade: metrópoles no século XXI*

2 | DOSSIÊ GESTÃO E
CIDADE: METRÓPOLES
NO SÉCULO XXI

André Kwak

U

M ENTREATO PROGRESSISTA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO

I 2

pós-

RESUMO

A cidade de São Paulo experimentou um *entreato* progressista que confrontou sua matriz rodoviarista e seu histórico de negação dos espaços públicos, introduzindo políticas públicas que enfrentaram esse *status quo* vigente. Nesse breve período entre 2013 e 2016, implementaram-se políticas estruturantes e ações específicas que dialogavam com um paradigma contemporâneo na produção e ocupação de áreas públicas, tendo como ideário uma cidade mais inclusiva e democrática, com a ativação do urbano para o lazer, esporte e cultura. Por meio desse enfrentamento, foi possível um reordenamento do viário, equilibrando de forma racional e mais democrática sua utilização, que passou a acomodar, numa equação menos desigual, o transporte coletivo e o individual não motorizado. Outro importante pilar dessa gestão caracterizou-se pela alocação dos investimentos públicos municipais: equipamentos e infraestruturas de vulto foram realizados majoritariamente nas regiões mais carentes da cidade, indo na contracorrente histórica de investimentos no centro expandido. Essas ações se mostraram de grande relevância pelo efeito catalisador na ativação dos espaços públicos da cidade, dando enorme dinamismo social associado à mudança do foco das políticas públicas urbanas do automóvel para o pedestre. Ao mesmo tempo, a cidade presenciou a propagação de inflamado debate entre grupos sociais de diversos matizes, muitas vezes antagônicos, transformando a cidade em uma arena de disputas, com cada intervenção urbana sendo disputada palmo a palmo, numa complexa rede de atores sociais e institucionais com seus respectivos interesses, tendo a utilização (ou não utilização) do espaço público como “prêmio” desses embates, que se deram em inúmeras rodadas de deliberação democrática.

PALAVRAS-CHAVE

Mobilidade urbana. Espaço público. Planejamento urbano. Grupos de interesse. Infraestrutura.

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p12-31](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p12-31)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p.12-31, maio-ago 2018

A PROGRESSIST ENTR'ACTE IN THE OCCUPATION OF PUBLIC SPACE IN THE CITY OF SÃO PAULO

ABSTRACT

The city of São Paulo has experienced a progressist entr'acte that confronted its roadway matrix and its history of public space denial by introducing public policies that have faced this actual status quo. In the brief period between 2013 and 2016, structuring policies and specific actions were implemented to dialogue with the contemporary paradigm in the production and occupation of public areas, idealizing a more inclusive and democratic city, activating the urban space for leisure, sport and culture. Through this confrontation, a reorganization of the roadway system became possible by balancing its use more rationally and democratically to accommodate, in a less unequal equation, the collective transport and the non-motorized individual one. Another important pillar of this administration was characterized by the allocation of municipal public investments: facilities and major infrastructures were implemented in the neediest regions of the city, going against the historical countercurrent of investments in the expanded center. These actions proved to be greatly relevant due to the catalyzing effect while activating the city's public spaces, granting social dynamism associated to the shift of urban public policies from automobile to pedestrian. At the same time, the city has experienced an increasing and inflamed debate among social groups of various trends, often antagonistic, transforming the city into an arena of disputes, with each urban intervention being argued by a complex network of social and institutional actors with their respective interests, and the use (or non-use) of the public space considered a "prize" for these discussions, which took place in numerous rounds of democratic deliberation.

KEYWORDS

Urban mobility. Public place. Urban planning. Interest groups. Infrastructure.

ENFRENTANDO O *STATUS QUO* RODOVIARISTA: POLÍTICAS URBANAS PARA O PEDESTRE E O DIREITO À CIDADE

O processo de formação do urbano na cidade de São Paulo foi marcado pela segregação socioespacial e pela falta de infraestrutura nas periferias, com famílias limitadas à cidade informal¹ e alijadas do Direito à Cidade². Isso se deveu, ora pelos processos de gentrificação e especulação imobiliária característicos da produção do espaço no capitalismo, que exercem pressão sobre o preço da terra urbanizada, tornando seu acesso um privilégio dos mais ricos, ora pela inação deliberadamente funcional do Estado Patrimonialista atuando em contrarrevolução permanente³, não suprindo as necessidades de moradia e infraestrutura por meio de políticas públicas inclusivas e que enfrentassem os reais problemas, sobretudo utilizando instrumentos urbanísticos que dialogassem de fato com a precariedade urbana de forma contundente.

Associada a esses processos do capitalismo, a concepção de um ideário de cidade voltada ao transporte individual motorizado foi a tônica do planejamento urbano e diretriz principal dos órgãos de trânsito na cidade de São Paulo como a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)⁴, que tinha a missão de melhorar a fluidez dos automóveis por meio de políticas e infraestruturas urbanas que priorizavam o automóvel individual e o aumento da sua velocidade⁵. Requena (2015, p. 68) apresenta um histórico sobre as políticas de trânsito e o insulamento das burocracias públicas do setor de trânsito e de transporte público na cidade de São Paulo.

A partir de 2013, iniciou-se um processo de inflexão nesse contexto urbano e viário na cidade de São Paulo⁶. Uma primeira abordagem utilizada pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) foi recepcionar as diretrizes do arcabouço jurídico federal introduzido em 2012 pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, que priorizava “a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012, p. 01). O obstáculo inicial na esfera municipal seria efetivar uma diretriz federal, tendo como desafio superar o estigma dos planos, leis e outros diplomas jurídicos que não se concretizam na prática (MARICATO, 2000, p.152), por falta de regulamentação e implementação em âmbito local.

Nesse contexto, a mobilidade urbana foi discutida intensamente em São Paulo, sendo tema prioritário nos Conselhos Municipais e, posteriormente, consolidado no Plano de Metas (PM)⁷ em março de 2013, com uma proposta arrojada e que gerou bastante controvérsia, uma vez que apresentava números audaciosos no sistema de ônibus da cidade, de competência municipal. A meta de número 96 do PM vislumbrava na ocasião a implementação de *150 quilômetros de faixas exclusivas de ônibus*. O desafio colocado seguido de ceticismo por segmentos sociais vinha, com certa razão, do número reduzido de faixas de ônibus existentes na cidade até o momento, totalizando até 2012 apenas 90 quilômetros⁸. A mudança conceitual trazia para o debate um modelo desigual, desnudando um ordenamento viário que fazia com que os ônibus trafegassem

compartilhando as faixas com os automóveis individuais, mesmo tendo uma capacidade de carregamento muito maior. Esse problema aumentava consideravelmente o tempo de comutação, sobretudo das pessoas que vinham da periferia, em trajetos que duravam 1 a 2 horas. A priorização desigual do espaço entre esses modais também revelava uma disputa de classes, trazendo para a superfície um problema social e político, refletido no desenho de uma política pública de trânsito.

O desempenho dessa política pública em curto período foi bastante revelador. No final de 2016, a cidade teve um aumento de mais de *400 quilômetros de faixas exclusivas de ônibus* (Fig. 1), um número impressionante se comparado com a meta inicial de 150 quilômetros e, sobretudo, com o instalado até 2013 de 90 quilômetros, superando a meta estabelecida em 282,2%. Quais seriam as razões do baixo índice de implementação dessa política de mobilidade urbana, de competência exclusiva do Município, vis-à-vis o que foi implementado nesse curto espaço de tempo? Uma resposta bastante plausível se verifica de duas ordens: uma seria de (falta de) decisão política. Havia dentro dos núcleos de planejamento urbano e viário municipais diversos projetos já desenvolvidos que facilitaram a implementação das faixas exclusivas, aguardando apenas serem “desengavetados”. Entretanto, a diminuição do espaço de rodagem dos automóveis individuais geraria um acalorado debate na sociedade e nos meios de comunicação, como de fato ocorreu, fazendo com que as gestões tivessem receio de introduzir uma medida impopular entre as classes abastadas. Um segundo ângulo de análise verifica-se de ordem técnica: além dos trechos de fácil implementação, uma parte deles necessitava de intervenções no viário para acomodar uma faixa exclusiva de ônibus. Pontos de conversões à esquerda, ruas com apenas uma faixa, entre outros “nós” viários necessitavam de pequenas e médias obras, de difícil intervenção pelo caos gerado em decorrência das obras. Isso também geraria um custo político, além de uma necessidade de interlocução com diversos concessionários de serviços públicos, cuja gestão e orquestração das obras era de razoável complexidade.

Fig. 1: Nova faixa de ônibus na Av. 23 de Maio implementada em 2013. Foto: Renato S. Cerqueira | Futura Press



A meta 97 do PM pretendia instalar *400 quilômetros de ciclovias e ciclofaixas*. Os números se mostravam novamente audaciosos, uma vez que a cidade possuía até aquele momento 96,9 km de faixas segregadas para bicicletas. O objetivo desse programa era ter um planejamento de médio e longo prazo para esse modal, permitindo uma melhor integração com outros modais, ampliar a mobilidade intra e interbairros e, finalmente, aumentar o uso desse transporte na população. Por meio dessa política, pretendia-se desenvolver um enfoque holístico, visando à melhoria dos indicadores de saúde, ambientais e de segurança e evitando acidentes e mortes, pleito constante entre os coletivos e cicloativistas. Novamente, a performance da expansão do sistema ciclovitário pretendido foi concluída com êxito, com acalorada repercussão na mídia e disputas envolvendo diversos atores sociais e institucionais, na medida em que cada trecho ciclovitário era implementado pela PMSP. Esmiuçaremos esse embate em detalhes mais adiante.

O sistema de *ônibus noturno* foi outro importante pilar de mobilidade (meta 95) que permitiu uma democratização do acesso para o lazer e para trabalhadores do período noturno, principalmente em uma cidade como São Paulo que apresenta intenso fluxo e vocação para atividades noturnas. Foi implantado um sistema com 151 linhas estruturais e locais, com funcionamento da meia-noite às 4 da manhã, beneficiando por volta de 800 mil usuários por mês, atendendo uma flagrante demanda que era negligenciada até o momento.

De forma não exaustiva, uma série de outras ações foram estruturadas, melhorando a mobilidade urbana e o seu acesso inclusivo. O *bilhete único diário, semanal e mensal*, assim como diversas *gratuidades* (passe livre do estudante e diminuição da gratuidade de 65 para 60 anos para idosos) melhoraram o acesso do transporte para segmentos específicos da população. Outras tecnologias foram desenvolvidas como a Zona Azul eletrônica, recarga do Bilhete Único em miniterminais nos ônibus e a regulamentação dos aplicativos de transporte individual⁹.

Algumas políticas pré-acordadas no PM avançaram consideravelmente apesar de não terem atingido sua meta. A acessibilidade dos ônibus foi realizada em pouco mais de 70% da frota diante de uma meta até 2016 de 100% dos veículos. Outra meta não atingida foram os 150 km de corredores de ônibus¹⁰, perfazendo investimentos da ordem de R\$ 2 bilhões, incluindo os trechos concluídos ou em obras até 2016. Dos 150 km, foram concluídos até 2016 apenas 42,3 km de novos corredores concretados¹¹.

Como exame crítico sobre o desempenho da implantação dos corredores centrais, os entraves identificados foram diversos. O trecho Leste teve suas licitações preparadas, entretanto alguns procedimentos tiveram seu rito contestado pelos órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCM), como de praxe, para esclarecimentos ou ajustes eventuais. Nas parcerias com a União, as fontes de financiamento federais como as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) diminuíram ou ficaram pendentes de liberação diante do ajuste fiscal e da queda de arrecadação do Governo Federal. Por fim, as 5000 desapropriações previstas inicialmente para implantação de todos os corredores, terminais e seus acessos, caracterizaram-se como um importante entrave no desempenho desta política, tanto em

âmbito burocrático, quanto devido aos elevados recursos necessários para efetivar essas desapropriações no Judiciário. Assim, é plausível afirmar que os previsíveis entraves de desapropriação e a aposta exclusiva nos recursos federais para determinados projetos não foram, em certa medida, corretamente dimensionados, se mostrando estrategicamente frágil na sua concepção.

Cabe destacar que o cumprimento das metas do PM era medido de forma distinta entre as instituições, cada uma utilizando um modelo de acordo com sua conveniência analítica. Com essa falta de consenso metodológico, havia uma discordância no cumprimento ou não de algumas metas¹². Como exemplo, diversos trechos encontravam-se com suas licitações e licenciamentos bastante encaminhados¹³, no entanto, esses estágios não eram computados nas aferições de certas instituições ou parte da mídia.

Outro importante capítulo na quebra do paradigma rodoviarista em São Paulo foi a ativação dos espaços públicos a partir de 2013. A colocação do *pedestre, do transporte público e das bicicletas* como protagonistas – em detrimento do automóvel – foi um ponto de inflexão fundamental no desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Na prática, as revisões da normativa urbanística, previstas em lei e iniciadas em 2013 com o Plano Diretor Estratégico (PDE)¹⁴, continham esses conceitos basilares, disseminados de forma gradual entre os técnicos e colocados em pauta nas inúmeras deliberações públicas. Além disso, a orientação do adensamento estratégico em áreas com transporte público, utilização de fachada ativa nos prédios, uso misto e de renda e a flexibilização no nível mínimo de garagem para automóveis nos prédios foram contribuindo gradativamente para que houvesse uma mudança de ideário na produção do urbano em São Paulo, propiciando a ativação das áreas públicas da cidade para o lazer, esporte e cultura.

Como exemplos desse processo temos programas que modificaram o uso do espaço público em São Paulo: o programa Ruas Abertas/Paulista Aberta e o Carnaval de Rua personificam essa mudança conceitual na ocupação da cidade. O Ruas Abertas tinha o objetivo de ser implementado em todas as 32 Subprefeituras, tendo o conceito de abrir o viário para o uso de pedestres aos domingos. O simbolismo de se fechar a principal avenida do país para o fluxo de automóveis gerou enorme debate público, de grupos antagônicos. Já o Carnaval de Rua teve crescimento notável a partir de 2013, com a Secretaria de Cultura estimulando e recepcionando a adesão de “blocos de ruas nos bairros” por toda a cidade. Com o ajuste de falhas que ocorriam durante a operação devido ao enorme crescimento de *foliões*, por meio da melhoria da infraestrutura (aumento de banheiros químicos, melhoria das regras de convivência e horários, policiamento, entre outros), o Carnaval de São Paulo se consolidou, aumentando de, aproximadamente, 100 blocos em 2013 para quase 500 em 2016, chegando a ser o segundo maior Carnaval de rua do país. Todas essas ações não foram implementadas sem um duro embate social, técnico e político, envolvendo diversos atores em inúmeras rodadas de negociação ao longo de todo o período.

Diversas intervenções urbanas realizadas de forma “cirúrgica”, modificaram o uso do espaço público, ativando locais que geravam inclusive a sensação de insegurança. O programa Centro Aberto e a utilização de minipraças no leito



Fig. 2. Programa Centro Aberto | Largo São Francisco, São Paulo: antes e depois, 2015 | Foto: Eduardo Pompeo



Fig. 3. Programa Centro Aberto | Largo São Bento, São Paulo: antes e depois, 2014 | Foto: Eduardo Pompeo

carroçável proporcionou o uso de locais estratégicos como o Largo São Francisco (Fig. 2) e Praça São Bento (Fig. 3) no centro da cidade.

A restauração de importantes âncoras culturais foi outro alicerce catalisador da cidade que trouxe enorme dinamismo e fluxo cultural para a cidade. O desafio, nesse caso específico, consistia em enfrentar os entraves burocráticos para a complexa reforma e respectivas licitações desses equipamentos, que possuíam sofisticados maquinários, necessitando complexa coordenação intersecretarial na PMSP (como exemplo, temos os Planetários do Ibirapuera e do Carmo que estavam inativos desde 2009 e 2004, respectivamente). Outros equipamentos como o Teatro Flávio Império, Teatro Paulo Eiró, Casas de Cultura, Salas de Cinema da SP Cine e Clube do Choro foram (re)inaugurados proporcionando enorme dinamismo cultural na cidade.

Uma outra mudança importante no trato do interesse social foi o *resgate de ativos públicos*, que foram apropriados e privatizados em gestões anteriores da PMSP, reabrindo-os para o uso da população de forma não onerosa. Foi o caso

do Clube Tietê: o terreno municipal tinha sido cedido para uso exclusivo e privado. Com a recuperação da área pela municipalidade, ele foi transformado em parque público, ativando um espaço importante para a população da região central e norte da cidade. O mesmo ocorreu com o Parque do Jockey, de propriedade do Jockey Clube de São Paulo: em troca da enorme dívida do Jockey com a Prefeitura, que se arrastava por décadas, houve o resgate do clube, que era privado, sendo aberto pela Prefeitura para a comunidade após ampla readequação do espaço. Esse novo olhar inclusivo, de recuperação e abertura de áreas privadas para o uso público, foi a tônica usada no período em diversos locais da cidade¹⁵.

Como perspectiva histórica, é importante ressaltar que gestões municipais anteriores ao quadriênio analisado também realizaram avanços na ocupação do espaço público e na melhoria da mobilidade urbana. Vários autores analisaram as diferenças entre governos com relação às suas abordagens na alocação dos investimentos públicos, evidenciando uma maior orientação *rodoviarista* ou com foco no transporte público de massa. Verificamos em Rolnik e Klintowitz (2011, p. 103) a variação desses investimentos entre as diferentes gestões, constatando que, após alguns anos de investimentos significativos em transporte coletivo na primeira metade dos anos 2000, a segunda metade da década presenciou “uma retomada do investimento em sistema viário e na reafirmação do modelo histórico de anéis perimetrais e de ‘rodovias urbanas’, com a implantação de projetos como o Rodoanel, a ampliação da Marginal do Rio Tietê e um pacote de obras viárias”. Marques (2003) examina o padrão de investimentos públicos na Secretaria de Vias Públicas (SVP) da PMSP¹⁶, investigando também suas complexas redes, esmiuçando a relação entre a burocracia pública e os agentes privados nos governos de esquerda e de direita nas gestões municipais em São Paulo. Assim, na área da mobilidade urbana, os investimentos em corredores de ônibus¹⁷, de atribuição (quase que) exclusiva do Município, marcaram o início de um confronto com a matriz rodoviarista na cidade de São Paulo. Ademais, de forma não exaustiva, diversas leis, políticas públicas e investimentos no tecido urbano ajudaram a melhorar, ainda que de forma insuficiente, a relação da cidade com o pedestre: os CEUs nas periferias, intervenções urbanas específicas – como a reforma da Praça Roosevelt na região central –, a implantação de ciclofaixas temporárias aos domingos e feriados e, sobretudo, a revisão do PDE de 2004¹⁸.

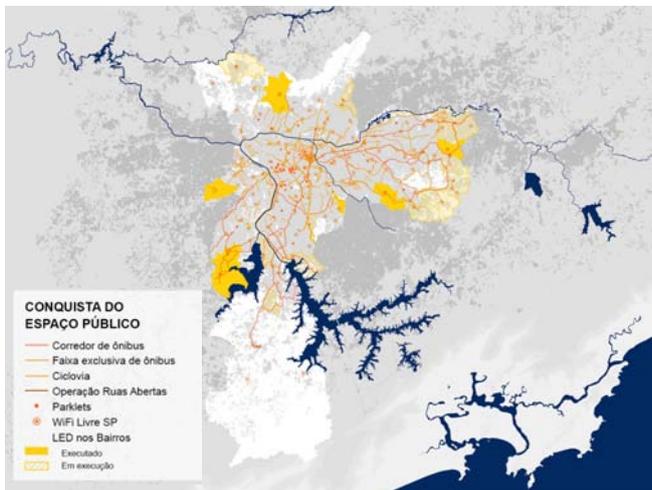
Diante do que foi exposto anteriormente nessa seção, acreditamos que, entre 2013 e 2016, as políticas públicas urbanas implementadas no período tiveram uma escala e velocidade de implementação maior, comparativamente às outras gestões municipais, produzindo uma mudança positiva na relação do pedestre com a cidade, tornando-a mais inclusiva e democrática. O crescente processo de ativação dos espaços públicos e, sobretudo, de confronto permanente com a matriz rodoviarista da cidade, em curto espaço de tempo, personificava um ideário urbano defendido pela gestão. A concretização das ações que representavam essa visão de cidade se deu, não somente pelas diretrizes de governo e pelas políticas públicas implementadas, mas, também, por um respaldo político importante, que municiou a Prefeitura para um enfrentamento sólido na articulação com diversos estratos sociais conservadores da cidade – defensores do modelo rodoviarista e privatista – que será abordado adiante.

ALOCAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: CENTRO EXPANDIDO VERSUS PERIFERIA

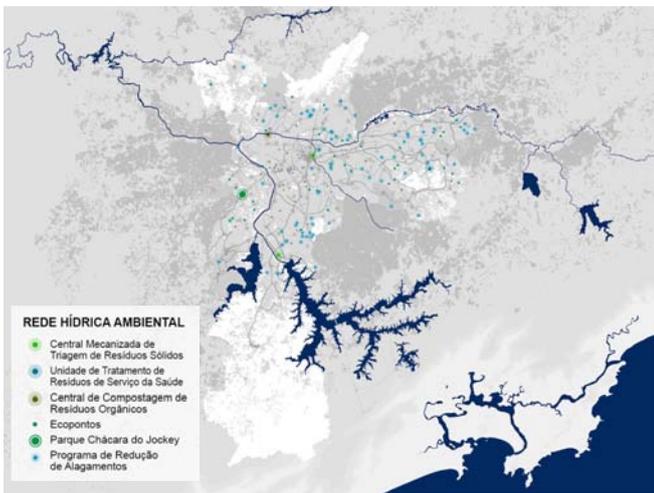
A conformação das cidades no Brasil foi moldada ao longo do tempo por um mecanismo perverso de *alocação dos recursos públicos de infraestrutura*. O processo decisório para sua destinação ocorreu sem um processo deliberativo e de participação social inclusiva e transparente, havendo, invariavelmente, uma captura pelos agentes privados e do mercado imobiliário. Assim, esses grupos se beneficiaram desses investimentos públicos, ora para valorizar ainda mais seus ativos já instalados, ora para criar novas frentes imobiliárias – como o setor sudoeste em São Paulo –, concentrados, portanto, nas áreas ocupadas pelos setores de alta renda, conforme foi analisado por diversos autores¹⁹. Diante desse planejamento urbano casuístico, a cidade de São Paulo tornou-se desordenada em termos de mobilidade, intensificando ainda mais a segregação socioespacial, uma vez que regiões populosas da cidade carecem cada vez mais de investimentos de infraestrutura. Nesse contexto, milhares de pessoas têm que se deslocar entre 3 e 5 horas diariamente, devido à mobilidade urbana sobrecarregada nas periferias, além do déficit em outras áreas como emprego, moradia, saneamento e saúde, exacerbando a condição de exclusão e baixa qualidade de vida dessas famílias que moram nas *franjas* das cidades brasileiras. Em resumo, a alocação dos investimentos do Estado (patrimonialista) deveria ter proporcionado maior justiça social, mitigando a segregação socioespacial e promovendo o acesso à terra urbanizada para as famílias. De forma perversa, agiu ao contrário: desde o início, o que

prevaleceu foram investimentos estatais implementados nas áreas de melhor localização da cidade, já com infraestrutura e serviços e onde se encontrava a população de mais alta renda. Dessa forma, ao contrário de combater a desigualdade social e espacial, o Estado tem contribuído para a valorização da terra urbana, favorecendo assim os segmentos abastados e o mercado imobiliário. Diante do quadro de exclusão e desigualdade socioespacial na cidade de São Paulo, o direcionamento de maiores investimentos *para as áreas periféricas da cidade* deveria ser a tônica da municipalidade. Entretanto, diversos estudos apontam que isso ocorre de forma inversa, devido a um processo de captura do Estado pelas elites e pelo capital, em linha com o marxismo urbano dos anos 1970 no Brasil (MARICATO, 1996; BONDUKI, ROLNIK, 1982).

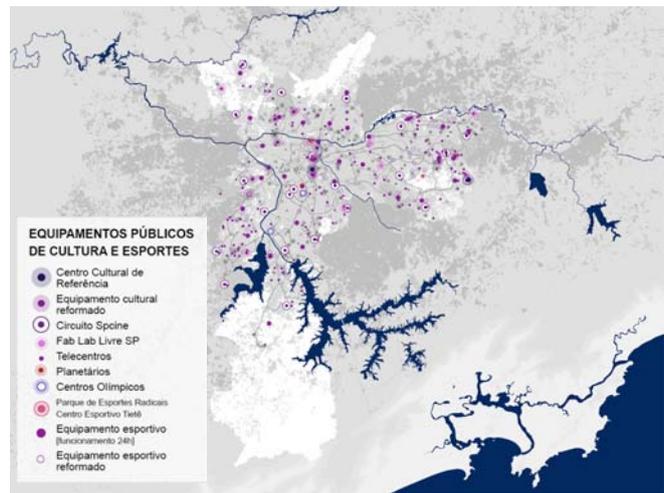
Conforme estudo empírico dos investimentos públicos implementados nesse recorte temporal, realizamos o georreferenciamento das obras em infraestrutura e equipamentos públicos, retratados nos mapas a seguir:



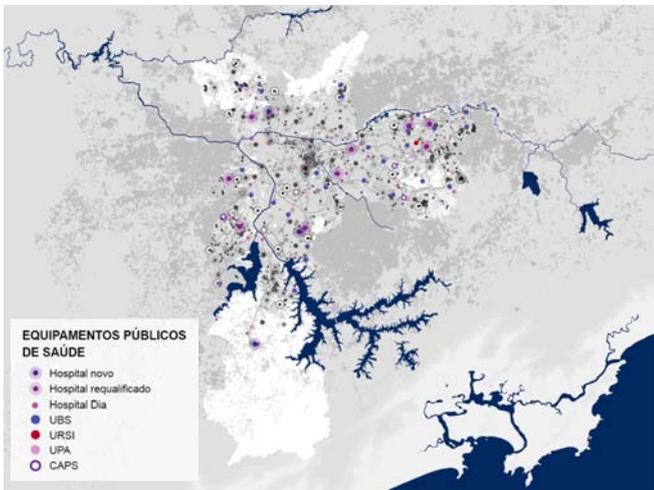
Mapa 01: Conquista do Espaço Público
Fonte: PMSP, 2016



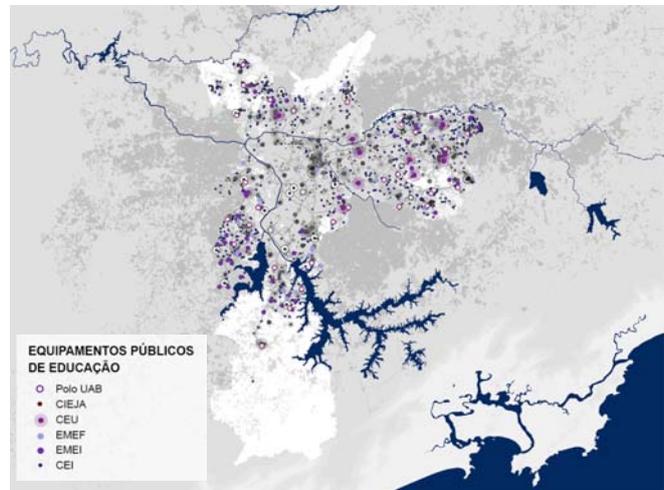
Mapa 02: Rede hídrica ambiental
Fonte: PMSP, 2016



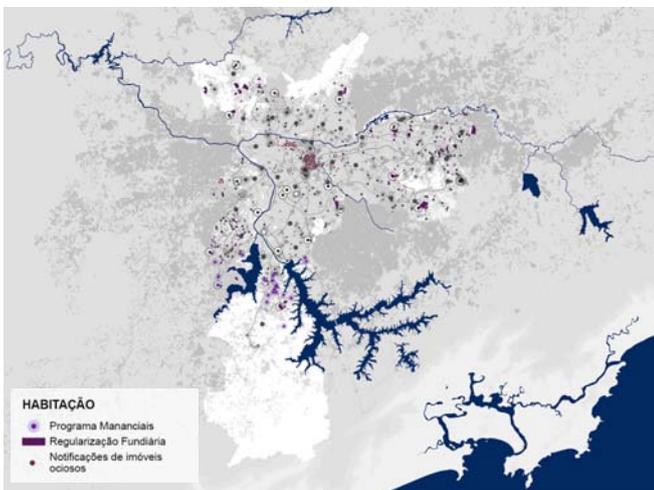
Mapa 03: Equipamentos públicos de cultura e esportes
Fonte: PMSP, 2016



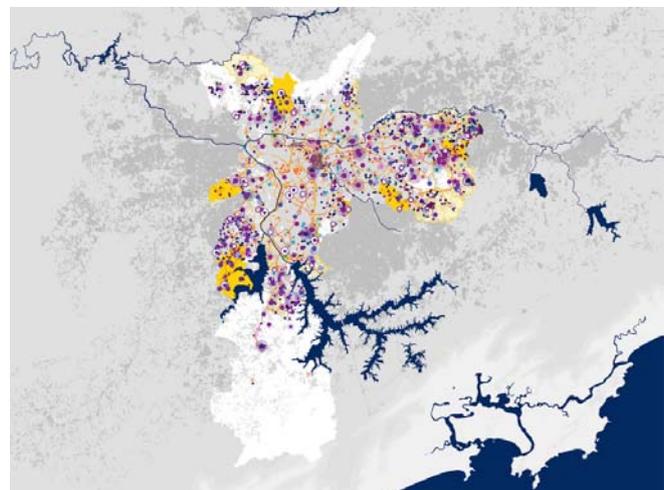
Mapa 04: Equipamentos públicos de saúde
Fonte: PMSP, 2016



Mapa 05: Equipamentos públicos de educação
Fonte: PMSP, 2016



Mapa 06: Habitação
Fonte: PMSP, 2016



Mapa 07: Total de investimentos públicos (2013 - 2016)
Fonte: PMSP, 2016

Indo na contracorrente histórica de investimentos públicos na cidade de São Paulo²⁰, a análise feita no quadriênio 2013 e 2016 mostra uma clara concentração dos investimentos públicos *fora do centro expandido*²¹ da cidade de São Paulo, que é a região que concentra a população de maior vulnerabilidade social e com maior demanda em infraestrutura urbana, além de possuir quase que a totalidade de áreas que necessitam de regularização fundiária, excluídas da cidade formal e de mercado (MARICATO, 2000). Essa situação se agrava bastante na medida em que avançamos para os distritos que fazem divisa com outros Municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), sobretudo nas áreas de mananciais que apresentam alta vulnerabilidade ambiental.

No Mapa 01 foram agregados diversos investimentos públicos que faziam parte conceitualmente da *conquista do espaço público*. Apoiado em um ideário urbanístico contemporâneo, esses recursos – majoritariamente realizados em áreas da periferia – ativariam a cidade, democratizando o uso do espaço público. No mapa, apresentamos a geolocalização de corredores e faixas de ônibus, praças wifi livre, minipraças (*parklets*) e sistema ciclovitário.

A instalação das luminárias de LED merece uma menção específica pelo seu caráter dinamizador nas franjas da cidade. Com a melhoria da iluminação de LED em pontos, ora sem iluminação como vielas e escadarias, ora com iluminação insuficiente, proporcionou uma mudança substancial na dinâmica desses bairros. Áreas como Monte Azul, Guaianases, Cidade Tiradentes, Pedreira, Heliópolis, entre outros²² receberam prioritariamente 86.926 lâmpadas de LED com capacidade de iluminação muito maior que a convencional, beneficiando cerca de 2 milhões de pessoas. Vale, portanto, ressaltar o foco dos investimentos nos bairros periféricos, com alto índice de violência e vulnerabilidade social vis-à-vis os bairros centrais que já possuem boa capacidade de iluminação²³.

Os investimentos em infraestrutura urbana para a contenção de cheias em algumas bacias hidrográficas da cidade foram realizadas em locais estratégicos da periferia como nos Córregos Aricanduva, do Cordeiro, Morro do S, Paciência, Ponte Baixa, Tremembé, Paraguai/Éguas, Zavuvus, Riacho do Ipiranga, e Ribeirão Perus. Com exceção das obras realizadas no Córrego Sumaré/Água Preta, na região central da Lapa, todas as outras obras foram localizadas em bairros periféricos. Além dessas outras de grande magnitude, o Programa de Redução de Alagamentos (PRA) realizou mais de 70 intervenções de pequeno e médio porte em córregos da periferia e pontos de alagamento no viário²⁴.

No mapa 04, apontamos os principais equipamentos de saúde implementados no intervalo analisado por esse ensaio – três Hospitais Gerais – na Vila Santa Catarina, Brasilândia (em obras) e em Parelheiros (em obras) – assim, como os Hospitais Dia/Rede Hora Certa²⁵ com 30 unidades (8 ainda em obras em 2016), que também foram majoritariamente investidos em áreas bastante vulneráveis na cidade. No mapa 05, os maiores investimentos públicos em educação – CEUs e creches – seguiram a mesma regra de priorização dos investimentos: alocados substancialmente em áreas periféricas de São Paulo. Verificamos, portanto, que saúde e educação, consideradas áreas prioritárias em qualquer gestão, tiveram investimentos estruturais importantes realizados no período.

O caso da habitação, representado no mapa 06, apresenta lógica inversa das outras áreas como saúde, cultura, educação e infraestrutura: idealmente, o investimento em habitação teria mais impacto social na medida em que fosse alocado dentro do centro expandido e próximo da rede de transporte público. Entretanto, as forças especulativas do mercado imobiliário, com seus vetores de gentrificação, promovem a apreciação da terra urbanizada e infraestruturada da região central, expulsando os moradores de menor renda, fazendo com que a maioria das famílias não consiga acessar o mercado formal imobiliário. Nesse contexto, a estratégia adotada foi atuar em duas frentes: aderir ao programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); segundo, efetuar um programa de regularização fundiária. Em linhas gerais, a adesão ao PMCMV não permitiu a viabilização de muitas unidades nas áreas centrais próximas dos empregos e evitando grandes movimentos pendulares diários. O alto custo da terra inviabilizava a inserção de moradias nesses locais, fazendo com que os empreendimentos fossem incorporados em áreas periféricas, indo na contramão do *manual* urbanístico.

Apesar do desempenho consistente na viabilização de parcela importante da meta 35 de 55 mil moradias, esta não foi atingida. De forma crítica, a adesão da cidade ao PMCMV como “aposta” (quase que) exclusiva como política habitacional se mostrou frágil. Com a demora nos repasses federais e, recentemente, com o corte considerável no programa em 2017, diversos empreendimentos municipais ficaram parados ou tendo que reformular o modelo de negócios para sua incorporação. Por outro lado, a estratégia de aquisição de diversos terrenos pela PMSP se mostrou correta, pleito esse recorrente dos movimentos de moradia. Em linhas gerais, a aposta irrestrita no PMCMV mostrou-se insuficiente, uma vez que houve abrupta diminuição de recursos federais decorrentes do ajuste fiscal diante da crise econômica.

A regularização fundiária foi outra importante frente de ação, promovendo um enorme impacto na cidade informal: loteamentos irregulares e assentamentos foram gradualmente cadastrados e georreferenciados, empoderando diversas comunidades com o título de propriedade do imóvel com a certidão registrada nos cartórios²⁶.

Uma crítica importante da política habitacional no período se revela de duas ordens: a regularização fundiária poderia ter sido combinada com ações de urbanização dos assentamentos precários, com investimentos mais robustos partindo de projetos específicos de urbanização e infraestrutura. Uma segunda crítica da pasta foi o foco tardio no desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação (PMH)²⁷, que foi elaborado no último ano da gestão, em 2016. Com isso, importantes programas como a locação social – que poderia ter estruturado habitações de interesse social no centro de São Paulo²⁸ – não puderam ser viabilizados em tempo hábil.

Em suma, não pretendemos nesse ensaio apresentar um quadro exaustivo dos investimentos públicos realizados no ciclo analisado²⁹. Por meio dos mapas esquemáticos apresentados e de estudo empírico que analisou o total de investimentos realizados pela PMSP nesta gestão, utilizando ferramentas de georreferenciamento, pudemos comprovar a hipótese inicial: que os investimentos públicos realizados no quadriênio 2013 – 2016 foram majoritariamente realizados nas regiões além do centro expandido da capital

paulista. De forma específica, dos investimentos no período que perfizeram pouco mais de R\$ 15 bilhões, por volta de 70% desse valor foi invertido em áreas de alta vulnerabilidade na cidade de São Paulo³⁰.

À SOCIEDADE PATRIMONIALISTA E A COMPLEXA REDE SOCIAL E INSTITUCIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

A implementação de políticas públicas que enfrentaram o paradigma rodoviário e a estrutura social elitista em São Paulo, conflou a *mobilização de uma miríade de atores sociais e institucionais*, seja para conservar esse cenário (ainda) vigente de iniquidade e segregação socioespacial, seja em prol de mudanças desse ideário enraizado na cidade.

Assim, São Paulo se tornou um imenso *campo de batalha*, com cada intervenção urbana sendo disputada palmo a palmo. Ao mesmo tempo que eram saudadas por alguns segmentos, as mudanças urbanísticas conduzidas pela PMSP foram questionadas por diversas entidades como segmentos da mídia, Ministério Público Estadual (MPE), Tribunal de Contas do Município (TCM) e a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), além de estratos sociais de diversos matizes, para citar alguns.

Uma hipótese que retrataria os embates do período estudado poderia ser resumida da seguinte forma: que a cidade de São Paulo possui uma elite que não tem real interesse em propor, e tampouco apoiar, políticas que promovam mudanças estruturais para mitigar a segregação socioespacial, tendo forjado esse cenário ao longo do tempo por meio da imiscuição com um Estado Patrimonialista capturado, em linha com a análise de Faoro (1976), apoiando-se mutuamente a perpetuar essa condição de desigualdade. Não temos o objetivo de explorar em detalhes esse ângulo de análise nesse ensaio. Entretanto, acreditamos haver evidências entre 2013 e 2016, que revelaram a faceta patrimonialista³¹ da sociedade, tendo atuado de forma proeminente para preservar esse quadro social excludente.

Entendemos que diversas políticas públicas do período analisado enfrentaram *os reais problemas* promotores da segregação socioespacial da cidade, ainda que a forma e o compasso acelerado de implementação de algumas medidas possam ser passíveis de críticas e ajustes³². Dessa forma, uma possível evidência – suscetível de maior aprofundamento – para comprovação da hipótese da *atuação perversa do Estado e sociedade patrimonialistas*, foi simbolizada pela atuação de atores sociais e institucionais, combatendo essas políticas de forma incisiva e articulada de suas trincheiras, uma vez que elas ameaçavam pilares importantes desse *status quo*. Como abordagem analítica, o Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) de Paul Sabatier³³ seria um ferramental metodológico adequado para identificar a atuação dessas coalizões, qualificando seu respectivo alinhamento social, político e econômico ou suas motivações *ad hoc*, enquadrando esses grupos (antagônicos) em um subsistema, que defendiam seus respectivos interesses e usavam seus recursos para bloquear ou destravar a implementação de determinada política do governo.

Nesse contexto, a PMSP por vezes era o foco central de contestação de grupos específicos contrários às suas intervenções. Em outras situações, era a mediadora de grupos antagonicos. Um dos casos que mais ilustram esse embate foi a atuação dos *meios de comunicação* em todo o período. Conforme versão exposta pelo Prefeito Fernando Haddad posteriormente, o segmento se trata de um “*oligopólio econômico que funciona como monopólio político ideológico*” (HADDAD, 2017, p. 31). Uma análise pormenorizada, com levantamento empírico sobre os editoriais e matérias realizadas pelos principais jornais e canais de televisão seria de grande valia para entender, não só eventual (im-)parcialidade na produção e análise jornalística das políticas públicas implementadas no período, como também revelar efeitos da crise econômica e estrutural que passam esses conglomerados, influenciando na sua atuação. Questões como: quem financiou cada veículo ao longo dos anos e em qual medida? Existe, de fato, um oligopólio e, se sim, como ele atua? Qual a independência desses grupos para criticar eventuais patrocinadores? Em suma, a contribuição de um estudo empírico seria fundamental, tendo o objetivo de identificar (ou não) eventuais conflitos de interesse e parcialidade jornalística na análise de mérito sobre as políticas implementadas dada a atipicidade desse período.

A revisão da Planta Genérica de Valores (PGV) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi outro capítulo atípico na cidade, uma vez que todas as gestões anteriores não tiveram problemas em atualizar os valores do IPTU. Neste caso, o embate se deu entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), representada pelo seu presidente Paulo Skaf, e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra a PMSP³⁴ e mediado pelo *Judiciário*. Com uma liminar, a FIESP conseguiu barrar a atualização do IPTU, sendo apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), cujo pedido da PMSP pela cassação da liminar foi negado. Apenas um ano depois, outra instância do Judiciário, o Tribunal de Justiça de São Paulo, reverteu esse impedimento. A pergunta que cabe ser feita é: porque o STF manteve a liminar? Quais áreas em São Paulo tiveram aumento e quais tiveram isenções vis-à-vis a valorização desses imóveis na proposta de atualização do IPTU apresentada pela PMSP? Como reparar para a cidade a perda de arrecadação de mais de R\$ 700 milhões em 2014 por conta dessa liminar? Uma melhor análise dessas e de outras questões sobre o IPTU e a estrutura fundiária em São Paulo também mereceria uma investigação mais aprofundada.

Atores institucionais importantes do sistema político e institucional – como o MPE, TCM e CMSP – também atuaram intensamente. Suas ações, muitas vezes conjugadas com a sociedade civil organizada, geraram disputas cotidianas no período, em litígios com várias rodadas de negociação. O ex-Prefeito de São Paulo ofereceu novamente sua interpretação: “as instituições que deveriam apenas ‘garantir o jogo’ democrático têm apetite por ‘jogar o jogo’, o que o torna menos democrático” (HADDAD, 2017, p. 32). Entre outras informações, fez acusação nominal ao Procurador Marcelo Milani, do MPE, sobre sua atuação em alguns casos específicos, levantando suspeição sobre sua conduta ética. Outro caso marcante foi a atuação do MPE no processo de implementação de duas políticas públicas na Avenida Paulista: a Paulista Aberta e as obras da ciclovia no local. No primeiro caso, o MPE teve atuação contundente quando a PMSP implementou a abertura da via para pedestres

aos domingos, após longo processo de audiências e consultas públicas e interlocução com a sociedade civil organizada e hospitais da região, multando a Prefeitura em R\$ 50 mil³⁵. O embate entre o MPE e a PMSP se deu por conta de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado em 2007³⁶. No caso da ciclovia, a promotora Camila Mansour Magalhães entrou no Judiciário com uma ação, pedindo que as construções das ciclovias em toda a cidade fossem suspensas, em um prazo de 24 horas, dizendo que “*a decisão política de desenvolvimento do sistema cicloviário neste município, adotada pela atual gestão municipal, viola o princípio constitucional da eficiência*” e “*não atende ao interesse público*” (MARTÍN, 2015, p. 02).

O TCM, órgão de controle do Executivo, com força institucional de bloquear suas ações como licitações, além de ter a competência de validar suas contas – diferentemente do MPE que pode unicamente promover ações contra a PMSP via Judiciário – historicamente é um centro de barganhas políticas, com os principais cargos preenchidos por indicações do Legislativo e da PMSP (um dos cinco conselheiros é, habitualmente, indicação da municipalidade). Ou seja, sua atuação, que deveria ser puramente técnica, possui uma orientação consideravelmente política, dada a filiação e indicação de partidos políticos aos cargos, inclusive dos Conselheiros, que ditam a dinâmica e as pautas de análise do órgão. Como ilustração, a CMSP instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do TCM em 2001, apresentando um relatório sobre a conduta institucional desta corte, levantando indícios sobre nepotismo, atuação política e problemas de licitação³⁷ (CMSP, 2001). Novamente, houve um problema institucional entre a PMSP e um conselheiro específico dentre os cinco conselheiros conforme noticiado na época (DIÓGENES, 2015). Uma análise específica sobre a atuação do órgão, examinando seu desempenho institucional, assim como os prazos e ritos seguidos por cada Conselheiro, traria maior clareza sobre as condutas burocráticas dos mesmos e, sobretudo, se influências políticas e ideológicas atuariam neste órgão de controle, que deveria ser eminentemente técnico.

Por fim, a *sociedade civil organizada* mostrou intensa mobilização neste quadriênio. Com as mudanças em ritmo acelerado em diversas áreas, as políticas públicas entraram no debate cotidiano da população. Isso foi um aspecto bastante relevante, propiciando maior dinamismo e engajamento social de diversos grupos sociais, ampliando o nível de deliberação democrática. Desde as inúmeras consultas e audiências públicas nas revisões do marco regulatório urbanístico como o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Zoneamento, até as implantações das ciclovias e discussões do Plano de Mobilidade (PlanMob) (SÃO PAULO, 2016), passando pelo acalorado debate da Paulista Aberta e do confronto dos aplicativos de mobilidade individual *versus* taxistas, a cidade teve um período efervescente de mobilização, ora apoiando as medidas, ora sendo radicalmente contra, num contexto de quase polarização e antagonismo.

Em suma, o período examinado se mostrou bastante atípico pelo conteúdo progressista de suas políticas públicas e pela intensa repercussão e enfrentamento social. Assim, esse recorte temporal se mostra potencialmente valioso, suscitando uma maior investigação. O escopo deste estudo se ocuparia, primeiramente, dos efeitos gerados pela intensa revisão normativo-jurídica,

associada às políticas públicas implementadas, medindo seu real impacto na atenuação da desigualdade social. Em outro plano, conduziria a um levantamento empírico sobre a atuação – orquestrada ou espontânea – dos atores institucionais e sociais supramencionados, investigando as coalizões atuantes no período, esmiuçando suas motivações, crenças e demandas. Entendemos que essas análises mais aprofundadas são imperiosas, devendo estar na ordem do dia.

NOTAS

- ¹ Ver uma análise da cidade informal em Ferreira (2007, p. 23).
- ² Conceito em linha com a crítica marxista sobre os problemas da questão urbana desenvolvida por diversos autores como Lefebvre, Harvey, Castells, Lojkine, Topalov e Maricato, para citar alguns.
- ³ Termo cunhado por Fernandes (2007, p. 86), que seria definido por estratégias e manobras políticas, econômicas e sociais utilizadas pelas elites (e seus meios de produção e de comunicação) para a manutenção da ordem e do *status quo* vigente, sobretudo quando a subversão dos grupos dominados ou a revolta das elites dissidentes adquirem força suficiente para contestar estruturalmente sua posição de dominação.
- ⁴ O histórico de políticas viárias e de trânsito estão bastante atreladas ao engenheiro Roberto Scaringella que atuou em diversos departamentos de trânsito e transporte desde 1968. Foi fundador e presidente da CET de 1976 a 1982 e de 2005 a 2008, sendo também presidente do Conselho Nacional de Trânsito.
- ⁵ Um dos órgãos internacionais de trânsito que exercia influência nas políticas das cidades brasileiras foi o Transportation Research Board (TRB) por meio da sua publicação *Highway Capacity Manual (HCM)*.
- ⁶ De forma gradativa, houve uma mudança importante na matriz conceitual de órgãos específicos dentro da PMSP. Núcleos como a CET, SP Trans e SP Urbanismo foram estimulados a utilizar diretrizes urbanísticas e de trânsito com foco no pedestre (e não no aumento da velocidade dos carros), além de promover a ativação de espaços públicos tornando-os convidativos para o uso cotidiano da população, associado a melhoria do mobiliário urbano e calçadas, da introdução de políticas de redução da velocidade para a diminuição de acidentes e do desenvolvimento de infraestrutura cicloviária, como preconizava a Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012.
- ⁷ O Plano de Metas 2013-2016 apresentava uma série de programas e políticas públicas em diversas áreas. Ateremo-nos neste ensaio às ações de mobilidade e espaço urbano (SÃO PAULO, 2013).
- ⁸ Ressaltamos aqui a diferença entre faixa exclusiva, localizada do lado direito da via, e corredor de ônibus, localizada no lado esquerdo da via, com pontos de parada no canteiro central do viário. Em 2013, os corredores de ônibus perfaziam 120 quilômetros (como as avenidas 9 de julho, Rebouças, Santo Amaro, entre outras).
- ⁹ A regulamentação dos aplicativos de transporte individual foi conduzida pela PMSP, sendo uma das primeiras cidades do mundo a autorizar a ação desses aplicativos, introduzindo uma regulação que cobrava dessas empresas pelo uso do viário público por km rodado, possibilitando a inversão de recursos para os cofres públicos e também dando mecanismos de regulação para a PMSP equilibrar a oferta e demanda entre a frota desses aplicativos e os táxis comuns.
- ¹⁰ A meta 93 determinava que a Municipalidade deveria “*projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 150 km de novos corredores de ônibus*”, ou seja, deixar a política pública estruturada, mas não necessariamente finalizada e entregue para uso no final de 2016.
- ¹¹ Os 42,3 km de corredores concluídos foram os seguintes: Berrini-trecho 1 (3,3 km), Binário Santo Amaro (8,5 km), Avenida Líder (1,8 km), Luiz Gushiken/Ponte Baixa (3,1 km), requalificação do corredor Inajar de Souza/Rio Branco (14,6 km), M’Boi Mirim (8 km), o prolongamento do corredor Nove de Julho (2,3 km) e Cidade Jardim (0,7 km). Em 2016, existiam corredores próximos do início das obras: Leste Itaquera (12 km) e Chucri Zaidan (2,8 km). Fonte: PMSP, 2016.

- ¹² Vale ressaltar o caráter binário utilizado por alguns órgãos como metodologia de aferição do cumprimento das metas. A crítica a esse modo binário de aferição era justificada pela sua simplificação, uma vez que determinadas metas, em fase final de conclusão, eram aferidas com valor zero por não ter sido 100% concluída.
- ¹³ Os corredores Aricanduva (14 km), Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia (12 km), Radial - trecho 2 (5 km) totalizam 31 km e estão licitados e licenciados. Já se encontravam contratados os corredores Carlos Caldeira (3,5 km), M'Boi Mirim/Cachoeirinha (6 km), Santo Amaro-OUFL (2,5 km) e Acesso ao Terminal Jardim Ângela (1 km). Já o corredor Perimetral Bandeirantes (16 km) estava em processo de licitação. Fonte: PMSP, 2016.
- ¹⁴ Além do PDE, outras importantes revisões foram desenvolvidas e promulgadas como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e o Código de Obras (COE). Outras leis e planos foram desenvolvidos como a Lei de Alinhamento Viário do Arco Tietê, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) (em aprovação), o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, entre outros projetos urbanísticos de menor escala.
- ¹⁵ Diversos equipamentos foram recuperados para o público ou restaurados como o Centro de Esportes Radicais, Parque dos Búfalos (em desenvolvimento), Parque Ribeirão Colônia (em desenvolvimento), Parque 7 Campos, Praça Ulysses Guimarães e o antigo Clube dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo às margens da represa de Guarapiranga que foi adquirido e aberto para o uso da população.
- ¹⁶ A SVP foi criada em 1977 e funcionou até 2001, quando teve seu nome alterado para Secretaria de Infraestrutura Urbana (SIURB) pelo Decreto nº 40.335/2001. Hoje, a secretaria é denominada Secretaria de Serviços e Obras (SSO).
- ¹⁷ A cidade de São Paulo possui atualmente 12 corredores de ônibus administrados pela SP Trans (além de outro geridos pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) como o corredor metropolitano ABD (São Mateus – Jabaquara e extensão Diadema – São Paulo/Morumbi)). O primeiro corredor inaugurado na cidade foi o Paes de Barros, em 1980, pelo Prefeito Reynaldo de Barros (projeto e parte das obras iniciados na gestão anterior, do prefeito Olavo Setúbal). O corredor Santo Amaro – 9 de julho – Centro foi entregue durante as gestões dos prefeitos Covas e Jânio, utilizando o trólebus como sistema rodante. Em Cruz (2010, p.113), o autor apresenta a cronologia das ações de transporte coletivo por gestão em São Paulo entre 1999 e 2009, ilustrando as inaugurações dos corredores no período.
- ¹⁸ A gestão da prefeita Marta Suplicy conduziu importantes ações que confrontaram a matriz rodoviária, tanto na questão da mobilidade urbana, como na ativação e democratização dos espaços públicos. A implantação de corredores de ônibus em maior escala – em que pesem as falhas na sua implantação e infraestrutura –, o bilhete único, os Centros de Educação Unificada (CEU) na periferia e o PDE 2004, introduzindo inovações como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), trouxeram importantes avanços para a cidade.
- ¹⁹ Vemos o arquétipo patrimonialista da alocação de recursos públicos em Villaça (2001), Marques (2000; 2003) e em diversos estudos sobre as Operações Urbanas (OUs) e as Consorciadas (OUCs), que retratam a concentração dos investimentos dos CEPACs no perímetro – principal ou expandido – das operações em regiões centrais da cidade.
- ²⁰ Em Marques (2003, p. 223), o autor analisa a alocação dos investimentos públicos da Secretaria de Vias Públicas (SVP) na cidade de São Paulo de 1975 a 2000. Utilizando uma abordagem com influência do pluralismo e, sobretudo, do neoinstitucionalismo, verifica a existência de diferenças importantes na alocação de recursos dependendo da clivagem ideológico-partidária da coalizão no exercício do mandato. Outra conclusão importante refere-se à alocação dos investimentos públicos no território: com o recorte utilizado pelo autor, constatou “a existência de investimentos precoces nas periferias de São Paulo”. Entretanto, pondera que “as áreas de classe alta receberam, no conjunto do período, um volume muito expressivo de investimentos”.
- ²¹ O Centro Expandido da cidade de São Paulo é uma área delimitada pelo chamado minianel viário, composto pelas marginais Tietê e Pinheiros, mais as avenidas Salim Farah Maluf, Afonso d'Escragnole Taunay, Bandeirantes, Juntas Provisórias, Presidente Tancredo Neves, Luís Inácio de Anhaia Melo e o Complexo Viário Maria Maluf. Corresponde às Prefeituras Regionais da Lapa e Pinheiros na zona oeste, Sé no centro, Vila Mariana e Ipiranga (parcial) na zona sul e Mooca e Vila Prudente (parcial) na zona leste.

- ²² Distritos com renovação completa para LED: Brasilândia, Raposo Tavares, Pedreira, Sapopemba, Jardim Helena, Lajeado, M'Boi Mirim, Guaianases, Iguatemi, Cidade Tiradentes e Perus. Distritos com renovação parcial: Ipiranga (Heliópolis), São Luís (Monte Azul) e Jabaquara. Fonte: Secretaria Municipal de Serviços (SES), PMSP, 2016.
- ²³ Em 2013, São Paulo possuía um parque de iluminação de aproximadamente 540 mil pontos. Em 2016, esse número saltou para 590 mil devido a novos investimentos nesse período.
- ²⁴ Os investimentos para a contenção de cheias foram da ordem de mais de R\$ 3 bilhões. Já o Programa de Redução de Alagamentos (PRA) foi estimado em R\$ 133 milhões. Fonte: SIURB, PMSP, 2016.
- ²⁵ O Hospital Dia/Rede Hora Certa é uma estrutura hospitalar intermediária entre a Unidade Básica de Saúde (UBS), *porta de entrada* do sistema SUS no município, e os Hospitais Gerais que tratam de casos de internação e de grande complexidade. Assim, esse equipamento de saúde tem como meta reduzir a demanda de exames de saúde e realizar cirurgias mais simples.
- ²⁶ Nos casos concluídos, a propriedade da terra foi formalizada nos cartórios. Uma parte dos processos de regularização ainda se encontra em tramitação, necessitando concluir todas as etapas burocráticas.
- ²⁷ A lei do PMH foi enviada para a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em dezembro de 2016 e se encontra na CMSP para apreciação e votação (Projeto de Lei 01-00619/2016).
- ²⁸ A PMSP recebeu por meio de parcerias alguns prédios públicos federais que eram do INSS. A opção aventada pela SEHAB seria conduzir o *retrofit* desses edifícios para utilizá-los posteriormente no programa de locação social.
- ²⁹ Um estudo mais detalhado sobre os investimentos públicos realizados no período será apresentado futuramente.
- ³⁰ Os dados apresentam ainda pequena variância sobretudo por obras ainda não concluídas em equipamentos e em infraestrutura até dezembro de 2016, que apresentavam empenho ainda não executado (sem nota de empenho) ou outros itens necessitando de dotação orçamentária em 2017 para sua finalização.
- ³¹ Em Ferreira (2017, p. 13), o autor aborda o tema explorando um novo ângulo da questão, indo além do Estado Patrimonialista: traz para o debate o conceito de sociedade patrimonialista. Em outras palavras, o Estado é, na verdade, capturado e instrumentalizado por uma pequena elite da sociedade (paulistana), que usa o setor público e seu “aparato político-administrativo de poder e de governança” para, não só preservar e perpetuar a sua riqueza e privilégios históricos, como também aumentá-los ao longo do tempo, reproduzindo e ampliando a desigualdade social em termos relativos.
- ³² Como ilustração, a diminuição da velocidade de parte das vias para 40 km/h (“Zonas 40”), mesmo sendo uma medida correta e estando alinhado com as políticas de segurança de trânsito internacionais – Londres e Nova Iorque implementaram zonas ainda mais restritivas de 32 km/h –, poderiam ter sido introduzidas em período mais alongado e com maior comunicação, permitindo a adaptação da medida por mais tempo pela população.
- ³³ O Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) foi desenvolvido por Paul Sabatier em diversas obras como, por exemplo, em Sabatier (2006).
- ³⁴ Em Haddad (2017, p. 33), o ex-prefeito relata uma audiência em dezembro de 2013 com o ministro do STF Joaquim Barbosa, que teria recebido no mesmo dia Paulo Skaf e seu advogado Ives Gandra Martins. Segundo o relato apresentado, havia uma clara distinção de tratamento, postura e tom, dada pelo ministro em seu desfavor, inclusive tendo o Ministro Barbosa alegado que o IPTU em geral era muito caro, em sua opinião. O ex-prefeito relata o desfecho deste caso: “*o pedido de cassação da liminar nos foi negado, fato só revertido no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, com larga margem de votos a nosso favor, um ano depois – leite já derramado. Infelizmente, na política, quando a Justiça tarda, ela falha*”.
- ³⁵ A PMSP iniciou o programa Paulista Aberta no dia 18/10/2015. No dia 23/10/2015 o MPE encaminhou multa para a Prefeitura.
- ³⁶ O TAC assinado entre o MPE e PMSP dizia que a Prefeitura não poderia fechar a avenida por mais de três vezes ao ano. A PMSP, por outro lado, dizia que a política pública da Paulista Aberta/Ruas Abertas não se enquadrava dentro do TAC, por se tratar de política pública para ampliar, de forma continuada, os espaços de lazer na cidade.
- ³⁷ O relatório da CPI do TCM foi encaminhado para o MPE em 2001.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. "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 do Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 117-154.
- BRASIL. Lei N° 12.587, de 03 de janeiro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 de jan. de 2012. Seção 1, p. 1.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, 2001. Disponível em: <http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINVOTORDP08-0027-2001.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- CRUZ, M. F. *Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. 2010. 146p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- DIÓGENES, Juliana. Problema no TCM é só com um conselheiro, afirma Haddad. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2015, São Paulo. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,temos-problemas-recorrentes-com-um-conselheiro-do-tcm—diz-haddad,1811772>. Acesso em 2 nov 2017.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª edição. Porto Alegre: Editora Globo, 1976. 944p.
- FERNANDES, F. *Que tipo de república? 2ª edição*. São Paulo: Globo, 2007. 308p.
- FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 248 p.
- FERREIRA, J. S. W. *Memorial de Titulação para FAUUSP*. 232p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- HADDAD, F. Vivi na pele o que aprendi nos livros. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, n°. 129, p. 28-37, 2017.
- MARICATO, E. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996. 144p.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. 350p.
- MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. 1ª edição. São Paulo: Ed. Annablume, 2003. 248p.
- MARTÍN, M. Ministério Público de São Paulo quer a suspensão das ciclovias de Haddad. *El País Brasil*, São Paulo, 18 mar. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/politica/1426715775_941420.html. Acesso em: 02 nov. 2017.
- REQUENA, C. *O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo*. 2015. 119p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- SABATIER, P. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. New York: Routledge, 2006. 304p.
- SÃO PAULO (Município). Decreto n° 56.834, de 24 de fevereiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo - PlanMob/SP 2015. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, n° 35, p. 1, de 25 de fevereiro de 2016.
- SÃO PAULO (Município). *Programa de metas 2013-2016*. 2013. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/videos/AF_FolhetoProgramaMetas.pdf. Acesso em: 30 nov. 2017.

Nota do Autor

Este artigo foi desenvolvido em 2017, sendo parte de uma pesquisa acadêmica que analisa as políticas urbanas e habitacionais implementadas pelo Executivo na cidade de São Paulo.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 24/04/2018

Revisão: Gabriel H. Kwak

André Kwak

London School of Economics and Political Science. Londres, Reino Unido.
andrefhk@gmail.com

Carolina Heldt
D’Almeida
Fernando de Mello
Franco

d

ESENHO INSTITUCIONAL PARA A
GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO
METROPOLITANOS EM SÃO PAULO

RESUMO

O artigo apresenta a experiência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI da RMSP) sob a ótica da participação da Prefeitura de São Paulo no processo colegiado que se estabeleceu entre os anos de 2015 e 2016, e que estruturou um desenho institucional para o seu desenvolvimento. Trata-se de discutir os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração na RMSP. O objetivo é refletir, nesse percurso, o método, os conceitos e o alcance do instrumento do PDUI para o desenvolvimento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo. As fontes de referência são eminentemente os produtos dos trabalhos desenvolvidos nesse período, que foram objeto de formulação, debate e deliberação nos fóruns colegiados da gestão pública, sob a responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE

Legislação Urbanística. Política Urbana. Governança Metropolitana. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana de São Paulo.

INSTITUTIONAL DESIGN FOR METROPOLITAN GOVERNANCE AND PLANNING IN SÃO PAULO

ABSTRACT

This paper presents the experience of the Integrated Urban Development Plan of the Metropolitan Region of São Paulo (IUDP of the MRSP) under the perspective of participation of the São Paulo City Government in the collegiate process that took place between 2015 and 2016, and which structured an institutional design for its development. It discusses the considered challenges and dilemmas, the listed strategies and partnerships related to the contents of the IUDP, as well as to its elaboration process in the MRSP. The objective is to reflect, throughout this journey, about the method, concepts and scope of the IUDP instrument for the development of Brazilian metropolitan policy based on the case of São Paulo. The main reference sources are the products resulting from the works carried out during this period. They were subject to formulation, debate and deliberation in collegiate forums of public management under responsibility of the Development Council of the Metropolitan Region of São Paulo.

KEYWORDS

Urban Planning Legislation. Urban Policies. Metropolitan Governance. Integrated Urban Development Plan. Metropolitan Region of Sao Paulo.

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP), atualmente em curso, teve início em 2015, uma vez aprovado o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, Lei Federal 13.089), sob responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP)¹. O presente texto tem por interesse apresentar a experiência realizada entre 2015 e 2016, que estruturou um desenho institucional para todo o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP². Trata-se, portanto, de discutir os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração na RMSP. O artigo apresenta a experiência à luz das premissas que foram desenvolvidas nesta fase primeira dos trabalhos e sob a ótica da participação da Prefeitura de São Paulo no processo colegiado que se estabeleceu para a consecução dos trabalhos. As fontes de referência são eminentemente os produtos dos trabalhos elaborados nesse período, que foram objeto de formulação, debate e deliberação nos fóruns colegiados da gestão pública, criados para a elaboração do PDUI, sob a responsabilidade do CDRMSP³.

Com a meta de alcançar um Projeto de Lei a ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), o PDUI da RMSP seguiu atualmente um processo de desenvolvimento que no presente momento altera o curso e o escopo do desenho inicial estipulado preliminarmente. O artigo, que pretende relatar a experiência da gestão pública na formulação da política metropolitana em São Paulo, tem por objetivo refletir sobre o método, os conceitos e o alcance do instrumento do PDUI para o desenvolvimento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo.

Para tanto, o texto apresenta uma reflexão sobre o desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos observando (1) o sistema de planejamento territorial brasileiro e as novas perspectivas derivadas do incremento dos dispositivos de planejamento e instrumentos metropolitanos apresentados pelo Estatuto da Metrópole; (2) os desafios e estratégias de viabilização de programas e projetos de interesse metropolitano conforme o arcabouço urbanístico, jurídico, institucional e financeiro disponíveis, a partir da relação entre planejamento e a governança metropolitanos na RMSP; (3) os conteúdos e o processo previsto no desenho inicial para a elaboração do PDUI da RMSP e os dilemas presente para o seu desenvolvimento.

PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA

A governança e o planejamento metropolitanos no Brasil encontram desafios que são ainda relativos ao esboço da arquitetura institucional necessária para o seu desenvolvimento diante do pacto federativo brasileiro. As regiões metropolitanas no Brasil tiveram o seu primeiro traçado institucional em 1970. Entre 1973 e 1974 foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. De 1975 a 1988, período no qual a delimitação dessas

unidades ficou a cargo do governo federal, não houve a institucionalização de qualquer região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 passou a delegar aos estados federados a competência de institucionalizar suas unidades regionais. Ao mesmo tempo, o processo de redemocratização do país foi acompanhado de uma descentralização da gestão da política pública e a política urbana se desenvolveu como matéria assentada na autonomia local municipal. A agenda da política urbana local ganhou ainda maior força a partir de Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, Lei Federal 10.257) aprovado em 2001, com o desenvolvimento do aporte instrumental da legislação urbanística no marco legal brasileiro e as experiências dos processos participativos de desenvolvimento urbano. Mas enquanto os processos, conteúdos e instrumentos para a implementação da política urbana se desenvolviam na agenda municipal, e ainda que se possa considerar algumas experiências de associações supranacionais, e de consórcios públicos interfederativos a partir dos anos 1990, a política metropolitana e os processos de estruturação das regiões metropolitanas ocorreram de forma bastante insuficiente, especialmente comparado ao efeito concreto do fenômeno da metropolização no território brasileiro.

Por outro lado, desde 1995, e principalmente entre os anos 2010 e 2017, a institucionalização das regiões metropolitanas cresceu em termos quantitativos, embora isso não represente processos de estruturação do arcabouço institucional qualificado nas regiões metropolitanas e de concertação política nas metrópoles para dar conta dos desafios de natureza metropolitana. Atualmente, o Brasil conta com 80 regiões metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), totalizando 83 territórios metropolitanos, que ao todo comportam 1.183 municípios e estão distribuídas por 25 unidades da federação nas cinco grandes regiões brasileiras⁴ (IPEA, 2017).

O movimento mais recente de institucionalização das regiões metropolitanas foi impulsionado pela aprovação em 2015 do Estatuto da MetrÓpole e a sua inserção no sistema de planejamento urbano territorial no Brasil, com instrumentos de planejamento e governança metropolitanos no contexto federativo brasileiro. O Estatuto da MetrÓpole passou a requerer, com dispositivos de força de lei de improbidade administrativa no caso do seu não cumprimento, que as regiões metropolitanas existentes e àquelas que fossem institucionalizadas a partir de então, elaborassem seus instrumentos de planejamento e governança básicos para o desenvolvimento metropolitano de forma cooperada.

Segundo o Estatuto, entende-se por forma cooperada a necessidade de constituição de uma “gestão plena” da região metropolitana, com estrutura de governança interfederativa própria e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI de forma conjunta entre os entes federados que compõem a metrÓpole, por meio de um processo participativo para a elaboração, validação e controle social de sua implementação. Com base nessa diretriz, mesmo que sem detalhar maiores parâmetros, uma vez que o Estatuto da MetrÓpole define e detalha muito pouco as suas diretrizes, algumas regiões metropolitanas começaram a elaborar seu PDUI e a sua estrutura de governança

interfederativa. Contudo, na grande maioria dos casos, trata-se de um processo ainda embrionário e experimental, muitas vezes sem sequer corresponder ao escopo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e desempenhar o processo participativo e interederativo que o tema requer⁵.

É possível então reconhecer, apesar do crescente processo de institucionalização das regiões metropolitanas, que a pauta metropolitana nunca foi priorizada como agenda de política pública, em qualquer nível de governo. Não houve, desde a promulgação do Estatuto da Metrópole, qualquer iniciativa de capacitação ou debate mais abrangente, seja capitaneado pelo governo federal, seja pelos estados envolvendo seus municípios metropolitanos, a despeito da importância e do significado da nova legislação, a despeito da relevância do tema relativo à qualidade da urbanização das grandes metrópoles brasileiras onde vive 50% da população do país.

Pode-se avaliar que nos últimos 50 anos se evidenciou a expressão do fato urbano metropolitano no território brasileiro, e a natureza metropolitana de algumas das mais estruturais questões urbanas – a expansão e dispersão urbana; a segregação socioespacial; a promoção da dinamização produtiva entre os municípios da metrópole; a promoção ao adensamento habitacional em relação ao déficit habitacional existente e previsto; a redução da vulnerabilidade sócio territorial; a promoção da conservação e preservação das áreas de interesse ambiental na metrópole; etc. Por um lado, é possível considerar o avanço dos esforços e investimentos em análises, pesquisas, leituras e reconhecimento sobre os problemas e a caracterização das regiões metropolitanas, por uma variada gama de universidades, laboratório de pesquisa, instituições e centros de investigação nacionais e internacionais⁶. Por outro, é mister observar o descompasso com o quadro incipiente e insuficiente do desenho institucional implementado nas regiões metropolitanas para suportar uma estrutura de gestão e concertação interfederativa visando a formulação e implementação de políticas metropolitanas, especialmente se comparado ao acúmulo de conhecimento e à sistematização dos dados e informações disponíveis sobre as condições das metrópoles brasileiras.

O Estatuto da Metrópole passou a exigir a todas as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), que necessariamente requer a instauração de uma governança interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às FPICs, as Funções Públicas de Interesse Comum.

No caso da Região Metropolitana de São Paulo, uma vez considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da região metropolitana, do governo do estado de São Paulo, e da sociedade civil, de forma representativa para promover a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana existente (SÃO PAULO ESTADO, 2011B), em vigor por legislação estadual prévia ao Estatuto da Metrópole. O debate político-programático sobre o tema, com elementos jurídicos e institucionais em pauta durante o processo de desenvolvimento do

PDUI da RMSP, representou um denso processo de reflexão sobre o método, os conceitos e o alcance do PDUI, não apenas na RMSP, mas com relevância para a reflexão sobre a matéria em desenvolvimento nas demais regiões metropolitanas brasileiras.

O processo de desenvolvimento na RMSP pouco pode se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que se trata de um novo instrumento num quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística do marco regulatório da política territorial brasileira. O Estatuto da Metrópole é uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, sem uma jurisprudência a seu respeito. No entanto, foi mister considerar que o marco jurídico da política territorial brasileira se fundamenta na ampla experiência dos processos participativos de elaboração e implementação dos Planos Diretores municipais, a partir do Estatuto da Cidade. Assim, o Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, foi considerado o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana - garantir a função social da cidade e da propriedade - e para balizar os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política urbana - no âmbito da política metropolitana.

Mas o PDUI não seria um conjunto de Planos Diretores dos municípios que compõem a região metropolitana, tampouco um grande Plano Diretor para o território da metrópole. O PDUI se apresenta como uma nova peça do marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos (urbanísticos, de financiamento e gestão, além de macrozoneamento) para a elaboração e implementação da política metropolitana, no que tange às FPICs definidas a uma região metropolitana. Embora a Função Pública de Interesse Comum (FPIC), que se constitui como a premissa fundamental do PDUI, seja um elemento muito pouco definido. E tampouco seja definida a sua relação com a Função Social da Cidade, que é o parâmetro central dos Planos Diretores. O Estatuto da Metrópole apresenta apenas uma conceituação bastante vaga para as FPICs, a saber: “[...] política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, art. 2º, inciso II).

A indefinição do significado das FPICs e o seu reflexo, por exemplo, no Macrozoneamento (em diferenciação ao Zoneamento) ou na Governança Metropolitana (em diferenciação à gestão municipal do território), acaba por ensejar um debate de posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, e aos sentidos da política metropolitana, bem como sobre a finalidade do próprio PDUI. De todo modo, as FPICs são o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI: sobre os conteúdos do plano; os instrumentos e gestão da política metropolitana; a localização das ações metropolitanas; as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; a definição do caráter, qualidade e prioridades de obras e dos serviços de interesse metropolitano; o ambiente de concertação política e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana. Para promover o debate de posições sobre essas várias dimensões do PDUI, num ambiente complexo de representação interfederativa, o primeiro desafio no caso da RMSP foi criar um desenho

sobre o processo e o escopo do PDUI para produzir a convergência de visões político-programáticas distintas sobre o mesmo processo e escopo para o plano metropolitano.

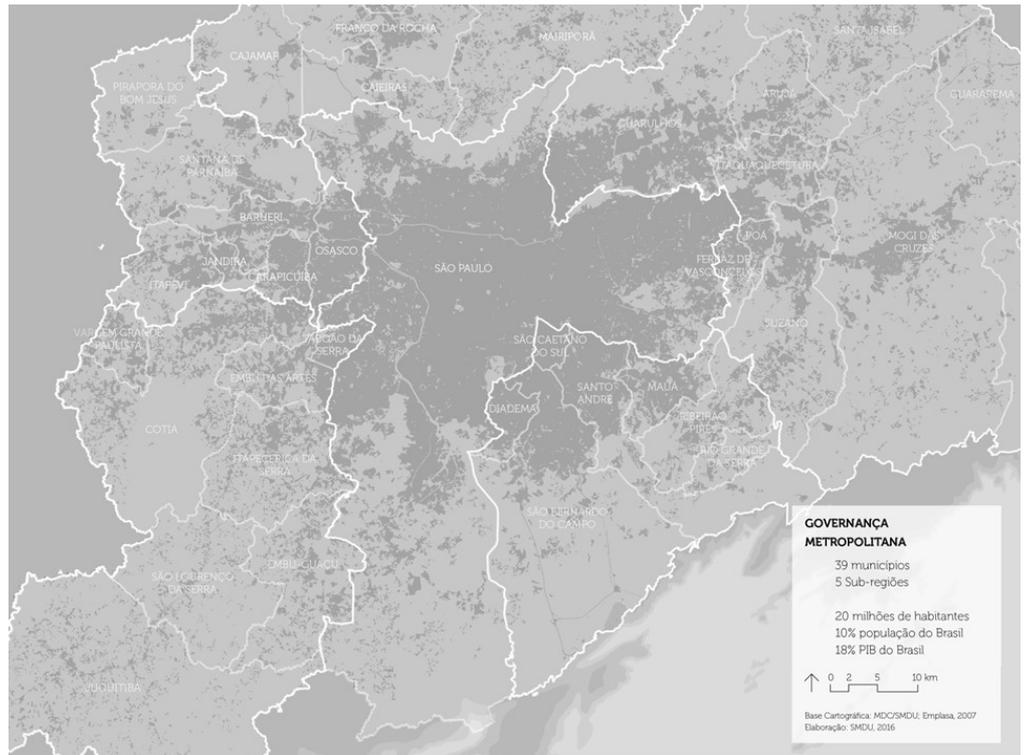
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

A Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios inseridos no território do Estado de São Paulo. Esses municípios estão organizados em seis sub-regiões, considerando a cidade polo do município de São Paulo e cinco sub-regiões⁷ onde há a organização de consórcios públicos interfederativos, alguns já com experiência de desenvolvimento urbano integrado de modo cooperado entre os municípios.

A conurbação entre diversos municípios com a cidade de São Paulo, as dinâmicas socioeconômicas da região metropolitana e, em especial, a experiência urbana de quem habita a cidade, requerem o diálogo e a pactuação de diretrizes políticas entre as diversas entidades federativas que compõem a região metropolitana para que se possa desenvolver o território metropolitano seguindo posturas convergentes e cooperada entre os municípios, e o governo do estado.

A RMSP contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas (estimativa IBGE/2016 apud Emplasa, 2016B) e concentra um PIB que representa 18,9%

Figura 1: Foto aérea da mancha urbana da RMSP com as divisões administrativas dos municípios. Fonte: CDRMSP, 2015C.



do PIB brasileiro (SEADE/2013 apud Emplasa, 2016B). Embora os destaques necessários não sejam apenas de ordem quantitativa, mas sim qualitativa. Os principais problemas na RMSP são marcados pelo caráter da desigualdade, derivado, em grande medida, em função da localização e distribuição dos bens e serviços urbanos no território metropolitano e das disputas travadas para o acesso a eles. Alguns desses problemas são especificamente de natureza metropolitana: a segregação socioespacial; a expansão urbana em relação à proteção das reservas naturais; a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; a concentração de empregos e centralidades urbanas; a distribuição desigual dos fluxos metropolitanos da rede hídrica e da rede de transporte de alta e média capacidade, entre outros.

Se há, por um lado, uma indefinição sobre o significado das FPICs, que são o eixo norteador do PDUI, para orientar o processo de planejamento territorial metropolitano, por outro lado, é evidente a natureza metropolitana de alguns dos problemas territoriais em São Paulo. Dessa feita, no processo de trabalho do PDUI da RMSP se convencionou a identificar as FPICs como sendo os problemas especificamente metropolitanos. E, ainda, foi objeto de decisão do processo de planejamento considerar que as FPICs que seriam tratadas no primeiro PDUI da RMSP seriam àquelas relativas aos principais problemas estruturais do território metropolitano: Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial; Habitação e Vulnerabilidade Social; Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos; Mobilidade, Transporte e Logística⁸. A Governança Interfederativa e o Planejamento Territorial configuram-se como eixos transversais para o desenvolvimento dessas FPICs.

O PDUI é proposto pelo Estatuto da Metrópole como um plano que deva conter não apenas diretrizes e objetivos, mas os instrumentos que requerem a estruturação dos meios interfederativos para a implementação do desenvolvimento urbano integrado da metrópole. Por isso o PDUI requer, como premissa a “gestão plena” da região metropolitana, cuja condição seriam “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015, art. 2º inciso III). A governança interfederativa por sua vez requer na sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015, art. 8º).

Dessa feita, a experiência na RMSP considerou necessário realizar a proposição do PDUI atrelada à revisão da estrutura de governança interfederativa para a implementação do plano⁹. Buscava-se, com isso, por um lado, evitar que o PDUI se tornasse mais um plano cartorial, discursivo, e pouco operativo para promover as transformações urbanas. Por outro, garantir que a estrutura da governança metropolitana da RMSP atualmente em vigor fosse revista, consonante aos objetivos materializados no PDUI e correspondente às diretrizes pós Estatuto da Metrópole.

Ao mesmo tempo, uma vez que o Estatuto da Metrópole se fundamenta no Estatuto da Cidade, as ações previstas no PDUI têm como parâmetro as normativas, praxes e ritos calcados nas experiências acumuladas nos processos participativos e nas finalidades da política urbana brasileira, baseados nos processos partitivos de elaboração dos Planos Diretores municipais.

Os municípios da RMSP vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos Planos Diretores desde 2001. Indo além, os consórcios públicos interfederativos da RMSP desenvolveram políticas públicas em comum acordo nas sub-regiões, como o Plano Diretor Regional (PDR) desenvolvido pelo Consórcio Interfederativo do Grande ABC (2015-2016)¹⁰. No caso da cidade polo de São Paulo, a gestão municipal de 2013-2016 colocou a política urbana no centro da agenda pública e desenvolveu o processo de revisão participativa de todo o marco regulatório da legislação urbanística da cidade. Foram revistos, em 2014, o Plano Diretor Estratégico-PDE (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2014); em 2015, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo-LUOS (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2016); em 2016, os Planos Regionais das 32 subprefeituras (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2016).

A estratégia central de revisão do marco regulatório da cidade de São Paulo foi desenhar a correspondência entre as diretrizes e objetivos expressos nas finalidades das legislações urbanísticas (PDE, LUOS, etc.) e o vínculo entre os instrumentos e mecanismos de gestão e financiamento da política urbana. À exemplo do Plano Diretor Estratégico de 2014, sua formulação se fez *pari passu* com o Programa de Metas da gestão 2013-2016, o que permitiu orientar as metas e o orçamento da cidade conforme a política territorial urbana que estava sendo construída. Nesse sentido, as metas de realização dos projetos, programas e ações setoriais da gestão pública foram orientadas pela política urbana, que identificava as prioridades territoriais (nas macroáreas) para intervenção da prefeitura, em uma visão integradora da ação governamental.

Diante dessas experiências e iniciativas na RMSP, três constatações logo puderam ser refletidas para o desenvolvimento do PDUI. A primeira: a necessidade de se especificar o escopo do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A segunda: o consenso sobre a oportunidade de o PDUI da RMSP, cuja primeira fase de desenvolvimento se daria entre 2015 e 2016, poder se alimentar de todo o acúmulo de conhecimento sobre os processos participativos e os conteúdos desenvolvidos nas legislações urbanísticas recém aprovadas na RSMP. A terceira: o a importância de superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que redundam em diretrizes e programas genéricos pouco ou nada consequentes, e que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole.

Essas constatações derivadas das experiências realizadas foram essenciais para a pactuação inicial que orientou o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI da RMSP, e que estipulou que as premissas, conteúdos, instrumentos, macrozoneamento e a governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos básicos a serem desenvolvidos de maneira integrada e conjunta nos trabalhos.

PDUI - PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O PDUI, uma vez inserido no marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos para a implementação da política metropolitana no que tange às FPICs, no caso do processo na RMSP, ficou esclarecido que o PDUI tem por finalidade endereçar ações de concertação entre agentes interfederativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo na metrópole, tratando-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e/ou setoriais, no que se refere especificamente às FPICs da RMSP.

Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passaria a depender da localização das FPICs no território, dessa feita o macrozoneamento não se confundiria com um zoneamento para toda a metrópole. O PDUI se diferiria da concepção de um Plano Diretor, peça de lei municipal que deve orientar o desenvolvimento territorial da cidade, estabelecendo as diretrizes ao uso e ocupação do solo da cidade, regulados por lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei de zoneamento), pois o PDUI não se confundiria com a política de terras urbanas, que é de específica e intransferível atribuição municipal. E o PDUI também se diferiria dos Planos Diretores Regionais, instrumentos facultativos para o desenvolvimento regional, a serem formulados por uma parcela da sub-região da metrópole, mediante o consorciamento intermunicipal que é de natureza voluntária.

A reflexão presente seria que o interesse local deve estar suficientemente presente na governança metropolitana, influenciando sobre as diretrizes e ações de interesse comum na metrópole para promover um desenvolvimento compartilhado da região metropolitana, em que o interesse local estaria suficientemente representado no interesse comum.

pós- | 41

Figura 2: Definição do escopo das bases da legislação urbanística brasileira. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.7.



Figura 3: Definição do escopo das peças e instrumentos de legislação urbanística brasileira.
Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.8.

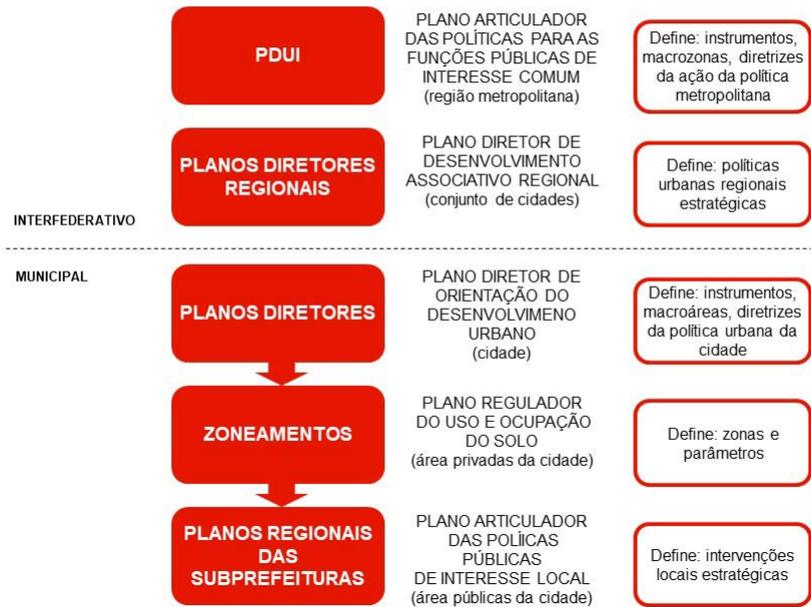
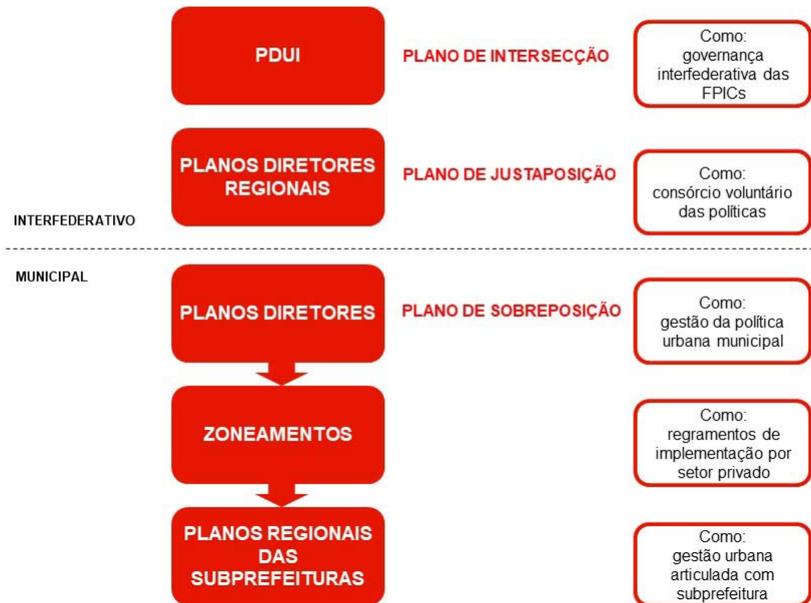


Figura 4: Diferenciação do caráter das peças e instrumentos de legislação urbanística brasileira.
Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.9.



Se esse seria o escopo do PDUI, a ser seguido na RMSP, o seu desenvolvimento significaria a oportunidade de criar um campo de concertação e participação política em níveis de governança entre os entes federados e sociedade civil para o debate público sobre a formulação e implementação da política metropolitana.

O processo de elaboração da proposta de PDUI e da revisão da estrutura de governança metropolitana da RMSP precisava, necessariamente, ser um processo colegiado com representação dos entes federados numa proporção mais equilibrada do que a composição original do CDRMSP. Pois o CDRMSP é originalmente composto por 39 representantes dos municípios da RMSP e 17 representantes do governo do estado de São Paulo. Cada um dos dois setores possui votos ponderados de modo que, ao fim, os votos do governo do estado correspondem a 50% da votação, equivalente aos outros 50% correspondente à soma de todos os municípios da RMSP.

Assim, o primeiro passo no sentido da elaboração do PDUI e da revisão da governança metropolitana da RMSP foi criar as pré-condições para o desenvolvimento dos trabalhos interfederativos. Foi previsto no 1º Ato Deliberativo do PDUI (CDRMSP, 2015A, Deliberação do CDRMSP CD-01/15), desenvolvido e aprovado pelo CDRMSP (na 10ª reunião do CDRMSP, 2016C) o Guia Metodológico do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015B) que detalha o plano de trabalho, os protocolos de elaboração e validação durante o processo interfederativo com os órgãos do poder executivo e participativo com a sociedade civil, o método e a meta fim: o Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Com isso, institui-se um arcabouço de governança temporária e necessária para fins do desenvolvimento do PDUI e de revisão da estrutura de governança da RMSP¹¹. O desenho desse arranjo institucional organiza, no âmbito do CDRMSP, os fóruns de formulação e decisão composto por Comitê Executivo, Comissão Técnica e Grupos de Trabalho temáticos, com maior representatividade na proporcionalidade entre os entes federados, e estabelece a Instância Colegiada com a sociedade civil como órgão deliberativo.

A Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil¹² foi estabelecida (embora ainda não tenha sido instaurada) com a atribuição de compartilhar a esfera de decisão da Instância Executiva, por meio de representantes eleitos pela sociedade civil para o fim de deliberação do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015C). Somam-se ao todo 52 representantes da

Figura 5: Definição da composição das instâncias colegiadas interfederativas do poder executivo da RMSP. Fonte: CDRMSP, 2015C.



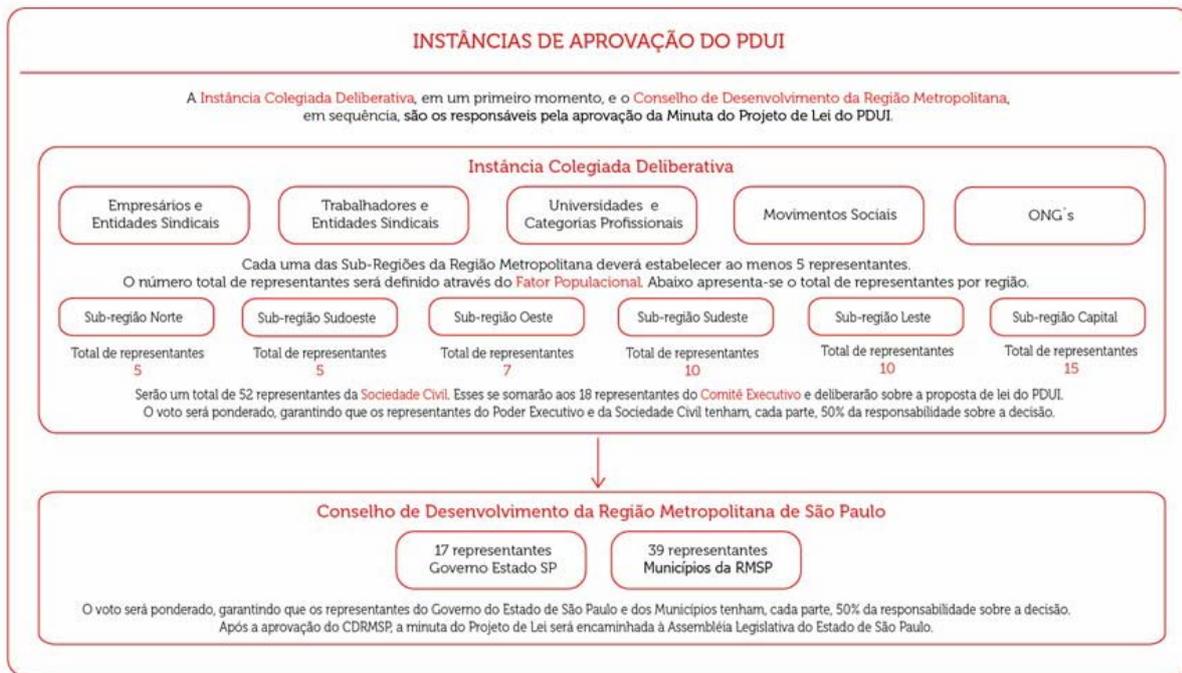


Figura 6: Definição da composição da Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil.
Fonte: CDRMSP, 2016B.

sociedade civil. Em cada etapa de deliberação dos produtos do PDUI (versões preliminares e final do Projeto de Lei), os 52 representantes se somarão aos 18 representantes do Comitê Executivo, que terão voto ponderado para haver paridade entre a sociedade civil e o poder executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016B).

O Guia Metodológico¹³ (CDRMSP, 2015B) significou um pacto entre os entes federados sobre o plano de trabalho complexo, de âmbito interfederativo, e de longo prazo que trata o PDUI. Especialmente considerando que o período de elaboração previsto transcende os tempos de uma gestão continuada entre governo estadual, governos municipais e consórcios públicos intermunicipais no fórum de representantes do poder executivo. Nesse sentido, o Guia Metodológico possui o efeito de um convênio entre os entes para que o processo de elaboração possuísse um consenso sobre as metas e método, de sorte a promover os dissensos e debates substantivos sobre o conteúdo político-programático a partir da definição das pautas da agenda política metropolitana. Por um lado, garantindo o desenho institucional da estrutura e do processo de trabalho nos fóruns colegiados (dos entes federados e sociedade civil) para a formulação e deliberação, por outro, estabelecendo os elementos básicos a serem objeto do escopo do Projeto de Lei do PDUI da RMSP.

Segundo o sumário do Projeto de Lei do PDUI da RMSP, estabelecido no Guia Metodológico, o escopo básico dos conteúdos a serem levados à consulta pública de forma integrada na proposta deveria ser: I. Da Abrangência, dos Conceitos, Princípios e Objetivos; II. Do Programa da Política Urbana Integrada; III. Da Ordenação Territorial; IV. Do Sistema de Planejamento Territorial Integrado da Metrôpole (CDRSMP, 2015B). A vantagem seria conter num mesmo produto todos os elementos básicos necessários ao PDUI e à governança interfederativa da metrôpole de maneira integrada e conjunta. Esse sumário seria a estrutura tanto do produto da Minuta e do Projeto de Lei,

quanto nas suas versões preliminares (Caderno Preliminar de Propostas, Caderno de Propostas). Sendo que as versões preliminares deveriam tratar igualmente de todos os mesmos elementos que compõem a lógica da proposta, embora de forma mais simplificada, sendo: I. Princípios; II. Diretrizes; III Macrozoneamento e Instrumentos; IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos; V Propostas Preliminares de Caráter Metropolitano.

São previstas várias versões preliminares do Caderno de Propostas, a serem desenvolvidas nas etapas de consulta pública, analisadas e revisadas nas Oficinas Regionais, Audiências Públicas Regionais e Municipais, e pela Instância Colegiada Deliberativa até a sua versão final já conter o texto jurídico da Minuta do Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Ao fim da etapa consultiva, a etapa deliberativa significa a apreciação e deliberação do Projeto de Lei do PDUI da RMSP pela Instância Colegiada Deliberativa com participação da Sociedade Civil, e validação do CDRMSP, para então o mesmo texto ser encaminhado à ALESP.

Dessa forma, desde a primeira versão do Caderno Preliminar de Proposta seria esclarecido que o objeto em pauta seriam todos os elementos necessários à estruturação da política metropolitana, sejam àqueles relativos ao planejamento metropolitano, sejam aqueles relativos à revisão da estrutura de governança interfederativa da RMSP para a sua implementação.

Com a meta de desenvolver todos os conteúdos preliminares da proposta, o fluxo dos trabalhos interfederativos se desenvolveu na Comissão Técnica, Comitê Executivo e grupos de trabalhos envolvendo o corpo técnico setorial dos

PROJETO DE LEI PDUI-RMSP

CONFORME GUIA METODOLÓGICO

I. Da Abrangência, dos Conceitos, Princípios e Objetivos

1. Abrangência e Conceitos
2. Princípios, Diretrizes e Objetivos

II. Do Programa da Política Urbana Integrada

1. Diretrizes da Integração Metropolitana da Política Territorial
2. Plano de Infraestrutura e Serviços Metropolitanos

III. Da Ordenação Territorial

1. Instrumentos Urbanísticos, Ambientais e Financeiros da Política Metropolitana
2. Macrozoneamento
3. Projetos e Programas Específicos da Política Territorial Metropolitana

IV. Do Sistema de Planejamento Territorial Integrado da Metrópole

1. Componentes do Sistema de Planejamento Territorial Integrado
2. Da Governança e dos Fundos Interfederativos da Metrópole
3. Das Instâncias Metropolitanas de Participação Popular
4. Da Agência Metropolitana Interfederativa
5. Do Desenvolvimento de Projeto de Intervenção Metropolitano
6. Da Infraestrutura de Dados, Informações e Monitoramento da Metrópole

V. Das Disposições Finais e Transitórias

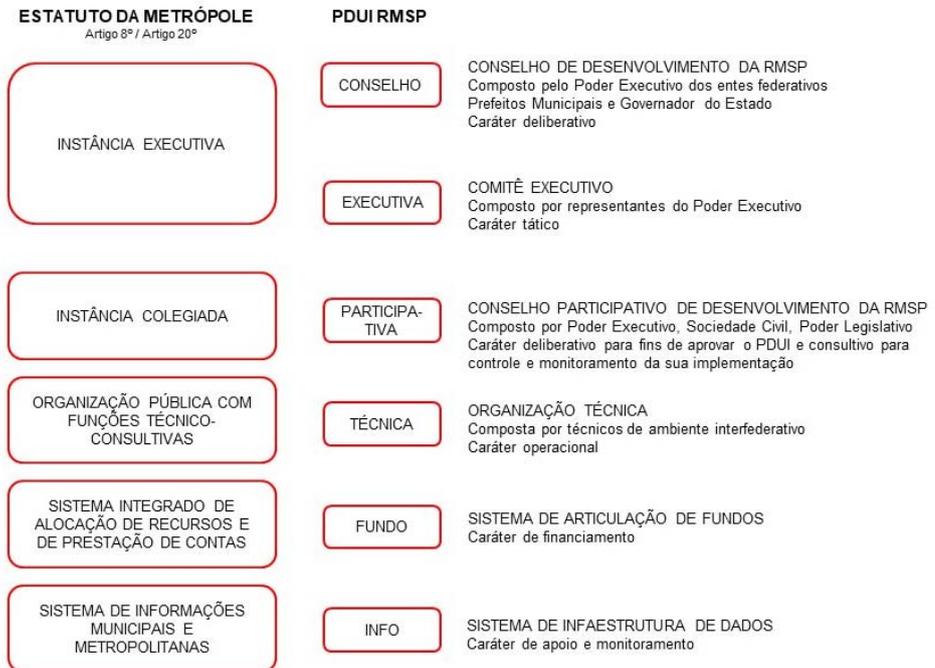
Figura 7: Sumário ao Projeto de Lei do PDUI da RMSP validado pelo CDRMSP como um roteiro para o desenvolvimento dos trabalhos.
Fonte: CDRMSP, 2015B.

municípios e governo do estado. Uma vez que o objetivo era tratar da lógica de implementação do plano, isto é, do PDUI articulado à proposta de revisão da estrutura de governança necessária a sua implementação, significa sobretudo uma reflexão de estratégica política sobre o plano. Por isso, o debate levantou pontos de vista muito distintos, mas foi fruto de um processo convergente de reflexão sobre cada um dos temas que o PDUI abordava, com efeito de grande rendimento para testar o desenvolvimento das propostas e a consistência dos resultados alcançados. É possível avaliar que em grande medida isso se deveu à elaboração do Guia Metodológico, que pode definir o desenho institucional da gestão interfederativa dos trabalhos e do sumário do Projeto de Lei como um roteiro para o desenvolvimento dos conteúdos e do processo de trabalho.

Um dos resultados alcançados foi apresentado ao CDRMSP¹⁴ pela Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC materializado no livro “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016). O produto apresenta proposituras referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI da RMSP, que corresponde ao sumário do Projeto de Lei contido no Guia Metodológico, incluindo uma proposta para a revisão da estrutura da governança interfederativa para a RMSP. O objetivo foi propor uma avaliação integrada sobre a lógica da proposta, ainda que em abordagem preliminar, enquanto contribuição ao Caderno de Proposta, a respeito dos conteúdos relativos ao plano e à governança da RMSP de forma articulada. A finalidade seria, com isso, fomentar o debate nos fóruns colegiados, no processo participativo e na Instância Colegiada Deliberativa com Representação

PROPOSTA DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RMSP

Figura 8: Proposta de estrutura de governança interfederativa para a RMSP, correspondendo às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).
Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.46.



da Sociedade Civil, como prevê o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP.

Em resumo, a proposta da estrutura de governança à RMSP se reflete em todos os demais conteúdos e temas desta contribuição (PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016) apresentada ao Caderno de Proposta do PDUI da RMSP. Trata-se de uma proposta de correlação dos “princípios e diretrizes”, “instrumentos” e “macrozonas” (à esquerda, no esquema representado abaixo na Figura 9) com as instâncias da estrutura de governança interfederativa (à direita na Figura 9), visando a formulação, estruturação, implementação e deliberação sobre os “planos de ação” prioritários à política metropolitana.

O esquema, abaixo, sintetiza a lógica proposta. E o mapa, em seguida, representa o território (as macrozonas, na Figura 10) de implementação dos “planos de ação” metropolitanos, correspondente às FPICs.

Tendo em vista os desafios de implementação dos planos urbanos, a lógica proposta visava um método de desenvolvimento do macrozoneamento que significasse uma leitura do território fundamentalmente calcada em estratégias de gestão interfederativa. Ou seja, não se trataria apenas apresentar as propostas de projetos, programas ou serviços metropolitanos prioritários a cada macrozona da metrópole, mas necessariamente apresentar o meio de interação entre agentes públicos capazes de promover, em ambiente interfederativo, tanto os estudos urbanos, econômicos, sociais e ambientais fundamentais à ação pública para a execução dessas ações e intervenções, como também o meio de promover a avaliação e revisão dessas propostas em processo participativo continuado com a sociedade civil na sua expressão metropolitana, criando o ambiente adequado ao debate técnico-político entre os atores de diversas áreas e de distintos entes federados.

Figura 9: Síntese da lógica da proposta ao PDUI e à estrutura de governança interfederativa para a RMSP. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p. 38.

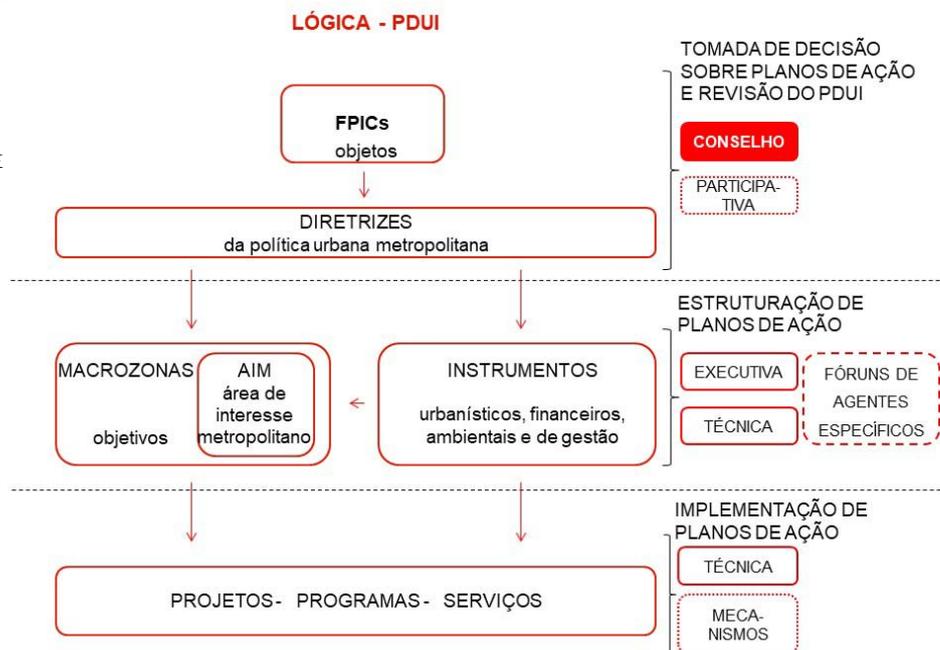
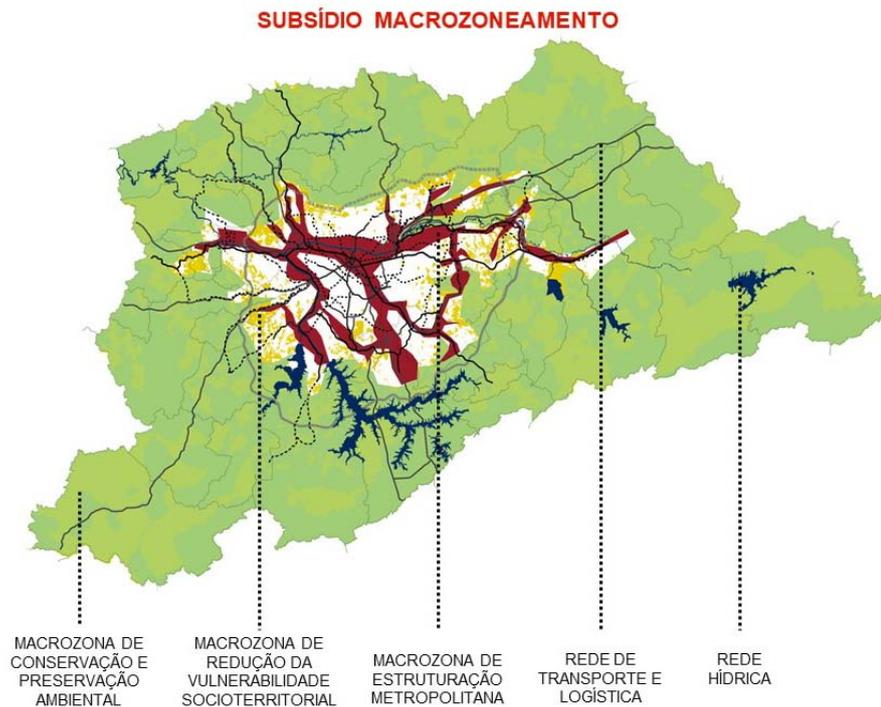


Figura 10: Proposta ao Macrozoneamento da RMSP. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.111.



Do ponto de vista do método de elaboração no macrozoneamento, portanto, tratou-se antes de tudo de problematizar quais são as questões metropolitanas estratégicas para a promoção dos objetivos do PDUI correspondentes à territorialização das FPICs. A proposta apresentada considera que macrozoneamento deveria endereçar objetivos específicos para o enfrentamento de três questões fundamentais de natureza territorial metropolitana em São Paulo: 1. Macrozona de Estruturação Metropolitana: redirecionar o desenvolvimento territorial e produtivo da Metrópole, assim como o adensamento habitacional, e promover o equilíbrio entre a concentração de empregos e moradias na área urbana da metrópole; 2. Macrozona de Redução da Vulnerabilidade Sócio Territorial: território de priorização dos investimentos que tem como objetivo combater a vulnerabilidade social e a precariedade territorial nas áreas urbanas consolidadas; 3. Macrozona de Conservação e Preservação Ambiental: promover o adequado desenvolvimento econômico e social do território periurbano e rural, associado à contenção do espraiamento urbano e à demarcação do limite à urbanização, além de estabelecer diretrizes às áreas de interesse ambiental a serem preservadas. A estas macrozonas, entendidas como demarcação de territórios de interesse comum à metrópole, somam-se duas redes: 4. Rede de Transporte e Logística: correspondente aos eixos de infraestrutura de transporte de cargas e passageiros de relevância metropolitana, existentes e projetados. Sua implantação deve promover o combate à segregação sócio territorial assim como estruturar a rede de centralidades metropolitanas (existentes e previstas); 4. Rede Hídrica: correspondente aos cursos de água e reservatórios de água de relevância metropolitana. Seus elementos constituintes devem guiar a adequada ocupação do solo na Metrópole.

O mapeamento de questões de caráter metropolitano no âmbito do macrozoneamento teria a finalidade de endereçar políticas metropolitanas para

as ações previstas no enfrentamento dessas questões. O macrozoneamento então refletiria as diretrizes às FPICs no território, abarcando as visões e cenários de desenvolvimento futuro da RMSP, constituindo um sistema de leitura que orienta as ações metropolitanas e indica os instrumentos necessários e pertinentes ao desenvolvimento de cada macrozona, com vistas a atingir os objetivos territoriais específicos de cada um destes territórios, mediante a implementação de Planos de Ação (planos, projetos, programas e serviços metropolitanos), a serem formulados e viabilizados pela estrutura de governança e sistema de fundos interfederativos. Por certo, a proposição de Planos de Ação, por meio dos instrumentos de planejamento metropolitanos, seriam igualmente objeto de formulação, validação e implementação no ambiente de concertação interfederativo, com fundamentação e critérios que justifiquem tanto o interesse público dessas propostas, como também a função pública de interesse comum das propostas, colocadas nos territórios de uma dada macrozona, e, portanto, cotejadas com o objetivo fim de reordenamento urbano do território da macrozona em específico. Dessa forma, como representa o esquema da Lógica da proposta do PDUI da RMSP (Figura 9) o debate público e interfederativo poderia ter as condições e informações necessárias para avaliar a pertinência e o interesse dos projetos, programas e serviços metropolitanos propostos, validando ao longo da implementação do PDUI da RMSP, de forma participativa e compartilhada entre os entes da federação, se as propostas vão ao encontro de responder às questões metropolitanas definidas como prioritárias para o território em causa, ou se estariam a se desvirtuar das diretrizes pactuadas no PDUI.

Esta proposta da Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC sistematizada no “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (2016) foi apresentada e acolhida na 11ª reunião do CDRMSP, última reunião realizada em 2016. A etapa subsequente, a partir de janeiro de 2017, seria conduzida com a renovação dos representantes dos governos municipais (das novas gestões públicas que se inauguram a partir de então) nos fóruns colegiados do PDUI.

Com base nas várias contribuições elaboradas entre 2015 e 2016, era prevista a consolidação de todas as contribuições em um mesmo Caderno Preliminar de Propostas, contendo os pontos coincidentes e divergentes de todas as propostas apresentadas ao PDUI da RMSP, para a partir de 2017 ser dado início o processo participativo com a sociedade civil para a avaliação, contribuição e revisão do Caderno de Propostas até a sua consolidação e deliberação no Projeto de Lei do PDUI da RMSP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento dos trabalhos do PDUI durante os anos de 2015 e 2016 se deu no âmbito de um trabalho colegiado entre os diferentes entes representantes do poder público na Região Metropolitana de São Paulo, e alcançou uma visão convergente sobre as definições tanto do ponto de partida quanto do ponto de chegada sobre o processo de elaboração do PDUI. Isso revela o rendimento de um processo colegiado de trabalho, que alcançou um espaço de debate de opiniões sobre as diretrizes de estratégias e seus

resultados, revelando as múltiplas visões do ponto de vista político-programático a respeito dos conteúdos próprios do PDUI.

Contudo, os esforços para a pactuação política visando consubstanciar essas visões distintas sobre os conteúdos do PDUI em um único Caderno de Propostas não alcançou consenso entre os municípios e o governo do estado até o final de 2016. Como se aproximavam das eleições municipais, que alteraria o quadro de agentes engajados no processo, o encaminhamento foi apresentar ao CDRMSP as várias contribuições ao Caderno de Propostas, considerando o mesmo sumário que representava o pacto sobre o escopo previsto para o PDUI da RMSP.

Na 11ª reunião do CDRMSP, além da proposta da Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Emplasa igualmente apresentou sua proposta intitulada “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas” (EMPLASA, 2016A). Esta contém proposições referentes aos seguintes capítulos do sumário do Caderno de Propostas: I Princípios, II Diretrizes, III Macrozoneamento e Instrumentos (EMPLASA, 2016A, p. 26-57), além de apresentar a sistematização de todas as fichas de propostas elaboradas, que corresponde ao capítulo V Propostas Preliminares de Caráter Metropolitano. O único capítulo que não consta, conforme estipulado no sumário para o Projeto de Lei do PDUI da RMSP, é o IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos¹⁵.

O fato de a revisão da estrutura de governança interfederativa não constar tematizada como proposição na contribuição do Caderno Preliminar de Propostas elaborado pela Emplasa sinaliza a dificuldade da empresa, ou mesmo a resistência do governo do estado de São Paulo, em considerar ser necessária a adição de novas formulações à agenda da governança interfederativa e à revisão do desenho institucional atualmente em vigor, que é estruturante para a conseguinte implementação da proposta do PDUI. Vale destacar que com a mudança dos governos municipais e das gestões dos consórcios intermunicipais em função do processo eleitoral a partir de 2017, a revisão da governança interfederativa da RMSP deixou de ser objeto de pauta do PDUI da RMSP¹⁶, na medida em que a Emplasa passou a assumir maior liderança na condução do processo, mesmo em se mantendo os órgãos colegiados para a formulação, análise e deliberação sobre o PDUI (a Comissão Técnica, o Comitê Executivo e a Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil).

Pode-se avaliar que isso se deve porque a virtude do desenho institucional de governança de uma política pública depende sobretudo do seu vínculo com a efetiva gestão da condução do processo para garantir a concretização das diretrizes e objetivos expressos no seu planejamento.

No caso do PDUI da RMSP o desenho institucional expresso no Guia Metodológico correspondia ao interesse de desempenhar os trabalhos em ambiente de governança interfederativa desde a formulação do processo e dos conteúdos (expressos no sumário) da proposta do Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Se tal interesse deixa de ter significado para a condução do processo, o desenho institucional inicialmente criado torna-se meramente formal. Enquanto isso, ao mesmo tempo, projetos, programas e ações de interesse metropolitano continuarão a ser formulados, estruturados, priorizados, decididos e implementados em outros fóruns de decisão que não no âmbito interfederativo

do PDUI, sem, portanto, contar com a oportunidade de uma avaliação estratégica, planejada e consensuada sobre as prioridades, efeitos e finalidades do interesse público dessas ações que são de funções públicas de interesse comum para a região metropolitana. Nesse sentido, caso o PDUI da RMSP resulte em um plano que contenha apenas diretrizes e propostas ao desenvolvimento da metrópole, desarticuladas das estruturas básicas da governança interfederativa para sua viabilização, provavelmente pouco servirá para o avanço na política metropolitana frente aos problemas concretos que a metrópole impõe.

NOTAS

- ¹ Em 19 de outubro de 2015 foi realizada a 9ª reunião do CDRMSP, presidida pelo então prefeito de São Paulo e presidente do CDRMSP Fernando Haddad. A partir de então o CDRMSP institui, para o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI da RMSP, as instâncias colegiadas do Comitê Executivo e da Comissão Técnica, definindo suas atribuições e composição por representantes dos entes federados da RMSP, e estabelece à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) a função de secretaria executiva do Comitê Executivo (CDRMSP, 2015A, Deliberação nº CD01/15-A).
- ² O período considerado, entre 2015 e 2016, corresponde aos resultados alcançados entre a 9ª reunião do CDRMSP (outubro de 2015) que inaugurou o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP, e a 11ª reunião do CDRMSP (dezembro de 2016), que apreciou um balanço do processo de formulação do PDUI da RMSP e acolheu os documentos que materializam os resultados dos trabalhos pelos entes federados de forma colegiada até aquele momento (CDRMSP, 2016A).
- ³ Os documentos encontram-se disponíveis na plataforma digital do PDUI da RMSP sob responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo, em https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755, e na plataforma digital Gestão Urbana sob responsabilidade da Prefeitura de São Paulo, em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/arquivos/>. Acesso em outubro de 2017.
- ⁴ Dados atualizados na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em dezembro de 2017.
- ⁵ Essa avaliação deriva do balanço apresentado no I Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos realizado em São Paulo em 2017, organizado por Casa Fluminense, Cities Alliance, IABsp, Instituto Pólis e WRI-Brasil, que pode mapear o processo inicial de desenvolvimento dos PDUIs nas regiões metropolitanas brasileiras. Relatório resumo do evento disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqIcNxn0TL7Bfffo0SXKXM51Bd77W/view?usp=sharing>. Acesso em: dezembro de 2017.
- ⁶ Apenas para uma breve introdução às referências teóricas já amplamente difundidas sobre a caracterização e especificidade do processo brasileiro de metropolização, Ermínia Maricato (1996) em meados da década de 1990 já caracterizava a manifestação metropolitana na periferia do capitalismo marcada pela ilegalidade, desigualdade e violência, fruto do processo de urbanização da industrialização com baixos salários durante as décadas de 1940 à 1980, que evidenciou um acentuado crescimento populacional nas cidades brasileiras marcado pela dinâmica expressa no binômio “*crescimento e pobreza*”. Ainda nesse sentido, tentando observar a dialética desse processo no desenvolvimento brasileiro e sua expressão urbana nas metrópoles o país, já no presente contexto atual, alguns autores passaram a reconhecer que as contradições urbanas contemporâneas se assentam num processo que já não se inscreve pela “dialética dos contrários”, tematizada pelos pares conceituais das teorias da formação urbana - arcaico-moderno, precariedade-modernidade, informal-formal, desemprego-emprego, ilegalidade-legalidade. Essas questões fazem parte da reflexão de autores que estão buscando reconhecer a especificidade das transformações urbanas contemporâneas (TELLES, 2010; OLIVEIRA, RIZEK, 2007; etc.). Telles observaria na realidade contemporânea a perda do horizonte histórico da referência crítica da noção de “superção do atraso”, que era fundante nos debates das décadas anteriores sobre o destino e a interpretação da sociedade brasileira (TELLES; HIRATA, 2007: 5). Isto, para Telles, decorreria de que “[...] as noções de leis, direitos, cidadania e espaço público foram esvaziadas de sua potência crítica” (2007: 7). A autora se baseia em Francisco de Oliveira (2003), para quem o processo de transformação recente é explicado a partir da generalização das formas “precárias” e informais do trabalho que teriam alcançado também os eixos das modernas economias dos países centrais e das empresas de ponta,

como expediente próprio da lógica de acumulação e retomada dos lucros na fase financeirizada do capitalismo. Para Oliveira (2003) essa conjuntura imporia o reconhecimento de que a modernização não cria empregos e de que a universalização dos direitos e cidadania eram prometidos e viabilizados na restrita fase fordista de regulação do capital. De forma que se desfazia o horizonte de superação do subdesenvolvimento, de modernização do arcaico, de assalariamento do trabalho e de formalização do informal, que até os anos 1990 se apresentavam em debate. A caracterização da metropolização contemporânea brasileira passaria por um processo de maior concentração e de sua consolidação como sendo localizações privilegiadas da confluência de fluxos multidirecionais (pessoas, mercadorias e informações) (MOURA, 2013). No debate internacional, avança o reconhecimento de que as cidades estão inseridas em uma intrincada rede conectada a sistemas globais. Angel (2012) demonstra o crescimento da importância das cidades nas análises sobre os fluxos econômicos internacionais, em que os sistemas de cidades são fundamentais para o crescimento da economia e da produtividade de um país. Embora a caracterização do fenômeno da metropolização seja conceituado por formas e matrizes diversas: a “cidade difusa” (INDOVINA, 1990); as “cidades desbordadas, extravasadas, ou dispersas” (DE MATTOS; DEMATTEIS, 1998); a “megacidade” (BORJA; CASTELLS, 1997) definida como nó com a economia global; as “hipercidades” (DAVIS, 2004); as “megalópoles” urbano-industriais em países em desenvolvimento (GOTTMAN, 1970; CASTELLS, 2000; LEFEBVRE, 1991); a “cidade-região” (SCOTT et al., 2001) em que as empresas disputam mercados globais; a “megarregião” (SASSEN, 2007) onde cidades e áreas metropolitanas se mesclam entre si.

⁷ Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

⁸ Essas FPICs encontram correspondência nas atribuições do CDRMSP, segundo a Lei Complementar Estadual 1.139/2011 (SÃO PAULO (Estado), 2011), que contém a seguinte identificação para as FPICs da RMSP: (i) planejamento e uso do solo; (ii) transporte e sistema viário regional; (iii) habitação; (iv) saneamento ambiental; (v) meio ambiente; (vi) desenvolvimento econômico.

⁹ Ambos os resultados dessa propositura poderiam ser objeto de um mesmo Projeto de Lei a ser encaminhado pelo executivo à ALESP. Ou ainda poderiam redundar em dois Projetos de Lei, um relativo ao PDUI da RMSP e outro relativo à revisão da estrutura de governança da RMSP. De todo modo, o importante seria ao cumprimento inicial: promover a elaboração e o debate da proposta na íntegra, considerando tanto os instrumentos do PDUI quanto a revisão da estrutura de governança interfederativa de forma conjunta. Pois só assim seria possível reconhecer (e aprovar) como os instrumentos previstos seriam implementados e quais seriam os objetos que a governança deveria gerir, visando as finalidades e prioridades pactuadas.

¹⁰ O PDR do Grande ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando o contexto metropolitano. A iniciativa aborda temas como infraestrutura, desenvolvimento urbano, mobilidade, densidade populacional, tecido urbano, potencialidade turística e desenvolvimento econômico. O processo de elaboração é objeto do Termo de Cooperação Técnico Científico entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Universidade Federal do ABC (UFABC) e teve início em abril de 2015 e entrega do relatório final em dezembro de 2016 (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016).

¹¹ Em outubro de 2015, a Deliberação CD-01/15 (CDRMSP, 2015A), ata na 9ª reunião do CDRMSP (2015C), constituiu as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento dos trabalhos de forma colegiada, instituindo sua composição, atribuições e representação, que foram ainda reforçadas e detalhadas no Guia Metodológico aprovado na 10ª reunião do CDRMSP, em maio de 2016.

¹² Na Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil foi proposta uma composição com representantes da sociedade civil de cada uma das 6 sub-regiões (considerando a cidade polo de São Paulo como uma sub-região). Cada uma das sub-regiões indica ao menos um representante de cada setor da sociedade: empresários e entidades sindicais; trabalhadores e entidades sindicais; universidades e categorias profissionais; movimentos sociais; organizações não-governamentais. A quantidade final de representantes indicados por cada sub-região é determinada por “fator populacional”, estipulado de acordo com a população total de cada uma das seis sub-regiões, com o mínimo de 5 (na sub-região norte e sudoeste) e no máximo de 15 (na capital). Para fins de deliberação do PDUI no CDRMSP foi estabelecido que os representantes do poder executivo e os representantes da sociedade civil possuem paridade na votação, garantido por voto ponderado (CDRMSP, 2016B). Este desenho institucional foi apresentado, debatido e validado nas Conferências Municipais da RMSP, na Conferência Estadual de São Paulo, nas audiências municipais da RMSP e em reuniões junto ao Ministério Público da RMSP.

- ¹³ O Guia Metodológico apresenta todo o fluxo de trabalho das etapas de elaboração da proposta, de consulta pública e de deliberação. Contém a dinâmica do processo interfederativo de produção, protocolos de sistematização das contribuições, de pactuação e validação nos órgãos colegiados, as diretrizes para estruturação da infraestrutura de dados espaciais da metrópole, para as interfaces e objetivos da plataforma digital de interação social e regramentos para a sistematização das contribuições do processo participativo; os procedimentos para a comunicação pública e o roteiro e formato das atividades participativas com a sociedade civil, para subsidiar a análise, revisão, debate e aprovação dos resultados. E contém também o escopo do PDUI, com o sumário do Caderno de Proposta apresentado como um roteiro para o desenvolvimento dos produtos intermediários que levam ao produto fim, o Projeto de Lei do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015B).
- ¹⁴ Na 11ª reunião do CDRMSP (2016D) foram apresentadas duas contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas, uma desenvolvida pelo conjunto formado por Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e outra desenvolvida pela Emplasa, que será comentada no próximo item, dado que o processo atual de desenvolvimento segue suas diretrizes.
- ¹⁵ O tema da Governança e Financiamento é tratado apenas no item de Introdução e tematizado na qualidade de “Desafios do Desenvolvimento Urbano” (EMPLASA, 2016A, p. 23-25). Não possui cunho propositivo e não se refere a uma perspectiva interfederativa. O tema é tratado enquanto Governança Metropolitana no sentido da previsão de seu aprimoramento, sem considerar a revisão da estrutura de governança na lei em vigor (SÃO PAULO ESTADO, 2011), anterior ao Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).
- ¹⁶ Os produtos elaborados posteriormente sob a condução da Emplasa seguiram exatamente as diretrizes que foram enunciadas pela empresa na sua “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas” (EMPLASA, 2016A). O último produto disponível ao público no site do PDUI da RMSP foi produzido em setembro de 2017, com o título “Caderno Preliminar de Propostas”. No que tange ao capítulo “IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos” este produto contém ainda explícito o argumento que a estrutura de governança interfederativa da RMSP vigente não precisa ser revista em função de sua adequação às legislações pertinentes, e não inclui qualquer reflexão sobre se tal estrutura tem sido suficiente para fins de implementação de projetos, programas e ações metropolitanas. “*O Sistema de Governança Metropolitana a vigor, atualmente, no Estado de São Paulo, encontra amparo no Artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, nos artigos 152 a 154 da Constituição Estadual de 1989, regulamentados pela Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994. Nessas normas, assentam-se as leis complementares que instituíram as unidades regionais no Estado, inclusive a reorganização da RMSP. Acrescente-se que, em todos os casos, além dos estudos jurídicos, imprescindíveis, efetuaram-se os estudos técnicos que respaldaram tais leis complementares, aprovadas por unanimidade pela Assembleia Legislativa e sancionadas, todas, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, único investido de competência e capacidade legais para tanto. / Desse modo, o andamento dos trabalhos pertinentes ao PDUI foi ao encontro dessas normas, que encontraram eco tanto em decisões do Supremo Tribunal Federal, como no próprio Estatuto da Metrópole, em que pese haver uma ou outra omissão neste último*”. (EMPLASA, 2017, p. 43). Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

REFERÊNCIAS

- ANGEL, S. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- BORJA, J; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus: Pensamiento, 1997.
- BRASIL. LEI nº 10257/2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- BRASIL. LEI nº 13.089/2015. *Estatuto da Metrópole*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CASA FLUMINENSE; CITIES ALLIANCE; IABSP; INSTITUTO PÓLIS; WRI-BRASIL. Relatório resumo do evento I Seminário Oficina Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqIcNxn0TL7BfIfo0SXKXm51Bd77W/view?usp=sharing>. Acesso em: dezembro de 2017.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Balço do processo de formulação do PDUI-RMSP: contribuições ao Caderno Preliminar de*

- Propostas do PDUI/RMSP*. 2016 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755
Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Cartilha Cidadão Metropolitano*. 2016 B. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Deliberação nº CD01/15-A*. Novembro. 2015 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo*. PDUI-RMSP. 2015 B. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *9ª Reunião do CDRMSP*. Outubro 2015 C. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *10ª Reunião do CDRMSP*. Maio 2016 C. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *11ª Reunião do CDRMSP*. Dezembro 2016 D. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. *Relatórios do Plano de Desenvolvimento Regional do Grande ABC*. Relatórios 1-4. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Plano%20diretor%20Regional%20do%20ABC_PDR%20ABC.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- DAVIS, M. *Planet of slums*. New Left Review. London, n.26, p.5-34, 2004.
- DE MATTOS, C. A. DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: MONCLUS, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Entre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- EMPLASA. *Caderno Preliminar de Propostas*. 2017. Disponível em: Acesso em: 30 de outubro de 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2017.
- EMPLASA. *Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas*. 2016 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- EMPLASA. *Visões da Metrópole*. São Paulo: Emplasa, 2016 B.
- GOTTMAN, J. A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole. In: COHEN, S. B. (Org.). *Geografia humana nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fórum. (Estante de Ciências Sociais), 1970.
- INDOVINA, F. La città difusa. In: Indovina, F. et al (Ed). *La città diffusa*. Veneza: Daest, 1990.
- IPEA. *Plataforma Governança Metropolitana no Brasil*. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em dezembro de 2017.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MOURA, R. *Configurações espaciais na metropolização brasileira*. In: Revista E-metropolis, nº 13, ano 4, junho de 2013. Disponível em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf
- OLIVEIRA, F de. *Crítica à Razão Dualista – O Ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO; PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC; E. *Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- SÃO PAULO (Estado). *Decreto Estadual no 57.349/2011*, que designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do

CDRMSP. 2011 A. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57349-20.09.2011.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar Estadual no 1.139/2011*, que reorganiza a RM de São Paulo e cria o CDRMSP. 2011 B. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Plataforma digital: PDUI da RSMP*. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTO/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%3%89GICO.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.402, de 23 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). Decreto Nº 57.537/16. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Disciplina os planos urbanos para as trinta e duas subprefeituras do município de São Paulo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). *Plataforma digital: Gestão Urbana SP*. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SASSEN, S. *El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza*. EURE (Santiago), 2007, p. 9-34.

SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. (2001). *Cidades-regiões globais*. Espaço e Debates, n.41. São Paulo: Cortez editora, 2001, p.11-25.

TELLES, V. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TELLES, V; HIRATA, D. Cidades e praticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e ilícito. In: *31º Encontro Nacional da ANPOCS*. Anais do 31º Encontro da ANPOCS. Caxambu, setembro 2007.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 06/03/2018

Revisão: Paula Ladeira Prates

Carolina Heldt D'Almeida

Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, SP.
carolheldt@gmail.com

Fernando de Mello Franco

Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole. São Paulo, SP.
fernandomellofranco@gmail.com

Magaly Marques Pulhez
Luciana Nicolau Ferrara

e NTRE A GESTÃO PÚBLICA E AS EMPRESAS PRIVADAS: CIRCUITOS DE CONHECIMENTO NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E NAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO

56
pós-

RESUMO

No Brasil, há mais três décadas as ações públicas de intervenção em favelas reúnem técnicos com grande conhecimento acumulado sobre variados e complexos aspectos que envolvem o tema. Desde 1990, programas de urbanização buscam solucionar, além da moradia e infraestruturas, questões ambientais. O “Programa Guarapiranga” (posteriormente, “Programa Mananciais”) foi um exemplo emblemático desenvolvido entre 1992 e 2016, em São Paulo, pois visou qualificar e sanear os assentamentos precários situados no manancial metropolitano. A sua implementação contou com a contratação de empresas privadas de gerenciamento e consultoria, que passaram a concentrar o conhecimento sobre as intervenções, reunindo técnicos especializados formados a partir de projetos públicos. Hoje, esse *circuito de conhecimento* representa restrita rede de grandes empresas, também influentes na estruturação da política. À luz do Programa Mananciais o texto problematiza de que modo a gestão pública conduz a política, ao passar por um processo de terceirização de atividades, o que implica em mudanças nas funções do Estado, indagando sobre as consequências e limites desse modelo.

PALAVRAS-CHAVE

Programa Mananciais. Empresas de consultoria e gerenciamento.
Urbanização de favelas. Gestão pública.

BETWEEN PUBLIC MANAGEMENT
AND PRIVATE COMPANIES:
CIRCUITS OF THE KNOWLEDGE
ABOUT SLUM UPGRADING AND
SOCIO-ENVIRONMENTAL POLICIES
IN SÃO PAULO

ABSTRACT

For over three decades, the public actions of intervention in Brazilian slums have gathered technicians with great knowledge on the varied and complex issues concerning this theme. Since the 1990s, municipalities have developed slum upgrading programs seeking to integrate actions of sanitation, environment and housing. An emblematic example is the “*Programa Guarapiranga*” (later renamed *Programa Mananciais*), developed between 1992 and 2016 in the city of São Paulo. The program was designed to provide sanitation systems in the slums located in the Guarapiranga waterbasin. The implementation of the program involved contracting private management and consulting companies, which, over time, formed a restricted network operating in the city and concentrated experienced professionals who were formed in actions promoted by the public agents and hold a unique knowledge of the territory, and the political disputes that structure the policy. This paper focuses specifically on the *Programa Mananciais* to problematize how public management conducts its policy, going through a process of outsourcing of activities, which implies in changes in the functions of the State, debating about the limitations of this model.

KEYWORDS

Programa Mananciais. Consulting and management firms. Slum upgrading. Public management.

I. INTRODUÇÃO

Embora se identifique a presença significativa de assentamentos precários no espaço urbano de todas as grandes cidades do Brasil desde pelo menos os anos 1930, justamente o período em que o processo de urbanização intensifica-se e amplia-se em escala territorial, é somente a partir década de 1980 que se estruturam ações de maior peso para o enfrentamento da questão¹.

No contexto de retomada democrática no país, após mais de vinte anos de ditadura civil-militar (1964-1985) e, sobretudo, a partir de demandas de movimentos sociais e demais agentes engajados na melhoria da condição urbana precária das cidades, na produção de moradia digna e na luta pela justiça espacial, diversas administrações municipais, de norte a sul do país, passam a encampar práticas de urbanização de favelas. Embora acontecessem nesse momento de forma ainda experimental, tais práticas já desenhavam, ainda assim, ensaios formativos importantes de um saber técnico especializado sobre o tema.

Ao longo dos anos 1990, as ações públicas de intervenção em favelas tornam-se paulatinamente linhas programáticas institucionalizadas, com recursos volumosos aplicados e com a elaboração de planos e projetos muito mais complexos, de escala ampliada, por vezes articulando ações de saneamento, meio ambiente, habitação, equipamentos e atendimento social. Alguns programas de grande expressão e visibilidade são lançados nesse momento, sob o financiamento das agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, caso do Favela Bairro, no Rio de Janeiro, e do Habitar Brasil, de escala nacional.

Neste contexto, é bastante relevante a presença do discurso em prol da “urbanização de baixos padrões” construído e fomentado com forte participação dessas agências em escala global, e seu poder de influência em nível local – e não apenas com a oferta de financiamento para programas desse tipo. Mais do que isso, no Brasil é justamente em meados dos anos 1990 que as agências internacionais passam mais claramente a normatizar a melhor forma de se governar num contexto reformista, definindo padrões para a aplicação dos investimentos públicos e para a própria conformação do aparato estatal, com rebatimentos importantes nos modos de operar localmente a política (ARANTES, 2004). No caso de São Paulo, nota-se claramente aí o início da expansão de um modelo de gestão pública terceirizada, que permite alocar no coração do aparato estatal um corpo técnico privado cada vez mais denso – constituído por empresas de consultoria e gerenciamento, fundações privadas, ONGs e toda sorte de consultores que se possa idealizar.

É exatamente neste contexto que é elaborado o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (1991), que foi estendido para a bacia da represa Billings (e renomeado Programa Mananciais em 2001), e em seguida ampliado para outros municípios da Bacia do Alto Tietê (Programa Mananciais do Alto Tietê). Desenvolvido entre 1992 e 2016 na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, o programa foi concebido para qualificar e prover de redes de saneamento os assentamentos precários situados na bacia das represas Guarapiranga e Billings, fontes de abastecimento de água da metrópole, que foram ocupadas em grande parte por assentamentos precários e sem infraestrutura, comprometendo a qualidade de água desses mananciais.

¹ Desde os anos 1940 as favelas brasileiras vêm sendo tratadas pelo Estado como questão social e urbana a ser enfrentada. Entre os anos 1940 e 1960, a tendência predominante foi aquela das tentativas de extinção das favelas dos espaços urbanos, por serem consideradas anti-higiênicas e perigosas. A partir dos anos 1970 e 1980 percebe-se uma inflexão nos discursos e práticas relacionados ao tratamento dos assentamentos precários. As perspectivas de erradicação total são praticamente abandonadas e novos parâmetros e tecnologias de intervenção são aprimorados, dando força a um processo de institucionalização e complexificação das ações em algumas cidades do país (DENALDI, 2003).

Interligando um circuito relativamente restrito de empresas, técnicos e gestores, o Programa, em sua grande extensão temporal, foi um acumulador e ao mesmo tempo um gerador de farto conhecimento sobre os variados e complexos aspectos que envolvem as intervenções em favelas, favorecendo, e muito, a construção de saberes e expertise sobre o território, populações, demandas, aspectos técnicos e políticos de tais práticas.

A presença de empresas terceirizadas prestadoras de serviços de consultoria, gerenciamento e projeto foi significativa durante todo o período de desenvolvimento do Programa, o que equivale a dizer que boa parte do conhecimento reunido em anos de ação neste território esteve, e ainda está, fortemente concentrada nos circuitos monopolizados por elas.

Ao longo das últimas décadas, ocorreu um incremento da terceirização das funções de gestão das agências públicas responsáveis pela política de moradia em São Paulo que certamente acontece para atender às exigências das agências internacionais de financiamento, mas não só. Uma série de outros fatores deve ser levada em conta nesse processo, sobretudo o fato de que a terceirização vem, no limite, permitindo viabilizar a produção e a implementação da política, uma vez que as gestões não dispõem de quadros técnicos próprios para operá-la, tal como se discutirá ao longo do artigo.

Por outro lado, é preciso considerar que o modelo de contratação de empresas terceirizadas coloca em questão o papel do Estado no processo de condução da política, já que a elas cabe assumir tarefas que entende-se que são, a princípio, de tradicional responsabilidade do agente público, controlando a atuação de demais contratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos etc. Essa dinâmica de reacomodação de desempenhos e responsabilidades representaria de fato um repasse de funções estatais para agentes privados, reforçando um processo de enxugamento da máquina pública? Ou, de forma matizada, é possível que esteja em curso a formação de um novo arranjo em que o papel do Estado se redefine ao invés de necessariamente reduzir-se (PULHEZ, 2016a)?

Alguns autores trabalham essa crítica sob o argumento do empreendedorismo (ou empresariamento) urbano, quando as transformações do capitalismo nos anos 1970 e suas implicações macroeconômicas promoveram importantes mudanças na governança urbana (HARVEY, 2005, p.168); ou ainda, explicitando a lógica que se instaura nas políticas públicas e no planejamento urbano, instituindo uma racionalidade empresarial na gestão pública, e colocando a cidade mercadoria na lógica competitiva global (VAINER, 2013). Ainda que a urbanização de favelas não corresponda ao poder simbólico e econômico de grandes projetos de transformação urbana, observa-se desde os anos de 1990 uma mudança no porte e características dos projetos, principalmente os que receberam financiamentos internacionais, e que podem ser entendidos no contexto desse movimento estrutural.

Este trabalho focaliza a gestão local para problematizar estas questões, analisando especificamente o Programa Mananciais, discutindo de que modo a gestão pública conduz a política enfrentando por um lado um processo paulatino e mais amplo que pressiona para uma “redução” do Estado e, por outro, criando uma relação de dependência de escritórios privados externos e subcontratados, que acabam por se tornar agentes centrais na produção e no

acúmulo de conhecimento especializado sobre as urbanizações de favelas, possivelmente influenciando, ainda que de forma indireta, as decisões políticas.

Nesse sentido, para além de refletir sobre os circuitos em que o “conhecimento tácito” é criado e implantado e sobre a capacidade que ele tem de induzir as políticas públicas, pretendemos também debater o próprio alcance do modelo de gestão aqui apresentado e analisado: em que medida ele tem efetivamente conseguido enfrentar os graves problemas habitacionais e socioambientais das favelas? Existem limitações nesse modelo? Quais são elas? É possível superá-las?

O texto está dividido em outras três partes, além desta introdução. A primeira descreve a trajetória do Programa Mananciais e sua relação com os diferentes agentes envolvidos na constituição da política e na construção dos saberes sobre os variados aspectos relacionados ao território sob intervenção; a segunda trata do modelo de gestão pública terceirizada e do papel das empresas consultoras na produção e na implementação da política de habitação em São Paulo; a terceira, por fim, procura refletir sobre a produção do conhecimento sobre urbanização de favelas tendo como referência o caso apresentado, para então discutir o alcance e o limite do modelo que o reproduz.

² A legislação de mananciais foi alterada pela Lei n. 9866/1997 e pelas subsequentes leis específicas elaboradas por bacias hidrográficas, como a Lei n. 12.233/2006 que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga e a Lei n. 13.579/2009 que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings. Sobre as mudanças nesse quadro normativo ver Ferrara, 2013.

2. ANTECEDENTES E TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MANANCIAIS

A Área de Proteção aos Mananciais (APM) foi definida nos anos 1970 com a promulgação das Leis Estaduais de Proteção aos Mananciais nº 898/1975 e nº 1.172/1976, que delimitaram as bacias hidrográficas destinadas prioritariamente para a produção de água, abrangendo total ou parcialmente 25 do total de 39 municípios ao sul e ao norte da RMSP.

Uma combinação de fatores fez com que a expansão urbana ocorresse sobre as áreas ambientalmente protegidas (MARTINS, 2006; FERRARA, 2013). Essa lei visava controlar a ocupação e uso do solo nas bacias por meio de parâmetros urbanísticos restritivos e elitistas (grandes lotes unifamiliares). Mas a lei por si não conteve a ocupação devido à alta demanda de moradias não acompanhada por política habitacional pública suficiente, o que fez com que loteamentos e favelas de fato se constituíssem como alternativa para a população de baixa renda, ainda que em situação irregular e sem infraestruturas. Do ponto de vista dos proprietários de terra na região, o loteamento tornou-se um negócio lucrativo. Com isso criou-se uma situação de conflito de uso de uma área estratégica do ponto de vista ambiental.

O quadro de consolidação das ocupações precárias manteve-se ao longo dos anos 1980 e 1990, gerando um aumento de carga poluente nas represas, também decorrente do não tratamento integral dos esgotos. A necessidade de revisar² a legislação da década de 1970 tornou-se evidente, assim como a necessidade de infraestruturar os assentamentos precários.

Em São Paulo, a gestão municipal de 1989 a 1992 (prefeita Luiza Erundina) representou uma mudança de prioridades em relação à política habitacional de interesse social no município como um todo e particularmente nas áreas de mananciais da zona Sul. No início dos anos 1990, o Plano de Preservação e

Manejo da Área do Município de São Paulo e a experiência da fiscalização integrada do SOS Mananciais foram importantes referências para estruturar uma ação do poder público nessas áreas.

Em 1992, o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga – Programa Guarapiranga (Decreto Estadual nº 33.266/91) passou a ser elaborado em parceria com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, com recursos do Banco Mundial e contrapartidas dos agentes executores. Os objetivos principais eram a recuperação sanitária e ambiental do manancial, a implantação de um sistema de gestão integrada da bacia e o controle da qualidade da água da represa Guarapiranga e de seus afluentes.

Como observou Filardo (2004), enquanto agente financiador o Banco Mundial desempenhou um papel ativo na implementação do Programa, pois os valores financeiros determinaram sua estrutura, ritmos e prazos, bem como a definição dos instrumentos técnicos empregados em sua concepção, implementação e avaliação, interferindo inclusive na conceituação empregada em sua formulação (FILARDO, 2004, p.251-252).

Em 1993, com a mudança de gestão municipal (prefeito Paulo Maluf), a estrutura institucional para o programa de urbanização de favelas da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP foi desfeita e o SOS Mananciais foi assumido pela estrutura do governo do estado. Para o gerenciamento do Programa Guarapiranga foi criada uma estrutura descentralizada e intergovernamental vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, chamada Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP).

O Programa foi organizado em cinco Subprogramas: 1) Serviços de água e esgoto (sob responsabilidade da Sabesp), 2) Coleta e disposição final de lixo, 3) Recuperação urbana, 4) Proteção ambiental, 5) Gestão; cuja execução ficou a cargo da Sabesp, Secretaria de Meio Ambiente – SMA, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e PMSP. Os quatro primeiros implicavam em intervenções físicas, em grande parte referentes às urbanizações de favelas realizadas pela PMSP e pela CDHU e às obras de saneamento realizadas pela Sabesp.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Guarapiranga 88% das cargas poluidoras afluentes à Represa Guarapiranga eram provenientes de esgotos domésticos (ANCONA, 2002, p.311). Em 1995, considerando os municípios com ocupação irregular inseridos na bacia, havia 117.654 habitantes em favelas e 188.648 habitantes em loteamentos irregulares, totalizando 304.719 habitantes, dos quais 94,41% se concentravam no município de São Paulo. Do total da população residente na bacia (622.507 habitantes em 2005), 48,95% moravam em condições precárias (UEMURA, 2000, p.73).

O Subprograma 3 – Recuperação urbana, a cargo da CHDU e da PMSP incluía a urbanização e a adequação de infraestrutura nas favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. Nos primeiros contratos de obras de urbanização – lotes I, II e III (de 1992 a 1996), a intervenção era focada no núcleo de favela e eram priorizadas aquelas localizadas junto a afluentes ou tributários diretos

da Guarapiranga. Mas, a partir do quarto lote de obras, a forma de contratação foi alterada e as favelas e loteamentos de toda a bacia foram distribuídos em 13 lotes com valores de contrato de R\$ 7 a R\$ 10 milhões (referência de 1995). Cada empreiteira vencedora da licitação executaria obras em uma ou mais favelas, que totalizassem esse valor. Todavia, os recursos eram insuficientes para atender a todas as demandas da urbanização (UEMURA, 2000, p.100).

Por outro lado, a partir do quarto lote de obras uma mudança também ocorreu com a ampliação do escopo dos projetos de urbanização, gerando um novo padrão de intervenção de assentamentos precários ao articular solução habitacional, de infraestrutura e espaços públicos.

Apesar disso, a execução das obras apresentou diversos problemas, pois as empreiteiras as realizaram de forma pulverizada e sem corresponder a um critério de seleção de sub-bacias mais poluentes ou precárias. Também não houve controle gerencial e acompanhamento sistemático das obras, inclusive em relação aos recursos empregados (UEMURA, 2000, p.107).

De 1994 a 2000, as intervenções abrangeram 67 núcleos, dos 168 núcleos de favelas e 54 dos 135 loteamentos previstos inicialmente. Foram atendidas 22.599 famílias, da meta de 60.139, significando 37,6% do total de famílias previstas pelo Programa. Do ponto de vista das obras de saneamento, conforme afirma Filardo (2004, p.271), embora o Programa tenha superado as metas físicas inicialmente previstas referentes à ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, o grau de cobertura pelos serviços de saneamento ficou em 61% do total de domicílios em 2000, muito aquém do inicialmente programado (89%).

Apesar da importância das obras de urbanização do ponto de vista socioambiental, ao mesmo tempo, esses territórios foram transformados em um grande campo de trabalho para consultorias e empreiteiras. Com a experiência acumulada do Programa Guarapiranga, já havia uma rede de empresas de consultoria técnica e construtoras que prestavam serviços à PMSP, à Sabesp e à SMA e que tinham grande interesse na sua continuidade e ampliação. As empresas de consultoria que aprenderam e desenvolveram acervo técnico nos estudos realizados, também passavam a concentrar as informações e o modo de operar os projetos em área de manancial. Um sucinto levantamento dos currículos dessas empresas mostra que, desde a concepção do Programa Guarapiranga, são praticamente as mesmas que atuam nos projetos em área de manancial até hoje (FERRARA, 2013, p.273).

O Programa Guarapiranga tinha a previsão de durar cinco anos, encerrando em 1997, mas foi prorrogado até 2000. De 2001 a 2004 a gestão municipal (prefeita Marta Suplicy) deu continuidade ao Programa com recursos próprios e previu no orçamento municipal verba para a urbanização de favelas em algumas das áreas que já compunham o plano inicial. A Sabesp também manteve o investimento nesse período (WHATELY et alli., 2009, p.113).

Os assentamentos precários na Billings passam a ser considerados objetos de intervenção e o programa é renomeado para Programa Mananciais. O Programa Mananciais teve continuidade na gestão Serra/Kassab (2004-2008) e na gestão seguinte de Gilberto Kassab (2009-2012). A partir de 2005, a Prefeitura de São Paulo passa a denominar as ações na Guarapiranga e Billings como programa

“Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico”, ainda conhecido como Programa Mananciais. A SEHAB manteve dentro de sua estrutura uma equipe destacada do Programa de Urbanização de Favelas para o Programa Mananciais, aproveitando a experiência acumulada de grande parte dos técnicos no tema.

De acordo com a SEHAB/PMSP pode-se considerar a 1ª Fase do Programa Mananciais o período entre 2005-2008 e a 2ª Fase entre 2008-2012. A 3ª fase foi iniciada em 2012. O Programa Mananciais Fase 1 abrangeu a complementação de urbanização de assentamentos precários de lotes de obras que não haviam sido concluídos desde o Programa Guarapiranga e incluiu nove áreas. Outras áreas, que por motivos diversos estavam com intervenção incompleta, entraram no planejamento da Fase 2 do programa, que totalizou 81 áreas para intervenção.

Para o conjunto de 81 áreas houve uma composição de recursos. Desse total, 45 áreas receberam recursos do governo federal por meio do PAC Mananciais (também chamado de Programa Guarapiranga e Billings pelo governo estadual), além das contrapartidas da PMSP e do governo estadual (CDHU e Sabesp).

Considerando os recursos de todos os agentes executores, o PAC Mananciais (valor total de U\$ 533,31 milhões)³ recebeu um financiamento maior se comparado ao que foi o do Programa Guarapiranga (valor final gasto até 2000 de U\$ 335,99 milhões), para ser empenhado num menor tempo. A terceira fase teve orçamento de cerca de R\$ 2,8 bilhões, contando com recursos da Prefeitura de São Paulo, do governo do estado e do governo federal⁴ (FERRARA, 2013, p.303). O término inicial do contrato era dezembro de 2014, mas foi prorrogado até maio de 2018 (SÃO PAULO, 2018, p.104).

Na esfera estadual, a tentativa de conseguir novo acordo de empréstimo do Banco Mundial mobilizou o governo logo após o encerramento do financiamento do Programa Guarapiranga, em 2000. Foi proposto que o Programa passasse a abranger cinco sub-bacias da Bacia do Alto Tietê: Guarapiranga, Billings, Alto Tietê-Cabeceiras, Juqueri-Cantareira e Alto e Baixo Cotia, sendo por isso denominado de Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê (Programa Mananciais-AT).

O desenho institucional e programático adotado deu continuidade àquele estruturado pelo Programa Guarapiranga. Além dos órgãos estaduais sob coordenação da Secretaria de Saneamento e Energia, CDHU e Sabesp, participaram as prefeituras de São Bernardo do Campo e Guarulhos. As obras de urbanização e de saneamento continuaram prioritárias e concentraram maior aporte de recursos, com a diferença que o projeto de parques ganhou maior relevância nessa versão. O contrato desse Programa com o BIRD foi encerrado em 2018⁵ (SÃO PAULO, 2018, p.104).

Com a finalização dos financiamentos internacionais e sem perspectivas de repasse de recursos da União, a SEHAB/PMSP, ao revisar o Plano Municipal de Habitação (2016), redesenhou sua atuação em relação aos mananciais, deixando de tratar a área como um programa específico e inserindo as obras na linha programática “Intervenção Integrada em Assentamentos Precários”. Assim, a área de proteção aos mananciais e outras áreas ambientalmente relevantes da cidade seriam geridas por uma coordenadoria específica da

³ Conforme Secretaria de Saneamento e Energia, 2008.

⁴ Conforme matéria publicada em O Estado de São Paulo, “Recuperação de represas de São Paulo terá R\$ 2,8 bilhões”, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,recuperacao-de-represas-de-sp-tera-r-28-bilhoes,847509,0.htm>. Acesso em 12/03/2012.

⁵ Foram assinados três Acordos de Empréstimo com o Banco Mundial: N° 7661-BR (Projeto GESP), N° 7662-BR (Projeto SABESP) e N° 8149-BR (Projeto São Bernardo do Campo). O Projeto de São Bernardo do Campo foi encerrado em setembro de 2015 sem ter atingido seus objetivos – não foram executadas ações.

Secretaria de Habitação, devido às especificidades de intervenção e legislação incidentes.

De todo modo, independentemente do desenho institucional organizado para lidar com os mananciais (ou com quaisquer outras áreas de ocupação precária em São Paulo), a presença de agentes privados terceirizados tem sido uma constante junto às administrações públicas, no sentido de apoiá-las na implementação das ações.

No caso do Programa Mananciais, argumentamos que ele funcionou como um impulsionador da participação de empresas subcontratadas para executá-lo, sejam empreiteiras, sejam gerenciadoras e projetistas, como vimos, ensejando a consolidação não apenas de um determinado modelo de gestão, mas também de um circuito de conhecimento sobre o território, sobre as populações e suas demandas, questão tratada na sessão seguinte do texto.

3. EMPRESAS TERCEIRIZADAS E GESTÃO PÚBLICA

No contexto paulista, ao menos quando falamos de instituições estatais de maior envergadura, como a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB, a SEHAB/PMSP, ou a CDHU, ligada ao governo do estado, não se pode dizer que exista qualquer ação, intervenção, programa ou política habitacional que tenha sido construído ao longo das últimas três décadas sem o apoio gerencial ofertado pelas empresas de projeto, consultoria e gerenciamento, as chamadas *gerenciadoras*.

Estas empresas estão alocadas no ramo conhecido como Engenharia Consultiva, nasceram e cresceram como firmas e escritórios de projeto e cálculo ainda nos anos 1930 e 1940, no período de arranque da industrialização e da urbanização brasileira, e se consolidaram como grandes corporações a partir dos anos 1960 e 1970, sob largo incentivo estatal, na era de ouro do desenvolvimentismo nacional, com lugar garantido na ciranda aquecida das vultosas obras de modernização do país (CAMARGO, 1994; PULHEZ, 2014, 2016a).

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, a participação das empresas de projeto, consultoria e gerenciamento começou a consolidar-se, no entanto, um pouco mais tarde, no período pós-Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), já na virada dos anos 1980 para 90, quando o colapso da política centralizada de então abre os caminhos para a reestruturação das ações do Estado nessa área.

É preciso lembrar que os anos 1980 são marcados por uma movimentação importante no sentido de reformular a política habitacional, não apenas como alternativa para o estado de falência da capacidade de investimento da União, mas também como resposta às reivindicações de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil pela descentralização das competências administrativas estatais nessa área e pela autonomização dos programas de moradia, tornando-os mais próximos das demandas latentes da população empobrecida das grandes cidades, a quem as iniciativas federais até então implementadas não haviam conseguido atender de maneira satisfatória (PULHEZ, 2016a).

Segundo Cardoso (1999), a municipalização da política desencadeia-se, a princípio, por um “processo espontâneo” de formulação e desenvolvimento de iniciativas locais, como é o caso dos mutirões autogeridos e das urbanizações de favela. A agenda urbana é incorporada pela Constituição Federal aprovada em 1988, que define a ampliação das competências locais e suas atribuições de implementação da política.

Contudo, não apenas os quadros técnicos das administrações locais (sobretudo em nível municipal) estavam despreparados para lidar com a nova política que se desenhava e se avolumava; mais do que isso, havia de fato uma carência de profissionais disponíveis para operá-la. Nesse contexto, se miramos por lentes microscópicas, não há como negar que o apelo à terceirização e a ampliação dos contratos com empresas gerenciadoras se justificam pela própria necessidade de viabilizar a política, não apenas com a disponibilização de técnicos para atuar diretamente na gestão, mas também com alegados ganhos de agilidade na operação de processos, facilitados, nesse caso, pela condição do agente privado (PULHEZ, 2014)⁶.

⁶ Um exemplo disso é a possibilidade de contratação de consultorias e laudos específicos via gerenciadora, sem a necessidade de tomada de preço e abertura de processo licitatório, própria dos trâmites do agente público estatal. Laudos para áreas de risco, por exemplo, que normalmente carecem de urgência, podem ser agenciados e pagos pela empresa, que prevê em contrato a disponibilização desse tipo de produto/serviço.

⁷ Já que, diferentemente de um produto projetual, desde sempre contratado de terceiros e, portanto, realizado fundamentalmente fora do Estado, nesse caso, trata-se de uma contratação para uma atividade a princípio exercida pelo próprio Estado, destituindo-o, de certo modo, de suas funções clássicas de planejamento, organização e regulação.

No entanto, é preciso levar em conta outros elementos paralelos e complementares que ensejaram esse processo. O primeiro deles são os próprios interesses do setor da engenharia nesse momento: as empresas de projeto e gerenciamento também estavam mergulhadas na crise aguda que assolava o Brasil nos anos 1980. Para a engenharia nacional, o ciclo de bonança dos grandes projetos e obras de infraestrutura patrocinados pelo governo militar havia se encerrado, os investimentos encolhiam e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria. Em meio ao quadro desfavorável da economia do país, várias dessas empresas passaram por revisões de seus processos internos e de sua oferta de serviços, de modo a tomar medidas que garantissem níveis satisfatórios de produtividade e lucro: entre a implementação de procedimentos de reestruturação, como aumento da terceirização e diminuição de custos, flexibilização de serviços, adoção de indicadores de gestão e políticas de qualidade total, estaria também a aposta em atividades que não requereriam demasiado investimento e formação, como é o caso do gerenciamento de empreendimentos, em contraposição à atuação em áreas de criação de novas vertentes tecnológicas (CODAS, 1987; PULHEZ, 2016a).

O Estado brasileiro sempre fora, até então, o principal contratante dessas empresas, mas primordialmente solicitando a elas serviços de desenvolvimento projetual – e normalmente de grande porte: estradas, portos, hidrelétricas, hospitais, justamente aqueles que pararam de ser produzidos diante da crise. A ampliação da oferta de pacotes gerenciais, ou seja, de apoio à gestão, demarcava, portanto, uma inflexão no regime de interação entre o poder público e esse agente privado nesse momento⁷.

De forma concomitante, havia ainda um outro movimento em curso, também bastante significativo para o estímulo à adoção de técnicas gerenciais por parte das repartições públicas brasileiras, já citado e que deve ser ressaltado: trata-se da propagação, em escala mundial, da agenda reformista das agências internacionais, como o Banco Mundial e o BID, com suas exigências contratuais de adesão aos chamados “componentes de gestão” e procedimentos “racionalizados” de administração privada (ARANTES, 2004; PULHEZ, 2016a).

No caso de São Paulo, os programas Cingapura (também de urbanização de favelas) e Guarapiranga, encampados a partir da gestão de Paulo Maluf, são exemplos típicos em que o gerenciamento privado se instalou como requisito para seu financiamento, tornando comuns as chamadas “unidades de gestão”, coordenadas por empresas gerenciadoras contratadas para tal, com a participação nivelada de servidores públicos. À liberação dos recursos estava condicionada a seleção e a contratação prévia (anterior ao início das ações) de consultores externos, para as quais o BID inclusive formulara uma política específica, com recomendações quanto ao perfil dos profissionais e aos serviços/produtos esperados⁸.

⁸ Conforme BID (2006).

Na verdade, já em curso desde o governo anterior da prefeita Erundina, em âmbito municipal, e desde 1989 no caso da CDHU, em nível estadual, a prática de contratação dos serviços terceirizados prestados por essas consultoras acabou tornando-se, a essa altura, peça fundamental nos cotidianos da gestão da política, costurada nessa conjunção de comemorativos que elencamos: baixa capacidade de atuação estatal, pressões sociais por reformulações na política, pressões de agentes externos privados por novos contratos, exigências das agências multilaterais, etc. (PULHEZ, 2016a).

Em São Paulo, o rol de empresas de engenharia envolvidas com esse tipo de prestação de serviços não é grande. Conforme Pulhez (2016b), trata-se de um universo de não mais do que vinte firmas que vêm se revezando, desde o início da década de 1990, nos contratos firmados com as agências públicas já citadas, SEHAB, COHAB e CDHU. Ressalte-se que algumas destas empresas figuram entre as maiores do ramo consultivo no Brasil, como é o caso da Arcadis Logos, Concremat, Ductor, Sondotécnica e Sistema Pri. Embora hoje contem com farta experiência na área habitacional depois dos anos acumulados de atuação junto às administrações públicas, essas empresas não têm o empreendimento habitacional como foco prioritário de inserção no nicho mercadológico do gerenciamento de empreendimentos. Pelo contrário: tratam-se de corporações de grande e médio porte, com variadas frentes de atuação no ramo gerencial e de projetos, a maioria delas caracterizada por possuir uma estrutura razoavelmente poderosa de recursos materiais e humanos e por ser altamente competitivas no mercado do gerenciamento privado. Dados do SINAENCO (2015), sindicato que as representa, reforçam que o Estado, por sua vez, segue sendo o principal contratante do tipo de serviço por elas oferecido.

Em relação ao conhecimento técnico construído ao longo dos anos, sobretudo aquele relativo aos territórios favelizados, um ponto importante a ressaltar em relação a essas empresas é a sua capacidade de absorver profissionais especializados no assunto, a maioria deles formada na “escola” dos departamentos públicos e, portanto, com acúmulo de *expertise* quanto aos meandros da execução operacional cotidiana da política pública. O trabalho de Pulhez (2014) registra inclusive um fenômeno peculiar que ilustra de certo modo esta espécie de trânsito contínuo entre os setores público e privado em tais situações: no caso de parte dos profissionais contratados das gerenciadoras e projetistas que, à época da pesquisa, prestavam serviços para a CDHU, uma legião de ex-funcionários demitidos da agência pública e/ou aposentados havia encontrado postos de trabalho nestas empresas de engenharia, quando não exercendo, ali, as mesmas funções de antes, mas agora como peças soltas nas engrenagens da terceirização.

Outro tópic que merece atenção é o dispêndio de recursos com esse modelo de subcontratação para o desenvolvimento das atividades de gestão mais elementares, que a princípio entenderíamos como de responsabilidade do Estado, com altos custos de manutenção dos serviços prestados, sem os quais, por outro lado, teria sido inviável a implementação de quaisquer ações na área habitacional nas últimas décadas. Ao longo dos anos, os contratos com as terceirizadas foram se tornando maiores, englobando mais e mais produtos e serviços, com valores também crescentes e que incorporam taxas de lucro próprias do mercado privado (PULHEZ, 2014).

Os Gráficos 1 e 2, a seguir, registram, respectivamente, os valores relativos aos empenhos globais da SEHAB entre os anos de 2003 e 2016 para a implementação dos programas e ações ali desenvolvidos e os empenhos específicos, no mesmo período, para a contratação de gerenciadoras pela secretaria.⁹ Ressalte-se que as quedas nos valores empenhados registradas no segundo gráfico correspondem a momentos de finalização contratual e normalmente coincidem com os períodos de mudança na gestão municipal.

Ou seja, de maneira geral, o retrato do modelo de gestão operado hoje em São Paulo aponta para uma razoável dependência do gerenciamento privado para que se execute cotidianamente a política, de tal forma que, nesses quase trinta anos, órgãos públicos como a SEHAB e a CDHU jamais tenham ficado descobertos desse tipo de subcontratação. E não à toa, as empresas que concentram maior conhecimento e informação sobre processos internos, linhas

⁹ Dados anteriores a 2003, embora solicitados, não foram disponibilizados pela PMSP/SEHAB. Além disso, as informações a que tivemos acesso são referentes a valores empenhados e não necessariamente executados relativos a todos os programas da secretaria.

Gráfico 1: Empenhos globais – SEHAB – período 2003/2016
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.

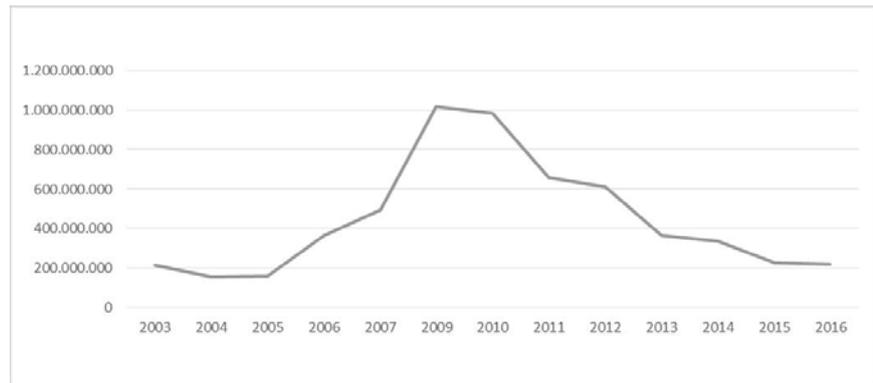
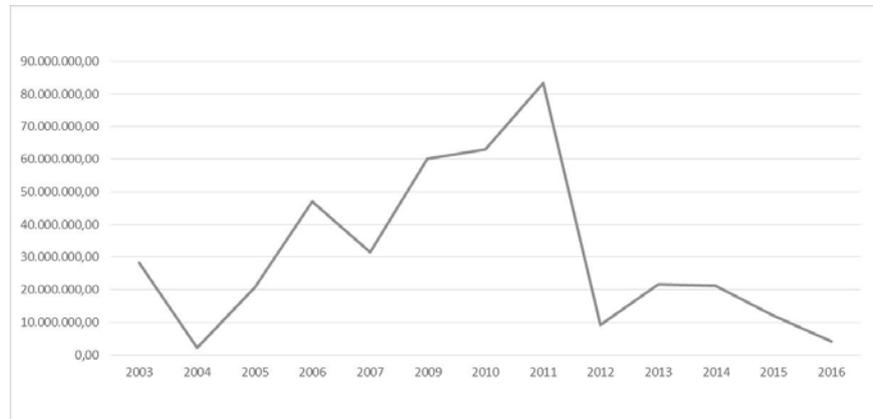


Gráfico 2: Empenhos para contratação de serviços de gerenciamento – SEHAB – período 2003/2016
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.



¹⁰ A PMSP/SEHAB, quando solicitada, não informou sobre a ausência de tais contratos na listagem fornecida. Embora não seja possível afirmar com precisão, podemos supor que por se tratarem de contratos mais antigos possivelmente foram assinados sob outra rubrica que não a de gerenciamento, o que justificaria sua não sistematização na lista requisitada.

programáticas, demandas, territórios, etc, são aquelas que vêm se alternando nos contratos desde os anos 1990, embora a assinatura de novos contratos e a chegada de novas empresas também seja uma realidade – o que, por outro lado, demonstra que a terceirização parece seguir se expandindo, independentemente das tendências e opções políticas de cada governo, tanto em âmbito municipal quanto estadual.

O quadro a seguir lista as empresas contratadas pela SEHAB desde 1990 até 2016 para prestação de serviços de gerenciamento. No caso do Programa Guarapiranga, que precedeu o Programa Mananciais até o início dos anos 2000, o gerenciamento geral foi realizado pelo consórcio das empresas JNS-Hagaplan e o gerenciamento das obras pelo consórcio Sondotécnica-ETEP (FRANÇA, 2000).¹⁰ Como se pode verificar na listagem seguinte, as mesmas firmas continuaram atuantes nos contratos posteriores relativos à condução do Programa.

Período	Contratos SEHAB/Empresas	Departamento	Nº Processo	Empresas consorciadas
1990-2001	Ductor	(não consta)	1990-0.000.868-9	
	Bureau	(não consta)	1990-0.000.866-2	
2002-2007	Consórcio Urbis	(não consta)	2002-0.220.651-0	ACTHON Planejamento Ambiental AHESE Engenharia
	Consórcio Bureau / Pri	(não consta)	2001-0.250.876-0	Bureau Sistema Pri
	Consórcio Cidadania	(não consta)	2004-0.034.137-5	Ductor ETEP
	Consórcio Bureau / Pri	(não consta)	2003-0.210.941-9	Bureau Sistema Pri
2008-2014	Consórcio Domus	DTPO	2008-0.279.853-1	Ductor Arcadis Logos
	Consórcio Bureau / Pri	DTPO	2010-0.038.063-3	Bureau Sistema Pri
	Consórcio Hagaplan / JNS	MANANCIAIS	2008-0.154.800-0	Hagaplan JNS
	Consórcio Ação Mananciais	MANANCIAIS	2008-0.251.287-5	Arcadis Logos Sondotécnica
2015-2016	Consórcio Ductor / Arcadis	DTPO	2016-0.064.053-9	Ductor Arcadis Logos
	Consórcio Bureau / Pri	DTPO	2016-0.064.051-2	Bureau Sistema Pri
	Consórcio Ação Mananciais SP	MANANCIAIS	2016-0.064.054-7	Arcadis Logos Sondotécnica
	Bureau	DTPO	2015-0.137.472-5	
	Consórcio Pri / Bauer / Planal	DTPO	2015-0.137.469-5	Sistema Pri Falcão Bauer Planal Engenharia
	Consórcio SLP-S3	MANANCIAIS	2015-0.139.181-6	Sondotécnica Planservi
	Consórcio HABITA SP SETOR 4	MANANCIAIS	2015-0.139.178-6	Enger Engenharia Geribello

Quadro 1: Empresas gerenciadoras contratadas pela SEHAB/SP entre 1990 a 2016.
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe reafirmar que este *circuito do conhecimento* que se forma, portanto, a partir das empresas, mas também dos técnicos, muitos deles com passagem por várias delas, em diferentes trabalhos prestados ao poder público, certamente se consolidou e se fortaleceu com o Programa Mananciais, dado o modelo de gestão implementado, a magnitude dos recursos empregados e das ações empreendidas, muito embora elas jamais tenham feito frente às demandas reais existentes, como vimos.

A breve descrição do Programa pretendeu justamente evidenciar sua complexidade em termos de arranjo institucional entre entes federativos e agente financiador internacional, sua ampla abrangência territorial, a multiplicidade de atores e o ambicioso objetivo de recuperar a área de mananciais ocupada, evidenciando as opções por um determinado padrão de atendimento com a urbanização de grandes assentamentos que somente se realiza com a pesada participação de empreiteiras e gerenciadoras de projeto.

Como consequência desse modelo tem-se, por exemplo, a realização de contratos abrangentes, nos quais uma série de serviços terceirizados são realizados e gerenciados, viabilizando um conjunto de ações que o poder público frequentemente não tem equipe e capacidade institucional para realizar de forma simultânea em diferentes assentamentos. A julgar pelas metas ambiciosas traçadas, no entanto, os resultados nem tão expressivos do Programa em sua longa trajetória, tal como comprovam os dados apresentados, nos coloca questões em relação ao próprio papel desempenhado pelo Estado na condução das ações relativas ao modelo ora descrito.

Na medida em que a função administrativa tradicional do agente público passa, gradativamente, às mãos das empresas privadas terceirizadas, parece evidente que o processo em curso aponta para uma sobreposição de atribuições e responsabilidades que torna nebuloso o lugar assumido por cada uma das partes envolvidas no cotidiano de implementação da política, colocando em risco, portanto, a própria função reguladora do Estado, diante de um inequívoco fortalecimento de tais empresas. Esse papel regulador é, afinal, suficiente para pautar, orientar, acompanhar e controlar a atuação das grandes firmas que gerenciam os projetos de urbanização de favelas? A variável conjuntura de interesses em cada gestão pode resultar em diferentes respostas a essa questão. Portanto, a dimensão política participa do processo, para além do argumento econômico e do pragmatismo necessário para a realização de obras complexas.

Nesse sentido, parece cabível argumentar que, a partir dos modos como o *circuito do conhecimento* se forma, seria possível identificar aí outros padrões de interação entre os agentes públicos e privados que atuam na governança urbana, não necessariamente dicotomizados entre um Estado meramente capturado por interesses empresariais que lhes seriam alheios e os expedientes próprios de apropriação e valorização do setor privado nesse processo. Mais do que isso, a complexidade dessa relação residiria exatamente na coalizão e no jogo de estratégias e ações que acomodam interesses de um lado a outro, por fora e por dentro do aparato estatal (MARQUES, julho 2016).

De todo modo, do ponto de vista empírico, vale questionar até que ponto o circuito não gera a concentração de conhecimento, fazendo, sim, prevalecer

interesses específicos que se fortalecem nesse processo e, assim, excluem outras formas de contratação e realização das urbanizações de favelas. A retrospectiva da atuação das empresas evidencia a concentração de projetos e também de saberes sobre o território, sobre as populações, e sobre as engrenagens da política, o que faz com que o município fique de certo modo dependente, inclusive, dos bancos de dados, mapeamentos e informações produzidos por elas. Tais questões são relevantes também pelo tipo de decisão política que a adoção de um único modelo de gestão de contratação resulta materialmente no território, e por isso precisam continuar sendo exploradas e debatidas em agendas de pesquisa futuras.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 206p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Julho de 2006. 47p. [publicação interna; documento].
- CAMARGO, T. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil: passado, presente e a reengenharia para o futuro*. 144p. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- CARDOSO, Adauto. *Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente*. In: VIII ENANPUR, 1999, Porto Alegre. *Anais do VIII ENANPUR*. Porto Alegre: ANPUR, 1999.
- CODAS, Manuel. *Gerência de Projetos: uma reflexão histórica*. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 33-37, 1987.
- DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 229p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- SÃO PAULO (Estado). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 fev. 2018. Suplemento, p. 104.
- FERRARA, Luciana N. *Urbanização da Natureza: do autoprovimento de infraestruturas aos projetos de recuperação dos mananciais ao sul da metrópole paulistana*. 2013. 384p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FILARDO, Ângelo. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. 335p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FRANÇA, Elisabete (coord.). *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000. 253p.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. 251p.
- MARQUES, Eduardo. *De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas*. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, julho 2016.
- MARTINS, Maria Lúcia R. R. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na Metrópole*. São Paulo: FAU-USP/FAPESP, 2006. 206p.
- PULHEZ, Magaly M. *O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo*. 315p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Carlos, 2014.
- PULHEZ, Magaly M. *A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas*. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35 n. 2, p. 99-116, julho, 2016a.

PULHEZ, Magaly M. Consulting firms and professionals: from project to management, the network of outsourced agents who manage housing policy in São Paulo. In: RC21 Conference 2016 – The Transgressive City, 2016, Ciudad de Mexico. *Annals of RC21 Conference 2016*. Ciudad de Mexico: RC21, 2016b.

SINAENCO. Perfil do setor de Arquitetura e Engenharia Consultiva – 2015. Disponível em: <http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Perfil-2015.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

UEMURA, Margareth. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga: Alternativa para a proteção dos mananciais?* 246p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCC, Campinas, 2000.

VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). *A Cidade do Pensamento Único*. 8ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013, p. 75-103. WHATELY, Marussia (org.) et al. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. 127p.

Nota das Autoras

Este artigo foi elaborado a partir das pesquisas de doutorado e de pós-doutorado das autoras, ambos trabalhos financiados pela FAPESP, processos 2009/54237-6 e 2015/14242-1, respectivamente. Além disso, recebeu ainda o auxílio 2017/14321-4, da mesma agência.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 24/04/2018

Revisão: Karina Hymnô de Souza

Magaly Marques Pulhez

Instituto das Cidades. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP.
Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, SP.
magamarquespulhez@gmail.com

Luciana Nicolau Ferrara

Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC. Santo André, SP.
luciana.ferrara@ufabc.edu.br

Gustavo Soares Pires de
Campos

C ONTROLE E INDUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ESCALA DA METRÓPOLE: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2016

72
pós-

RESUMO

No ano de 2013, o primeiro da gestão que governaria a cidade de São Paulo até 2016, o Departamento de Controle e Função Social da Propriedade (DCFSP) foi criado no âmbito da reforma administrativa empreendida dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Entre os anos de 2014 e 2016, este departamento atuou procurando avaliar, notificar e induzir o cumprimento da função social da propriedade fundiária e imobiliária na cidade de São Paulo. Este artigo – utilizando-se dos relatórios anuais e demais documentos fornecidos pelo DCFSP em perspectiva comparada – procura traçar um rápido panorama da propriedade fundiária e imobiliária brasileira, bem como sua lógica patrimonialista, para então analisar o exercício do DCFSP na cidade de São Paulo entre os anos de 2014 e 2016, fazendo um balanço de suas realizações e as perspectivas que se colocam para a gestão municipal iniciada em 2017.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento Urbano. Urbanização. Propriedade Imóvel.

CONTROL AND INDUCTION OF
THE SOCIAL FUNCTION OF
PROPERTY ON THE SCALE OF THE
METROPOLIS: THE SÃO PAULO
EXPERIENCE BETWEEN THE
YEARS OF 2014 AND 2016

ABSTRACT

In 2013, the first year of the government that would be in São Paulo city hall until 2016, the Department of Control and Social Function of Property (DCFSP) was created within the scope of the administrative reform undertaken under the Municipal Department of Urban Development. Between 2014 and 2016, this department worked to evaluate, notify and induce the fulfillment of the social function of land and property in the city of São Paulo. This article - using the annual reports and other documents provided by the DFSP in a comparative perspective - seeks to outline the rapid overview of the Brazilian real estate and property, as well as its patrimonialistic logic, to analyze the exercise of the DCFSP in the city of São Paulo between the years of 2014 and 2016, balancing its achievements and the perspectives left for the municipal management started in 2017.

KEYWORDS

Urban Planning. Urbanism. Real State Property.

INTRODUÇÃO

Se a desigualdade social urbana é atualmente visível, quando não palpável, nas ruas de uma grande metrópole como São Paulo, suas origens remontam à história imperial do país. A exploração predatória do solo, os latifúndios rurais, a escravidão e sua conseqüente abolição, com notável caráter liberal e irresponsabilidade governamental, a criação das localizações urbanas e a valorização de umas em detrimento de outras – segregando economicamente grande parcela da população – ajudaram a formatar a base da desigualdade social como a conhecemos nos dias de hoje.

Este é um processo que tem raízes ainda no século XIV, antes da chegada dos portugueses às Américas, quando da formulação dos estatutos jurídicos que viriam a ser transferidos para o Brasil no século XVI (SILVA, 2008).

O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, nos fins do século XIV [1375], para solucionar uma crise de abastecimento. [...] O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdiam o direito a elas, eram distribuídas a outrem para que as lavrassem e aproveitassem e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo¹.

¹ SILVA, Ligia O. Terras Devolutas e Latifúndio. 2008, p. 37.

O ponto que nos chama atenção no trecho de Silva citado, e de maior interesse para este artigo, é certamente o fato de que a doação de sesmarias em Portugal – ainda no século XIV, sob a regência de Pedro I – é condicionada ao fato de que nela seja produzida alguma cultura capaz de contribuir para o abastecimento da nação. Ou seja, ela nasce de uma necessidade social que só se poderia ser respondida com uma ação sobre a terra e seus cultivares numa sociedade de caráter feudal, onde a industrialização ainda estava séculos distante. A tentação de considerar essa condicionante para doação das sesmarias (a produção para a resolução de um problema social), instituídas em 1375, como uma espécie de “*função social da propriedade avante la lettre*” é grande, porém devemos levar em conta que na verdade ela é a expressão de um Estado que se vê incapaz de autonomamente prover o abastecimento de seu reino e assim recorre à particulares que, a partir da posse de terras pertencentes à Coroa, poderiam empreender através de recursos próprios o cultivo dos víveres necessários para uma suficiente distribuição entre o povo, não sem, é claro, os devidos ganhos econômicos. A abundância de terras, a predominância da população rural e seu número absoluto relativamente baixo também cumprem importante papel no contexto português das sesmarias no século XIV.

As terras brasileiras, entretanto, muito mais extensas, seguiriam outra lógica enquanto colônia prioritariamente de extração, não de povoamento (PRADO JR., 2000). Baseado então sobre o tripé latifúndio / trabalho-escravo / monocultura, indissociáveis e interdependentes, o Brasil colônia adentra a nova ordem mundial capitalista que se estabelecia, com a Inglaterra à frente, e é pressionado por ela, já nas primeiras décadas do século XIX, para que extinga o tráfico negreiro e leve à abolição a escravatura. Assim, após 350 anos de escravidão, a Lei Euzébio de Queiroz, em 1850, declara a extinção do tráfico negreiro, sem, no entanto, integrar a população negra à sociedade. Neste mesmo ano, a Lei nº601, regulada pelo Decreto nº1.318 em 1954, estabelece

que as terras devolutas do Império devem ser cedidas a título oneroso a empresas particulares, numa tentativa que procurava adaptar o regime fundiário à nova conformação que adviria num cenário onde o trabalho livre se tornaria a forma de produção majoritária e a escravidão fadada a desaparecer, ao menos nos moldes em que antes era hegemônica. Em um único ano, portanto, o povo negro passava a ser considerado parte da sociedade, sem integrá-la de fato, e escravizava-se a terra, monopolizada pelas classes dominantes em prol da instituição do capitalismo industrial que nascia no país (FAORO, 2012; CARTER, 2009), consolidando assim a concentração fundiária cujos reflexos até hoje contemplamos inserida numa matriz de modernização conservadora – onde arcaísmo e modernidade se retroalimentam num modelo típico de países subdesenvolvidos onde sua elite atua em conchavo com o imperialismo estrangeiro –, a qual renova e atualiza as condições de dominação, gerando também um fluxo migratório do campo para a cidade através do estabelecimento da industrialização baseada em baixos salários sustentada por um exército industrial de reserva massivo, processo que conheceu grande intensidade entre as décadas de 1930 e 1970, essencial para o desenvolvimento do tecido urbano das grandes regiões metropolitanas contemporâneas (OLIVEIRA, 2003).

A PROPRIEDADE FUNDIÁRIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX E A EMERGÊNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO DISPOSITIVO DE DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

A distribuição da terra dentro das fronteiras brasileiras é ponto sensível na história do país. Como parte das chamadas “reformas de base” do governo de João Goulart (1961 – 1964), a reforma agrária foi considerada movimento comunista e parte das motivações que levaram ao golpe militar-midiático perpetrado em 1964, daí a forma rígida com que foram reprimidos os recém-nascidos sindicatos e movimentos camponeses, como as Ligas Camponesas. Os sentimentos arcaicos da pequena-burguesia são reavivados por uma forte campanha midiática no pré-golpe, a qual relaciona qualquer tentativa de reforma social ao “perigo comunista”, criando assim uma base consistente de apoio das camadas econômicas altas e médias da população para que o golpe se consolide. De modo a não criar ânimos exaltados com as populações fora da influência direta da mídia que ajudou a consolidar o golpe – especialmente as populações rurais – o novo regime promulga, em novembro do mesmo ano em que tomou o poder, o Estatuto da Terra, lei que estabelecia uma mudança na distribuição de terras no campo através de políticas conservadoras. O Estatuto da Terra foi uma das razões para que a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) mantivesse posição benevolente ao golpe, ao menos em seu início. Com o endurecimento do regime, no ano de 1975 surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT) em meio a um clima ainda incipiente de contestação. Neste contexto surgem também as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e uma série de movimentos sociais de resistência, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e, talvez o de maior destaque, o Movimento dos Sem Terra (MST).

Após quase vinte anos de atuação, o MST vê surgir dentro do bojo de sua luta uma fração de integrantes que muda seu foco de atuação do campo para a cidade, dando origem assim ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). O MTST passa a protagonizar, junto a outros movimentos organizados já existentes, a luta por recursos e por ações do poder público para resolver a crise habitacional urbana brasileira, onde o déficit habitacional qualitativo é de cerca de 48 milhões de pessoas². Logo então notam que um dos grandes entraves é o preço da terra (BOULOS, 2014), principalmente aquela localizada em regiões dotadas de infraestruturas físicas urbanas em boa quantidade e qualidade, ao contrário das periferias, em geral mal assistidas. Suas ocupações em edifícios ociosos – tanto do MTST quanto dos outros movimentos organizados – se tornam então um legítimo instrumento de luta por habitação digna. Poderíamos até mesmo dizer que através dela é forçada uma mudança do status anterior do edifício ocupado, tirando-o da ilegalidade no que tange ao cumprimento de uma função social de propriedade.

A busca por concretizar a FSP, garantida em Constituição – ou seja, a indução, fomento e/ou incentivo através de programas e normas para que proprietários de imóveis deem uso ao seu imóvel – é precariamente realizada, principalmente nas áreas que muito bem poderiam servir a produção de habitação de interesse social (SMDU, 2016). Propriedades localizadas em áreas providas de boa infraestrutura se encontram ociosas ou subutilizadas, enquanto famílias inteiras vivem distantes de seus empregos, frequentemente em moradias precárias, ou então se encontram sem a possibilidade de habitar sob um teto. O direito à habitação digna, célula mais íntima e básica da vida moderna, é constantemente violado pela conjuntura político-econômica que leva ao alto preço da terra e contribui para a expulsão das camadas de baixa renda para a periferia pobremente atendida pelos serviços de infraestrutura pública.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E A FORMAÇÃO DE UM CORPO LEGAL VERSANDO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

As preceptivas urbanas – de maneira não objetiva, é bem verdade – se fazem presentes no artigo 5º da carta magna do país, a Constituição Federal promulgada no ano de 1988. Também chamada de “Constituição Cidadã”, por conta dos avanços substanciais presentes em seu texto devido ao zelo e pressão dos movimentos que se organizaram com a abertura do processo democrático após a derrocada do regime ditatorial, ela abriga a ideia de função social da propriedade em diversos preceptivos ao longo de seus 250 artigos e 80 emendas constitucionais. Segundo Fernando Guilherme Bruno, ex-diretor do Departamento Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (durante o período 2013 – 2016), essa ideia, no entanto, está exposta de maneira mais incisiva em três *loci* bem definidos. O primeiro deles, e pilar principal do próprio conceito de FSP, que a partir dele se desenvolve, é o já referido art. 5º, em seus incisos XXII e XXIII, onde o direito à propriedade é instituído como um direito fundamental (inciso XXII), o qual deverá atender a sua função social (inciso XXIII). Bruno também aponta para a impraticabilidade de dissociação dos

² Esse dado é fornecido por Boulos (2014), retirado de pesquisa realizada em 2013 pela Fundação João Pinheiro. Para além de meramente considerar o número de famílias desabrigadas, a Fundação João Pinheiro considera em seu conceito de déficit habitacional qualitativo também as famílias que residem em moradias consideradas inadequadas, como habitantes de favelas, coabitação familiar (os casos em que mais de uma família habita a mesma residência), ônus excessivo de aluguel (o comprometimento de mais de 30% do orçamento familiar com as despesas de aluguel) e adensamento excessivo (quando mais de três pessoas ocupam o mesmo cômodo).

incisos, a inviabilidade da separação de propriedade e função pela própria forma como são inseridos no texto, gerando assim a impossibilidade de emenda que tenda a suprimi-los (BRUNO, 2015).

O segundo e terceiro “*loc*” citados por Bruno – a saber, presentes, respectivamente, no art. 170, parágrafo III; e nos artigos 182 (propriedade urbana), inciso 2º, e artigos 184 e 186 (propriedade imobiliária rural, sobre a qual não nos deteremos) – vinculam a função social da propriedade e seu cumprimento a ordem econômica e a instrumentos de política pública urbana, como o plano diretor.

O já citado art. 182 da Constituição Federal, bem como outros tantos, foi regulado de maneira específica pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. Seu Projeto de Lei tramitou durante onze longos anos no Senado brasileiro, até finalmente ser aprovado em 2001, devido às grandes disputas em torno de seu conteúdo, visto que tocava em ponto fundamental da manutenção do *status quo* e em ponto sensível da luta de classes. Esta lei dava continuidade às preceptivas esboçadas na Constituição Federal e consolidava, em lei, as diretrizes de um novo papel dos municípios (FERREIRA, 2011), afirmando seu protagonismo na implantação de diversas políticas públicas a nível local, seja com recursos próprios ou advindos do Estado ou da União, bem como a gerir a função social da propriedade e, principalmente, implanta-la, procurando deixar para trás o amesquinamento da administração municipal sobre o qual o federalismo havia se desenvolvido (CANO, 2011; LEAL, 2012). Desta maneira, a Constituição Federal de 1988, suas emendas e regulações, caminham no sentido de reconhecer um direito à propriedade, e não um direito *de* propriedade, pois assim passa a submetê-lo ao cumprimento de uma função social, aqui determinável por legislação urbanística específica (MATTOS, 2001).

Dentro do papel imbuído de maior protagonismo dado aos municípios, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), instrumento que visa estimular a utilização de maneira ordenada e efetiva de um imóvel vazio ou ocioso em prol do pleno desenvolvimento das cidades com vistas ao cumprimento de sua função social, adquiriu o status de síntese, quase um monopólio do que se entende por FSP Imobiliária Urbana. Esta não se resume ao PEUC, englobando também leis de menor impacto social, como Direito de Vizinhança, Limite do Direito de Construir e convenções condominiais. Entretanto, existem poucas dúvidas que quando da aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo através do PEUC³ a função social da propriedade se torna um instrumento de notável potencial.

Um pequeno número de municípios brasileiros se destaca pela implantação, pela tentativa de realizar de fato as perspectivas criadas a partir da Constituição e do Estatuto da Cidade. Santo André (SP) tornou-se referência ao se fazer pioneira na aplicação da FSPIU. Entretanto, teve sua experiência interrompida em 2008, após a troca de gestão municipal. Palmas (TO) e Goiânia (GO) iniciaram a implantação do PEUC em 2011, mas acabaram tendo suas atividades interrompidas. São Bernardo do Campo e Maringá iniciaram suas experiências em período semelhante e continuam com as mesmas em atividade até o presente momento, cada uma delas apresentando suas devidas peculiaridades (DENALDI, 2015).

³ Fase onde, após notificação do proprietário do imóvel vazio ou ocioso e de não cumprimento da mesma, a alíquota do imposto dobra a cada ano até chegar a alíquota máxima de 15% do valor venal, sendo passível de desapropriação através de títulos da dívida pública.

A EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO

A experiência de São Paulo se consolida em 2014⁴ com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade dentro da SMDU. Entretanto, sua tentativa de consolidar uma regulamentação mais específica da política de terras e função social da propriedade começa anos antes, mais especificamente com a Lei Municipal 13.430/02, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002.

Tendo o ex-vereador e ex-secretário de Cultura do Município de São Paulo, Nabil Bonduki (PT-SP), como seu relator, a aprovação realizada durante a gestão municipal de Marta Suplicy (2001 – 2004), o PDE 2002 teve seus princípios relativos à função social da propriedade embasados e subsidiados tanto pela discussão e militância acadêmica, social e política que vinha ocorrendo em torno da aprovação do Estatuto da Cidade, como pela consolidação do texto da lei em si, ocorrida no ano anterior. O PDE 2002 revela então, de fato, uma nova noção quanto à questão.

É importante salientar que a FSP, como afirmamos anteriormente, não se limita apenas a imóveis ociosos ou vazios: estes são seus *mais graves* atentados, não o único. Daí se depreende que planos de ordenamento, planos de embelezamento, planos de desenvolvimento e demais planos que se assemelhem ao que hoje entendemos como plano diretor, falam ou falavam de função social da propriedade ao estabelecer zoneamentos, parcelamento de terra e leis de uso e ocupação do solo, mesmo sem incorrer na expressão “função social”. O plano diretor que nasce durante a gestão Mario Covas – elaborado em 1985 e engavetado por Jânio Quadros, mesmo com o aproveitamento de diversos apontamentos deste no seu próprio –, o plano diretor de 1988 e o de 1991, este último especialmente, formulado na gestão Erundina (1989 – 1993), fazem referências a função social da propriedade em sentido amplo, mesmo sem a ela se pronunciar de maneira mais vigorosa (QUEIROZ; SOMEKH, 2003; VILLAÇA, 1995). Todavia, nenhum deles possuía metas, prazos, programa de obras ou sequer foram debatidos com a população e vereadores, levando Flávio Villaça, professor titular de Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP, a afirmar que São Paulo, a população paulistana e suas lideranças, jamais haviam experimentado um plano diretor (VILLAÇA, 1995). Portanto, sem o aval e a força de uma lei para que se realize de fato, a função social da propriedade, ainda um tanto abstrata e realizada através de ações pontuais que não se reportavam ao conceito em si, só ganha força dentro do legislativo municipal com o sopro de incentivo que a aprovação do Estatuto da Cidade trazia consigo à elaboração do PDE 2002. Presente neste plano diretor, o PEUC é o principal instrumento – dentre os quais podemos chamar “instrumentos de indução a função social da propriedade” – para combater a ociosidade e vacância inoportuna de imóveis – inoportuna, pois, nem todo imóvel vazio necessariamente deixa de cumprir sua função social.

Mesmo tendo sido um dos planos diretores mais avançados do Brasil quando de seu lançamento, o PDE 2002 não resultou em avanços físicos expressivos na questão da FSP, principalmente no que tange a ociosidade improdutiva de imóveis em meio urbano. Desde seu lançamento, oito anos transcorreram-se até que uma lei – Lei 15.234/2010, de autoria do vereador José Police Neto (PSD-SP) – normatizando a questão fosse aprovada (BONDUKI, 2011). Três anos ainda

⁴ Refere-se aqui ao início de uma tentativa institucional estruturada de confrontar aquele que já definimos anteriormente como o mais grave atentado à função social da propriedade, a ociosidade e subutilização de imóveis urbanos na cidade de São Paulo. Os outros elementos, como as também já citadas leis de vizinhança e convenções condominiais, sempre foram, em alguma medida, praticados em São Paulo, ainda que apenas na “cidade formal”, na “cidade real”, ou seja, longe das áreas precarizadas.

transcorreriam até que uma iniciativa de maior vulto fosse tomada dentro do espectro sobre o qual essa lei versava: coube à Gestão Haddad (2013 – 2016), a criação de um departamento voltado para estes fins, o qual viria a iniciar uma ação contundente e objetiva através dos instrumentos de indução a FSP.

O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) da SMDU é criado em 2013 através de emenda parlamentar, também do vereador Police Neto, no âmbito do projeto que viria a se tornar a Lei 15.764/2013, a qual estabelecia a Reforma Administrativa da Prefeitura. Para coordenar o DCFSP, foi convidado, em agosto do mesmo ano, Fernando Guilherme Bruno Filho, doutor em Direito de Estado, estudioso da questão, tendo também atuado como subsecretário de desenvolvimento urbano em Santo André e consultor para implementação das políticas de FSP em São Bernardo. No mesmo mês em que Bruno assume o departamento, se inicia a capacitação da pequena equipe a compor o corpo técnico. Ela é então formada por 14 profissionais de formação multidisciplinar, possuindo três núcleos distintos, com as atribuições de:

(i) gestão de informações territoriais, prospecção dos imóveis a serem cadastrados e analisados, cadastramento e monitoramento das informações acerca de cada imóvel; (ii) análise edilícia, diligências sobre os indícios de ociosidade, vistorias e consulta à base de dados de outras secretarias e órgão públicos; e (iii) análise jurídica, coleta e interpretação das matrículas dos imóveis, averbação das notificações junto aos Cartórios de registro, verificação de impedimentos jurídicos para a efetivação da notificação, e controle das impugnações (SMDU, 2015b).

Logo em seguida, de novembro a fins de janeiro de 2014, o planejamento estratégico do departamento é definido. Com esta base já sólida, o DCFSP começa a cadastrar os imóveis onde a FSP não se cumpria, aperfeiçoar as estratégias e os modelos de ação e, já em outubro de 2014, dá início a redação do decreto que:

regulamenta os procedimentos para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, e alterações posteriores, em especial a notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Art. 1º do Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014).

A importância do Plano Diretor Estratégico de 2014 para o avanço na observância a função social da propriedade em imóvel urbano no município de São Paulo é fundamental. As especificidades que o PDE 2014 coloca abrem espaço para que a aplicação da FSP seja rigorosa e objetiva, concentrando-a aqui no que já definimos como o mais grave atentado a ela, os imóveis ociosos e em vacância, destacando assim a aplicação do PEUC e, sucessivamente se necessário, aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública. Nestes termos, são definidas três tipologias diferentes de imóveis ociosos: imóveis com área superior a 500m² com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero (o imóvel não edificado); imóveis nessas mesmas condições, mas com a diferença que o coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido (imóvel subutilizado); e imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída

desocupada há mais de um ano (imóvel não utilizado). Como já dito anteriormente, a medida não tem caráter punitivo, mas sim de que se faça cumprir a função social do imóvel em questão. Para tanto, é exigido que, nos dois primeiros casos, o imóvel seja parcelado ou edificado. Já no terceiro e último caso, é exigido que ele seja utilizado, não sendo especificado de que maneira.

Segundo o Art. 91, existe uma série de recortes onde os instrumentos de indução da função social da propriedade podem ser aplicados. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 2, 3 e 5; o perímetro da Operação Urbana Centro (área que abrange as regiões do centro da cidade e parte dos bairros Bixiga, Brás, Glicério, Santa Ifigênia e Vila Buarque); e as Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação Urbana são importantes recortes dessas aplicações, cada uma possuindo um perfil específico de carência onde esses imóveis ociosos seriam bem vindos enquanto produção de cidade através do estímulo de sua função social (as ZEIS, por exemplo), ou mesmo áreas onde a infraestrutura já se encontra consolidada e a possibilidade de um imóvel permanecer ocioso é absurda numa cidade onde o metro quadrado possui tão elevado valor de mercado.

De outubro de 2014 a outubro de 2015, cerca de 1100 imóveis haviam sido avaliados, 686 considerados notificáveis e 630 devidamente notificados, sendo 11% subutilizados, 22% não edificados e 67% imóveis edificados e não utilizados (SMDU, 2015a). Desta maneira, a partir do dia 1º de janeiro de 2016, o IPTU progressivo no tempo começa a ser cobrado dos imóveis notificados em outubro de 2014 que não apresentaram projeto e não deram uso ao mesmo. O número foi de apenas 20 proprietários, pois foi possível trabalhar somente com o universo de imóveis notificados entre outubro e dezembro de 2014. Este número tenderia então a aumentar a partir do início de 2017, quando do início da cobrança do IPTU progressivo no tempo de todos os imóveis notificados que não tenham tomado as devidas providências ao longo do ano de 2015.

De maneira a garantir a maior transparência possível, a SMDU tem disponibilizado uma série de cartilhas, relatórios e dados relativos ao DCFSP. Em seu relatório anual, produzido em novembro e dezembro de 2015, a perspectiva para 2016 apresentada no documento era de um total de 2000 imóveis cadastrados, ou seja, cerca de 1040 imóveis nos 14 meses entre outubro de 2014 e dezembro de 2016. Já no relatório produzido em novembro de 2016, o DCFSP relata a presença de 2.223 imóveis no cadastro – excedendo a alta previsão que o próprio departamento havia feito –, a conclusão da análise de 1.759 destes, dos quais 1.435 foram considerados notificáveis. Estes imóveis então seriam deixados para notificação, ao longo do ano de 2017, ao cargo da nova gestão que neste ano assumiria a administração municipal paulistana. Sob o comando do prefeito João Dória Jr. (PSDB-SP), as secretarias de Licenciamento e de Desenvolvimento Urbano foram fundidas, passando agora a se identificarem como Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo (SMUL), a qual agora abriga o DCFSP, sob direção da arquiteta e urbanista Heliana Lombardi.

Com a mudança de gestão, entretanto, também é possível observar mudanças no relatório anual e na própria maneira como a aplicação dos instrumentos de indução da FSP são utilizados. O relatório apresentado em novembro de 2017,

referente ao período de atuação em que a gestão Dória esteve no comando da Prefeitura de São Paulo até a data referida, não traz a mesma clareza de exposição dos relatórios anteriores: nestes – os relatórios de 2014, 2015 e 2016 – os gráficos deixam claras as quantidades de imóveis cadastrados e notificados ao longo de cada ano; já no relatório de 2017, são apresentados apenas os resultados totais obtidos pelo departamento desde outubro de 2014 até novembro de 2017. Isso faz com que se perca a dimensão de atuação do DCFSP no ano específico do relatório. Para se obter então a informação precisa, é necessário subtrair dos números totais apresentados no relatório 2017 aqueles apresentados no relatório 2016. A tabela abaixo⁵ coloca os números lado a lado.

Tabela 1: Comparação entre relatórios.

	Relatório 2016	Relatório 2017	Diferença ⁶
Imóveis Cadastrados	2.223	2.244	21
Análise Concluída	1.729	1.786	57
Imóveis Notificáveis	1.435	1.436	1
Imóveis Notificados	1.260	1.292	32

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios anuais do DCFSP-SMDU/SMUL

⁵ Os números apresentados em cada ano são equivalentes ao total de cada item contados de outubro de 2014 até o mês de novembro do referido ano.

⁶ Números reais obtidos pela gestão do DCFSP entre janeiro de 2017 e novembro de 2017.

⁷ Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB_CEPEUC_NOTIFICAVEIS_20180416.pdf - acesso em 13/05/2018.

É natural, dentro da lógica dos próprios instrumentos de indução à FSP, que os números de imóveis cadastrados e, por fim, notificados caiam com o passar dos anos, afinal o estoque de imóveis de uma cidade – ainda que hipertrofiada como São Paulo – é limitado e também o são seus imóveis ociosos e vacantes. Ainda assim, é sintomático que em 10 meses tenha sido encontrado apenas 1 imóvel considerado notificável dentro do quadro anteriormente já prospectado nos 26 meses anteriores (outubro de 2014 a novembro de 2016). Não obstante, apenas outros 32 imóveis foram notificados em somatória ao universo de 1260 anteriormente sob a mesma ação. Não obstante esses dados, os próprios documentos apresentados pela gestão entram em contradição: o já modesto número de 21 imóveis cadastrados ao longo de 2017 cai para apenas 11 na Relação de Imóveis Cadastrados Para Aplicação dos Instrumentos da Função Social da Propriedade⁷. O documento – atualizado pela última vez em 16/04/2018 quando da edição deste artigo – apresenta onze adições aos imóveis cadastrados entre 2014 e 2016, todas em ZEIS 2 e em condição de imóvel não edificado: nove destes imóveis possuem logradouro na rua José da Penha, localizado na Prefeitura Regional da Penha – divergindo do registrado no referido documento, pois neste os imóveis contam como pertencentes à Prefeitura Regional da Sé.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão 2013-2016 encerrou seu mandato, no que tange a FSP, com um departamento estruturado para que sua indução seja praticada, deixando em aberto e com vistas de atendimento da gestão seguinte a conclusão de uma série de processos iniciados entre 2014 e 2016, realizando uma política de médio e longo prazo extremamente cara à cidade como um todo e que não pode ser contida numa única gestão municipal.

⁸ A análise mesma destes valores levaria, dada a oportunidade, levaria a uma nova pesquisa quanto à faixa de renda populacional capaz de habitar uma unidade habitacional localizada na região central e qual a responsabilidade da municipalidade frente a aplicação de tais instrumentos sem regulação posterior do uso. Não pretendemos entrar em tais desdobramentos neste artigo, mas esta é certamente uma questão relevante na discussão da efetividade dos instrumentos de função social da propriedade para além dos números.

Os imóveis considerados aptos em 2016 deveriam, ao menos em teoria, serem notificados ao longo de 2017, para que então, ao longo do ano de 2018 seja observada a aderência e o cumprimento ou não das exigências feitas aos seus proprietários e proprietárias, para que só então em 2019 aqueles que não tomaram as atitudes esperadas passem a sofrer a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo. Este é um dos aspectos mais importantes da atuação do DCFSP: a abordagem a longo prazo, enquanto política de Estado e política estrutural com vistas a uma cidade menos desigual e mais democrática, um dos aspectos mais importantes do sistema adotado no departamento em sua construção durante a gestão 2013-2016.

Os resultados, ainda que modestos quando comparados ao número de imóveis notificados entre 2014 e 2016 – dos 1.260 imóveis notificados 47 apresentaram projeto de adequação às exigências do PEUC e 19 cumpriram integralmente com suas obrigações de utilização – são capazes de sustentar a argumentação da necessidade de sua efetivação e da continuidade de sua aplicação. Um edifício antes com menos de 60% de sua área construída utilizada, como Edifício Vanguard Ipiranga – localizado ao número 895 da Av. Ipiranga –, hoje se encontra reformado e com processo de ocupação de suas unidades habitacionais em curso. Segundo websites de venda e aluguel de imóveis, uma unidade habitacional de cerca de 30m² no referido edifício está sendo vendida e alugada, respectivamente, por valores de aproximadamente R\$260 mil e R\$2.500⁸.

Atualmente a gestão do DCFSP, seguindo o que parecer ser uma diretriz geral da Gestão Dória quanto a uma série de políticas públicas sociais de longo prazo – não necessariamente advindas da gestão anterior, mas também de outras que a precederam – tem tido uma atitude ambígua. A notificação de apenas 32 imóveis parece modesta frente à latente ociosidade de muitos imóveis paulistanos. Tamanha modéstia se mostra ainda mais intensa quando comparada aos 78 imóveis notificados apenas entre outubro de dezembro de 2014 – quando o DCFSP ainda dava seus primeiros passos – ou quando posto em confronto com os 630 notificados de 2015 e os 552 de 2016. Nos leva, em conclusão parcial e levando em conta apenas os números presentes nos relatórios anuais, a observar ou uma eficiência de grande expressividade do DCFSP durante os anos de 2015 e 2016 ou a falta de interesse em levar à cabo o papel mesmo do departamento e seus instrumentos de indução à função social da propriedade a partir do ano de 2017. A despeito disto, os 11 imóveis que aparecem na Relação de Imóveis Cadastrados Para Aplicação dos Instrumentos da Função Social da Propriedade são todos terrenos sem utilização, não edificados e ociosos, localizados em áreas dotadas de poucos equipamentos públicos e cercados por habitações de pouca densidade com apresentação de certo grau de precariedade, ainda que consolidadas. Ou seja, nenhum imóvel edificado ou localizado em área com infraestrutura urbana expressiva – elementos capazes de valorizar o preço do imóvel e de sua localização mesma – foi cadastrado como passível de notificação, indicando uma posição diferente daquela tomada pelo DCFSP nos anos anteriores, parecendo evitar – a partir desta pequena amostra – o confronto com proprietários de imóveis com alto valor de mercado. Não obstante, nove dos terrenos citados entre os onze adicionados em 2017 à lista de notificáveis são contíguos, podendo ser considerados, na verdade, apenas um único terreno

com matrículas diferentes; os outros dois – ambos na rua Itambu, Prefeitura Regional de Santana/Tucuruvi – se localizam em lados opostos da rua, pertencentes a um mesmo dono. Em resumo: estes já modestos onze imóveis podem ser considerados apenas dois em termos práticos.

Questionada pelo jornal O Estado de São Paulo, em novembro de 2017, sobre a queda no número de notificações, a gestão Dória argumentou que o instrumento estava passando por uma reformulação, mas que pretendia retomar as notificações ao fim do processo⁹. Constantemente acusada pela mídia – principalmente aquela que não responde aos grandes conglomerados monopolistas de comunicação – de patrimonialismo, de borrar a fronteira entre público e privado, a Gestão Dória parece não ter interesse em incidir veementemente em ponto tão sensível quanto a propriedade fundiária e imobiliária paulistana, ou ao menos não aprofundar e dar continuidade às possibilidades abertas com a instauração do DCFSP dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo, um elemento essencial para se fazer cumprir item presente na Constituição Federal Brasileira e também essencial para que as injustiças urbanas – da falta de habitação digna à presença homogênea de infraestruturas públicas na malha urbana, da redução da segregação sócio espacial paulistana ao acesso inequívoco ao direito à cidade – sejam sanadas num futuro que, novamente, se anuncia cada vez mais distante.

Como vimos ao longo da exposição que fizemos anteriormente quanto à história da propriedade fundiária no Brasil, este é um elemento estruturador da desigualdade econômica, social e política da sociedade brasileira contemporânea. Uma ordem com origem nos tempos coloniais e, mesmo que “atualizada”, ainda presente. Um vespeiro no qual aqueles que desejam manter o *status quo* respirando sem a ajuda de aparelhos não parecem interessados em colocar as mãos.

⁹ Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,notificacao-de-imoveis-ociosos-cai-em-sao-paulo,70002078947> – acesso em 13/05/2018.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. *O Modelo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo Precisa Ser Revertido*. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011
- BOULOS, Guilherme. *Por Que Ocupamos?: uma introdução à luta dos sem-teto*. 3 ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2014. 32 p.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 54 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 520 p.
- BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, jun 2001.
- BRUNO, Fernando Guilherme. *Princípios de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2015. 216 p.
- CANO, Wilson. *Novas Determinações Sobre as Questões Regional e Urbana após 1980*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, p. 27-53, nov. 2011.
- CARTER, Miguel (org.) *Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. 563 p.
- DENALDI, Rosana (coord). *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação*. Brasília: IPEA, 2015. 324 p.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2012. 929 p.
- FERREIRA, J.S. Whitaker. *São Paulo: Cidade da Intolerância, ou o urbanismo “à Brasileira”*. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 73-88, 2011
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 368 p.

- MATTOS, Liana P. *Limitações Urbanísticas à Propriedade* in FERNANDES, Edésio (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001. 438 p.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica a Razão Dualista*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - 2002 (Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002)*. São Paulo: PMSP, 2002.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei 15.243 de 1º de julho de 2010*. São Paulo, SP, 2010.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei 15.764 de maio de 2013*. São Paulo, SP, 2013.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto Nº55.638 de 30 de outubro de 2014*. São Paulo, SP, 2014.
- QUEIROZ, Maria H. L.; SOMEKH, Nadia. *A Cidade Comprometida* in *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, v. 3, n. 1, p. 113-124, 2003
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)*. São Paulo: SMDU, 2014.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2015a.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2015b.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2016.
- SILVA, Ligia O. *Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008. 373 p.
- VILLAÇA, Flávio. *A Crise do Planejamento Urbano*. São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995.

Nota do Editor

Data de submissão: 30/10/2017

Aprovação: 24/05/2018

Revisão: Filipe Galhardo

Gustavo Soares Pires de Campos

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP.
gustavospcampos@gmail.com

scripcão da j.

re d. João em op. em d. f. d. d. a barra daquella banda por onde se podem entrar
em forma de bu. S. J. S. & braço S. M. de de palmo por braço. Sem d. de
muy pouca parte. Di.

Y V A D N V C

ar 50
realin
das sex
a de poz
Kamanta
fino libras e meia a
de rocha viva
e faz aprimo.:

Mariana de Moura Cruz
Laís Grossi de Oliveira
Thaís Nassif

e NTRE CONCEITOS E A PRÁTICA: CONSTRUINDO IDENTIDADES E LUGARES METROPOLITANOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

86

pós-

RESUMO

O planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte que teve início no final da década de 1970 vem passando por um importante processo de transformação: após um período de hiato na década de 1990, o projeto metropolitano foi retomado junto à Universidade, buscando superar a experiência de bases tecnocráticas do período militar e assumir cada vez mais uma base participativa. Esse novo modelo de gestão metropolitana é pautado pela ideia de que é o **processo de planejamento** (talvez mais do que os planos finais) que permite a gestão democrática do território da metrópole. Para isso, a UFMG, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, apoia-se na criação de uma **identidade metropolitana** e no reconhecimento de **lugares metropolitanos** nos quais o cidadão metropolitano pode compartilhar um cotidiano dotado de regras construídas e compartilhadas localmente. O objetivo deste artigo é discutir um pouco mais esses conceitos que são referências importantes ao atual processo de planejamento metropolitano a partir das experiências práticas que dele se desdobraram, no intuito de ampliar o debate sobre as possibilidades e as limitações de cada um deles.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento Territorial Regional. Áreas Metropolitanas. Cidadania. Identidade. Lugar.

BETWEEN CONCEPTS AND
PRACTICE: BUILDING IDENTITIES
AND METROPOLITAN PLACES
THROUGH THE PLANNING
PROCESS IN THE METROPOLITAN
REGION OF BELO HORIZONTE

ABSTRACT

The planning of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, set in motion in the late 1970s, underwent an important process of transformation: after a hiatus period in the 1990s, the metropolitan project was resumed along with the University, seeking to overcome the experience of technocratic bases of the military period and to assume an increasingly participatory basis. This new model of metropolitan planning is based on the idea that it is the **planning process** (perhaps more than the final plans) that allows a democratic management of the territory of the metropolis. To that end, the UFMG, in the elaboration of the Master Plan of Integrated Development of the MRBH, relies on the creation of a **metropolitan identity** and the recognition of **metropolitan places** in which the metropolitan citizen can share a daily life endowed with rules built and shared locally. The purpose of this article is to further discuss these concepts that are important references to the current metropolitan planning process, based on the practical experiences that have unfolded so far in order to broaden the debate about the possibilities and limitations of each one of them.

KEYWORDS

Regional Territorial Planning. Metropolitan Areas. Citizenship. Identity. Place.

INTRODUÇÃO

No contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a dinâmica do planejamento metropolitano antecipa em alguns anos a promulgação do Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015). Essa experiência pioneira no Brasil se consolida em 2009 com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), no qual a constru o de um processo continuado de planejamento de bases democráticas   uma das diretrizes principais. Na prática, tal diretiva significa ir além de uma institucionaliza o do território metropolitano apoiada em bases técnicas e políticas, buscando sua constru o pela sociedade de maneira estendida.

  evidente que as dinâmicas do território da metrópole são sentidas no cotidiano de todos que nela vivem. No entanto, como anunciado pelo PDDI, trazer esses atores aos fóruns de discussão nessa escala ampliada para assim estabelecer sua gestão democrática requer o amparo de um sentido de identidade também ampliado. Diante do histórico de desarticula o sociopolítica em que se constituiu a RMBH, o PDDI prevê a reconstru o de uma *identidade metropolitana*, por meio de *lugares metropolitanos*.

O objetivo deste artigo   discutir um pouco mais esses conceitos que são referências para um processo continuado de planejamento metropolitano a partir das experiências práticas que deles se desdobraram, e principalmente a partir da implementa o dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs), no intuito de ampliar o debate sobre as possibilidades e as limita es deles. Especificamente, procura-se evidenciar nessa reflexão duas questões que são caras ao novo modelo de planejamento metropolitano: a articula o em torno da constru o de uma *cidadania metropolitana* pautada no processo de planejamento; e a importância de reconhecer/criar *lugares metropolitanos* como lócus catalisadores na busca de um território metropolitano mais diverso e menos assimétrico.

Para isso, o artigo se divide em quatro partes. Na primeira parte, apresentamos uma breve história da gestão metropolitana no Brasil e em Minas Gerais, com foco na Região Metropolitana de Belo Horizonte, destacando sua composi o heterogênea e desarticula o sociopolítica. Na segunda parte, apresentamos os conceitos de *identidade* e *lugar* metropolitanos que pautam as discussões do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a proposta dos Lugares de Urbanidade Metropolitana que colocam em foco o desenvolvimento de uma cidadania metropolitana como elemento fundamental para o planejamento na RMBH. Na terceira parte, refletimos a respeito do amadurecimento dos LUMEs a partir das tentativas práticas para sua implementa o. Na quarta e última parte, apontamos para os reflexos desse amadurecimento na fase atual do processo de planejamento e suas potencialidades e limita es para o projeto de constru o da cidadania metropolitana.

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO EM TRÊS TEMPOS

A partir dos anos 1950 e no decorrer das décadas de 1960 e 1970, o processo de migra o campo-cidade se acentua no Brasil e com ele consolidam-se nos territórios das principais capitais áreas de conurba o com os municípios do

entorno. Essa nova realidade espacial impulsiona o debate acerca dos problemas urbanos apontando para a necessidade de um alinhamento das relações político-administrativas de cidades vizinhas em prol de ações cooperativas. Segundo Sérgio Azevedo e Virgínia Mares Guia (2000), o surgimento do conceito da gestão metropolitana como modelo de planejamento urbano no Brasil remonta a esse período.

Inicialmente as iniciativas de cooperação intermunicipal tinham caráter “*acadêmico e experimental*”, como relatam Raquel Rolnik e Nádya Somekh (2000, p. 85):

A necessidade organizacional não teve como indutor somente a administração pública, ela caminhava ao lado e respondia a questões de setores representativos da sociedade civil. Exemplo desta mobilização foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963. [...] Mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação das regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. [...] Todas essas iniciativas eram dos governos estaduais, expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional que dispunham.

¹ Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

A percepção da importância econômica e política das áreas metropolitanas leva à constitucionalização do tema em 1967, conferindo exclusivamente à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas (RMs). As regras básicas para a constituição dessas regiões são definidas sete anos depois, quando da promulgação da Lei Complementar (LC) nº 14/1973. Como argumenta Sol Garson (2009), a salvaguarda de recursos aos novos entes federados prevista nessa legislação passa a subordinar as políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal e reafirma o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país, se sobrepondo às experiências estaduais.

Em Minas Gerais, buscando atender aos dispositivos da LC nº 14/1973, a RMBH é criada, contando inicialmente com 14 municípios¹. No entanto, como descreve Ronaldo Gouvêa (2005) desde os anos 1960 a “Grande Belo Horizonte” já acumulava esforços para a instituição de um planejamento integrado, a princípio protagonizados pela Fundação João Pinheiro (FJP). Em 1975, o grupo técnico anteriormente alocado na FJP passa a integrar a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH – PLAMBEL. Como autarquia estadual, a PLAMBEL elabora nesse mesmo ano o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES-RMBH) e sua atuação mostra grande dinamismo ao longo dos anos 1980, notadamente na área de transportes.

Esse período de forte atuação tecnocrática que marca o primeiro tempo do planejamento metropolitano na RMBH ocorre desde uma perspectiva institucional, sem muitos reflexos em grupos da sociedade civil ou em suas agendas de reivindicações. Muito em consequência dessa característica segue-se um período de enfraquecimento da gestão metropolitana a partir dos anos 1990, quando, em reação à acentuada centralização observada no período da ditadura, o movimento municipalista acaba por deslegitimar em âmbito

nacional o planejamento metropolitano, entendendo-o como uma prática autoritária. Essa inflexão marca o início do segundo tempo do planejamento metropolitano. A Constituição Federal de 1988 transfere a responsabilidade pela criação e gestão das RMs do governo federal para os estados, sem que sejam definidas diretrizes ou critérios para tal, favorecendo, assim, a permeabilidade do tema a pressões políticas e resultando na configuração de RMs com um grande número de municípios e extremamente heterogêneas (GARSON, 2009).

Ademais, com a Constituição Federal de 1988, os municípios passam a ser reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos estados, criando um embate na legitimação destes como órgãos de coordenação de ações metropolitanas. Aos municípios é conferida significativa autonomia política (expressa particularmente na possibilidade de edição de suas próprias leis) e administrativa (expressa na atribuição de execução dos serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo). No entanto, sua arrecadação financeira fica restrita à receita de tributos sobre propriedade urbana, serviços e transferência de propriedade. Grande parte dos municípios tornam-se, assim, dependentes de transferências financeiras dos Estados-Membros e da União (MACHADO, 2010).

Com a Constituição Estadual de 1989, a RMBH é ampliada de 14 para 18 municípios e continua crescendo com o ingresso de seis outras municipalidades em 1996 e outras oito em 1999. Em 2001 ela alcança os atuais 34 integrantes². A despeito de toda a movimentação na Assembleia Legislativa a fim de viabilizar o ingresso de novos municípios na RMBH, praticamente inexistem ao longo dos anos 1990 ações governamentais objetivando estabelecer uma política de equacionamento das questões de interesse comum na metrópole (GOUVÊA, 2005).

No início da década de 1990, em meio ao contexto de distanciamento do governo federal da questão metropolitana, aliado à crise econômica e consequente ausência de recursos, a atuação da PLAMBEL declina, como outras entidades metropolitanas no país, culminando em sua extinção em 1995. Seu potencial sucessor, o Comitê Executivo da Assembleia Metropolitana, instituído pela Constituição Mineira de 1989, tinha como objetivo promover uma série de ações de caráter plurimunicipal. Na prática, tal comitê reunia-se apenas para aprovar reajustes de preços de passagens das linhas de ônibus intermunicipais administradas pelo Departamento de Estradas e Rodagem (DER-MG). Nesse contexto, como descreve Gouvêa (2005), benefícios a grupos vinculados à questão dos transportes parecem motivar também os pleitos encaminhados à Assembleia Legislativa para ingresso na RMBH:

O ingresso de certos municípios na RMBH parece estar relacionado ao interesse de alguns empresários de transporte e lideranças políticas quanto à possibilidade de incluírem, na Câmara de Compensação Tarifária Metropolitana, linhas de ônibus que interligam seus municípios a outras municipalidades da RM, sobretudo a Belo Horizonte, de forma a proporcionar, com tal inclusão, tarifas mais baratas. Contudo, caso realmente passassem a operar com tarifas menores, as referidas linhas “metropolitanas” poderiam fazer concorrência, nos principais corredores de transporte, a linhas de menor percurso, gerando, de um lado, aumento

² Os 14 iniciais acrescidos de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Taquaraçu de Minas.

do número de passageiros transportados e de receita operacional – valores subtraídos das demais linhas – e, de outro, concorrência predatória entre linhas que, na maior parte dos casos, deveriam operar de forma integrada em termos físicos e tarifários (GOUVÊA, 2005, p. 106).

Desse segundo período, marcado por um hiato do planejamento metropolitano e pela expansão formal da RMBH motivada por interesses distantes das articulações sociais, destaca-se o estabelecimento de um contexto de baixa sinergia entre os vários atores na criação de condições sociopolíticas e culturais para ações integradas na escala metropolitana. Como alertam Rolnik e Somekh (2000), o localismo que caracteriza esse período e a guerra fiscal entre estados e municípios gera efeitos perversos de competição entre as cidades. Estabelece-se assim uma multiplicidade de identidades locais desarticuladas.

³ Composto por 5 representantes do Poder Executivo Estadual; 2 representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; 2 representantes de Belo Horizonte; 1 representante de Contagem; 1 representante de Betim; 3 representantes dos demais municípios da RMBH e 2 representantes da sociedade civil organizada.

⁴ Os dez eixos eram: Aspectos demográficos e ambientais da demanda social (ADAMS); Complexos ambientais culturais (CAC); Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda (CEAT); Capacidade institucional de planejamento e gestão (CIPLAG); Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas (ETC); Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida (HVQ); Mobilidade, comunicações, transportes e sistema viário (MCT); Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública (SMARHS); Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas (USDEC). Outras informações sobre os trabalhos envolvidos em cada um dos eixos podem ser obtidas pelo site: <http://www.rmbh.org.br/pddi/> (acesso em 31 out 2017).

⁵ Estudo Complementar Tributário e Fiscal; Evolução do Perfil Epidemiológico nos Municípios da RMBH - 1998 a 2006; Sistema de Equipamentos de Saúde Pública; Mudanças Climáticas; Cidadania e Iluminação Digital e Análises Espaciais.

O terceiro momento ao qual nos referimos diz respeito à retomada do planejamento na RMBH. Isso ocorre nos anos 2000 a partir da constituição de um novo arranjo institucional de gestão metropolitana e do processo de elaboração de um Plano Diretor para a metrópole. Esse novo arranjo, que começa a ser articulado em 2003 com o Seminário sobre Regiões Metropolitanas organizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, é instituído em 2004 pela Emenda Constitucional nº 65 e posteriormente regulamentado pelas Leis Complementares nº 88 e 89, promulgadas em 2006. A partir dessas legislações são criados a Assembleia Metropolitana (órgão colegiado de decisão com participação do estado e municípios), o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano³ (órgão colegiado e deliberativo) e a Agência Metropolitana (autarquia de caráter técnico e executivo), além do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MINAS GERAIS, 2006).

O novo arranjo metropolitano é coroado com a elaboração, entre 2009 e 2011, de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenado pela Agência Metropolitana e com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em linhas gerais, o objetivo do PDDI era:

construir um processo de planejamento metropolitano na RMBH envolvendo seus municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais ali atuantes, a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares e também, complementarmente, os municípios que compõem o Colar e o Entorno Metropolitano. Trata-se de construir um processo perene de discussão, colaboração e integração de conhecimentos, no curto, médio e longo prazos, e de redes de informação que permitam a análise, a crítica e o monitoramento permanentes das múltiplas ações dos vários agentes que atuam no espaço e território metropolitanos (UFMG, 2011a, p. 6).

O plano foi concebido por meio de duas estruturas organizacionais e metodológicas. Inicialmente, os trabalhos foram orientados a partir de três núcleos temáticos (Econômico, Social e Ambiental) formados por dez “Áreas Temáticas Transversais”⁴ e complementadas por seis “Estudos Complementares Prioritários”⁵. Essa estrutura, mantida até a etapa do diagnóstico, foi posteriormente implodida e a equipe, reorganizada em duas dimensões estruturantes ao trabalho – Territorialidade e Institucionalidade – atravessadas por quatro Eixos Integradores – Acessibilidade, Segurança, Sustentabilidade e

Urbanidade. A implosão das áreas temáticas e sua reorganização em eixos integradores partiu da necessidade de contemplar a transdisciplinaridade desejada ao processo de planejamento, especialmente no que diz respeito às políticas e propostas finais.

Os quatro eixos integradores, que estruturam a etapa propositiva do trabalho, podem ser resumidamente explicados da seguinte maneira: à Urbanidade cabia a recuperação do projeto de direito à cidade como elemento central da nova cidadania metropolitana; à Acessibilidade, a garantia do direito de ir e vir dentro da metrópole e o acesso aos serviços urbanos; a Segurança previa proteção não só no tocante a segurança pública, mas também em termos de segurança alimentar, segurança da posse da terra etc.; por fim a Sustentabilidade reforçava a proposta de desenvolvimento sustentável nos âmbitos ambiental, econômico e também político-cultural. Além dos eixos integradores, as duas dimensões estruturantes remetiam à Territorialidade – com Propostas de Reestruturação Territorial – e Institucionalidade – por meio de projeto de novos arranjos institucionais (UFMG, 2011a).

A partir dessa nova estrutura organizacional e metodológica, o relatório final do PDDI, *Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários* (UFMG, 2011a), apresentado em seis volumes, sistematizou 28 políticas para o planejamento da RMBH, distribuídas entre os eixos e dimensões supracitados, e desdobradas em uma série de programas, projetos e ações. Dentre os programas propostos, dois foram implementados posteriormente e serão abordados mais adiante: o Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano e o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, ambos parte da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo.

O desenvolvimento do PDDI reinstaura e consolida um novo momento de planejamento em bases democráticas, tendo como um de seus pressupostos o envolvimento da sociedade civil (TONUCCI FILHO, 2012). O processo participativo foi encaminhado por meio de três ciclos de oficinas públicas e três seminários metropolitanos. Ao total foram vinte e três momentos de participação ao longo do processo, que subsidiaram desde o diagnóstico até a formulação de propostas do Plano:

O Ciclo A registrou principalmente as percepções da sociedade civil e dos entes públicos sobre a identidade metropolitana e sobre os problemas, desafios e possibilidades da RMBH, constituindo subsídio fundamental aos Estudos Setoriais Integrados [...]. O Ciclo B constituiu na discussão conjunta das primeiras propostas organizadas em torno dos Eixos Temáticos Integradores. [...] No Ciclo C foram realizadas quatro oficinas em Belo Horizonte, uma para cada Eixo Integrador, em que foram aprofundadas e detalhadas as propostas para as políticas, além de uma oficina específica para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana e outra voltada para as propostas e programas institucionais principais referentes à implementação do Plano (TONUCCI FILHO, 2012, p. 180).

É justamente a partir das percepções sobre a identidade metropolitana, elaboradas junto à sociedade civil, e do conceito de *lugar metropolitano*, construído pela equipe ao longo do desenvolvimento do plano, que pretendemos analisar a seguir as possibilidades e limitações de um processo permanente de planejamento metropolitano na RMBH.

SOBRE A IDENTIDADE E O LUGAR METROPOLITANO

A construção de um sentido de *cidadania metropolitana* é apresentada como a principal referência do PDDI para o desenvolvimento de um planejamento metropolitano integrado. De acordo com seu Relatório Final:

*Tratava-se de considerar de modo inquestionável a centralidade do sujeito na civitas, absoluta e local, mas também e principalmente, no espaço urbano ampliado – a “civitas metropolitana” – implicando a **construção de um sentido de identidade** e do fortalecimento do exercício da cidadania, agora em escala urbano-regional (UFMG, 2011a, p. 16, grifo nosso).*

No Plano, a cidadania metropolitana se define como uma forma de reconhecer (e atuar) como parte de um espaço político em duas escalas: uma escala local, correspondente à condição de município, e outra ampliada, própria do cidadão metropolitano; e sua construção ocorre através da extrapolação dos limites tradicionalmente reconhecidos da identidade local e da expansão de processos de cooperação e articulação supramunicipais (UFMG, 2011a). O grande desafio, portanto, era pensar de que forma seria possível extrapolar a identidade municipal que historicamente definia as relações socioespaciais na RMBH e imaginar quais seriam as ações e pautas possíveis para uma integração metropolitana mais democrática.

A identidade, nesse caso, foi assunto central das discussões iniciais do projeto, pensada como um processo em constante produção, constituída no interior das relações e nunca por meio de representações, assim como propõe Stuart Hall (1990). O autor delinea duas perspectivas a partir das quais a identidade pode ser fomentada, embora afirme que o próprio conceito possa se transformar em diferentes tempos históricos. A primeira define a identidade cultural em termos de unidade, uma cultura compartilhada que une os sujeitos sob um mesmo referencial. Por meio dessa definição:

nossas identidades culturais refletem o histórico comum de experiências e códigos culturais compartilhados que nos fornecem, como “um só povo”, quadros de referências e significados estáveis, imutáveis e contínuos (HALL, 1990, p. 223, tradução nossa).

Já a segunda perspectiva, que mais nos interessa aqui, refere-se a uma identidade cultural que reconhece, além dos pontos de similaridade, também os pontos de diferença que constituem quem somos. Assim, a identificação se torna uma questão de “devir” e não exclusivamente do “ser histórico” e passa a pertencer não só ao passado, mas também às ocorrências do presente e do futuro (HALL, 1990). A partir dessa noção, é possível imaginar a construção da identidade metropolitana por meio do PDDI: se na dimensão *teórica e propositiva* do Plano, essa identidade foi ponto de partida para elaboração de programas, políticas, projetos e ações, na prática ela se fortaleceria através do *processo contínuo* de planejamento, que deveria, portanto, se tornar crescentemente participativo e inclusivo, buscando cada vez mais inserir a prática metropolitana no cotidiano local.

Um dos programas propostos no PDDI que previa tal continuidade para o planejamento metropolitano consistia na implementação dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs), parte integrante da Política Metropolitana

Integrada de Democratização dos Espaços Públicos dentro do Eixo Urbanidade (UFMG, 2011b). O objetivo dos LUMEs era criar espaços, físicos e virtuais, de articulação entre Universidade, Estado e Sociedade Civil para uma discussão continuada do Planejamento Metropolitano. Naquele contexto, pretendia-se manter ativa a articulação construída em torno da elaboração do Plano e, principalmente, ampliá-la a mais atores, por meio de três eixos de ação: divulgação de informações relativas ao processo de planejamento metropolitano; capacitação técnica e comunitária de acordo com demandas locais; e apoio, sobretudo para grupos da sociedade civil, no monitoramento da implementação desse processo de planejamento (UFMG, 2011b).

Tomando como ponto de partida a proposta de implementação dos LUMEs, ampliamos a reflexão para a relação entre a *identidade* e o *lugar*, a partir do conceito de Doreen Massey (2000). O *lugar* numa concepção ampliada é também assunto de discussão do Plano (UFMG, 2011a) e nesse sentido buscamos analisar as possibilidades e limitações da criação de **“um sentido metropolitano do lugar”** junto à criação de uma identidade metropolitana.

Segundo Massey (2000), ainda mantemos uma noção idealizada da ligação entre lugar e comunidade, o que nos leva a imaginá-lo sempre como um espaço de relações homogêneas e coerentes, repleto de heranças sentimentais e adverso às diferenças e aos estrangeiros. Por esse prisma, o lugar seria necessariamente um espaço reacionário, hermético e histórico. A geógrafa nos provoca, contudo, a pensar em outro sentido de lugar, indagando se é possível imaginá-lo como espaço *“adequado aos tempos globais-locais atuais e aos sentimentos e relações que esses tempos fazem emergir”* (MASSEY, 2000, p. 181). A primeira consequência desse entendimento progressista do lugar é sua característica dinâmica. Trata-se de um entendimento do “caráter” do lugar, que só pode ser construído por meio da ligação deste com outros.

Como as pessoas, os lugares também têm identidades múltiplas que podem ser simultaneamente fonte de riqueza e de conflito. Comunidades podem existir sem estar no mesmo local. De fato, a autora propõe que, para além do movimento físico, da comunicação invisível, ou mesmo de uma história longa e internalizada, é por meio das relações sociais, das ligações entre as pessoas, que se torna possível imaginar uma interpretação alternativa do lugar. Assim, em vez de pensar os lugares desde sua noção corrente, ou seja, como áreas de fronteiras delimitadas, pode-se imaginá-los como momentos articulados em redes de relações e entendimentos sociais. Uma noção expandida do que costumávamos definir como o lugar em si, ou seja, não apenas como uma rua, uma região ou um continente. Esse outro entendimento permite um sentido do lugar que é extrovertido, que inclui uma consciência de suas ligações com o mundo mais amplo e que integra de forma positiva o global e o local.

Para Massey (2000), as identidades do lugar progressista podem ser múltiplas ou conformar uma só identidade completa que engendra a mistura complexa de todas as outras, assim como defende Hall (1990). É possível, portanto, imaginar a identidade metropolitana como uma mistura heterogênea de várias outras identidades, que, vistas sob o prisma de uma “institucionalidade-escalar”, podem ser municipais, estatais, locais, bairristas, nacionais etc. e não precisam necessariamente acomodar apenas relações de consenso, mas

também de disputa e conflito, conquanto formem, em alguma medida, um senso de cidadania ampliada.

A partir de tais considerações sobre os conceitos de identidade e lugar, e suas implicações no contexto metropolitano, propomos repensar a proposta idealizada pelo PDDI para uma identidade metropolitana e sua promoção por meio dos LUMEs. Se a cidadania metropolitana requer a formação de uma identidade, essa nova identidade se forma a partir de um lugar metropolitano pensado para além de suas noções espaciais e escalares:

Se os lugares podem ser conceituados em termos das interações sociais que agrupam, então essas interações em si mesmas não são coisas inertes, congeladas no tempo: elas são processos (MASSEY, 2000, p. 184).

Ao projetar a criação de Lugares Metropolitanos, o PDDI já buscava destacar o processo de planejamento como elemento de construção de cidadania, aproximando-se, assim, ao conceito de Massey. No entanto, a proposta dos LUMEs trazia originalmente certa vinculação a uma noção territorial e física de lugar. Ainda que fosse idealizado um local afastado da homogeneidade, as primeiras concepções práticas do que seriam esses espaços se projetavam em ambientes bem delimitados, uma vez que se entendia que, para funcionar, um LUME precisaria de uma sala dotada de um computador e um funcionário (UFMG, 2011b, p. 809). Cabe esclarecer que sua inspiração inicial foi o projeto Pontos de Cultura⁶ do Governo Federal. Chegou-se a estudar a possibilidade de constituição de LUMEs a partir das Bibliotecas Públicas Municipais, mas rapidamente a proposta encontrou obstáculos institucionais e não foi adiante.

Sugerimos, portanto, que a compreensão do lugar como processo, assim como proposto por Massey (2000) e presente no PDDI (2011a), bem como a construção de uma identidade metropolitana, no sentido múltiplo e heterogêneo de Hall (1990), estabeleceu-se com maior potência a partir das experiências práticas de implementação dos LUMEs. Essas experiências avançam desde a proposta inicial do plano e trazem reflexões importantes para a continuação do processo de planejamento metropolitano em curso.

AS EXPERIÊNCIAS DOS LUMES

Finalizado o PDDI, a continuidade institucional do planejamento metropolitano foi garantida, como citado na primeira parte, por meio de dois outros programas propostos na Política Metropolitana Integrada de Regulação de Uso e da Ocupação do Solo. O primeiro deles foi o Programa Integrado de Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH) que, conforme indica o próprio nome, elaborou o macrozoneamento do território através da identificação de Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs).

Durante a elaboração do MZ-RMBH (entre 2013 e 2014), retomou-se a proposta de implementação dos LUMEs, que nessa ocasião foi reformulada e ampliada. A discussão dos princípios constituintes dos LUMEs junto a coletivos e movimentos da sociedade civil durante os momentos participativos trouxe transformações essenciais à sua configuração. A primeira delas foi a ampliação

⁶ Constituem-se como Pontos de Cultura os espaços de manifestações culturais dos grupos, entidades ou coletivos culturais assim certificados pelo Ministério da Cultura, a partir do estabelecimento de um convênio imbricado de responsabilidades e direitos, entre governo e sociedade civil (NUNES, 2011). Trata-se de projeto integrante do Programa Cultura Viva cuja foco é o protagonismo social a partir de um modelo de gestão compartilhada articulada em rede.

dos temas tratados para além do planejamento metropolitano em sentido estrito. Para uma real articulação entre Universidade, Sociedade Civil e Poder Público, tal como pretendida, percebeu-se que as temáticas deveriam manter-se flexíveis, abarcando, assim, a complexidade de demandas e discussões emergentes. Outra percepção foi a urgência de uma articulação entre os grupos atuantes em múltiplas escalas – municipal, metropolitana, estadual e temáticas – meio ambiente, mobilidade, educação, moradia etc.

Sob novos princípios norteadores, a primeira experiência prática dos LUMEs se deu com o mapeamento virtual da identidade cultural da RMBH⁷. O projeto ocorreu entre 2015 e 2016 e teve como objetivo levantar equipamentos municipais ligados à promoção do desenvolvimento social, educacional, cultural e esportivo. Foram mapeadas ainda ONGs, associações, lideranças, mídias, festas, eventos e programas locais, características culturais e outras curiosidades (ROCHA *et al.*, 2015). Juntamente com esse processo, foram recolhidas outras informações tais como planos, legislações e documentações municipais de maneira a constituir um banco de dados atualizado da RMBH. Surge a partir dessa experiência a ideia de criação de plataformas virtuais que serviriam como apoio aos espaços físicos, para concentrar as informações coletadas e sistematizadas ao longo do processo.

As demais experiências deram-se vinculadas a disciplinas ofertadas nos cursos de Arquitetura e Urbanismo e de Economia da UFMG que, no espírito da extensão universitária, desenvolveram-se a partir do assessoramento de demandas trazidas à universidade por grupos e coletivos externos. Os grupos envolvidos eram, em sua maioria, formados pela sociedade civil, ainda que ocasionalmente com apoio de membros do executivo ou do legislativo. Como esperado, foram trazidas questões diversas, à primeira vista talvez distantes da temática do planejamento metropolitano, tais como o apoio a um grupo de bordadeiras ou a implantação de um espaço cultural em uma edificação abandonada⁸.

Uma percepção recorrente em processos participativos é de que a discussão do planejamento territorial por si só pode ser árida e pouco convidativa e por vezes extremamente pautada no conhecimento técnico. As experiências dos LUMEs ampliam possibilidades de superação desse “limitante” ao demonstrar que uma multiplicidade de temáticas do cotidiano conectadas a interesses comunitários pode potencializar a construção de uma identidade metropolitana, contribuindo, assim, para a continuidade do planejamento e para sua emergência de baixo para cima.

Os LUMEs passaram a ser enxergados assim como espaços flexíveis, com especial atenção para a promoção de redes multiescalares e multitemáticas, por vezes caminhando em paralelo ao processo institucionalizado de planejamento, mas sempre buscando integrá-las ao processo em um sentido ampliado. Notamos aí uma transformação no sentido de lugar, aproximando-se ainda mais daquele proposto por Massey. Na medida em que os lugares passam a ser entendidos como momentos de articulação de redes compostas por relações sociais multiescalares, abandona-se a noção anterior de um lugar ligado a uma determinada espacialidade como imperativo para a sua constituição.

⁷ Mais informações disponíveis em <http://www.rmbh.org.br/mapa.php>.

⁸ As disciplinas ligadas aos LUMEs já são ofertadas há três semestres. Nesse período, já foram assessorados os seguintes grupos ou ações: Casulo, projeto de fortalecimento da cena artística de Ribeirão das Neves; Parque Barroco, grupo que luta pela implementação de um parque em uma Reserva Ecológica em Matozinhos; Feira Fora da Linha, em Vespasiano; Santa Martinha, associação de tecelãs em Ribeirão das Neves; Coopervesp, Cooperativa de Catadores em Vespasiano; Vila Vicentina, articulação para a recuperação de um espaço para abrigar grupos de Raposos e as atividades de um internato metropolitano; Guia Metropolitano, um guia que busca mapear as principais referência metropolitanas a partir de entrevistas e rodas de conversa; Cartilha sobre Planos Diretores; In Foco, escola de ensino técnico e de Economia Popular Solidária em Esmeraldas; e Espaço ConVida, projeto de incentivo local à cidadania, solidariedade e responsabilidade social em Sarzedo.

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LUMES COM AS EXPERIÊNCIAS DOS GRUPOS DE ACOMPANHAMENTO (GAS) NA REVISÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

A etapa mais recente do planejamento metropolitano iniciou-se em 2016 com o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, outro programa proposto no PDDI que envolveu a revisão dos Planos Diretores (PDs) de onze municípios da RMBH⁹. Nessa etapa, surge uma nova possibilidade de implementação dos LUMEs, dessa vez fomentada pelo aprendizado das experiências pretéritas, contando com uma participação efetiva do Poder público (executivo e legislativo) junto aos membros da sociedade civil e, ainda, apresentando a temática do planejamento territorial como catalisador de tal articulação.

O projeto em andamento ocorre novamente com a intermediação da UFMG, cuja contribuição baseia-se na experiência do planejamento metropolitano e na disseminação de suas propostas e de seus conceitos. Seu objetivo é detalhar, no curso do assessoramento à revisão dos Planos Diretores Municipais, as diretrizes, políticas e programas desenvolvidos pelo PDDI e pelo MZ-RMBH. Trata-se, portanto, de um processo de compatibilização entre o planejamento metropolitano e o local, buscando potencializar ambas as escalas e suas dinâmicas específicas.

A expansão da identidade local, sua articulação com a escala metropolitana e mesmo a desconstrução do espírito de competição entre municípios observado por Rolnik e Somekh (2000) permanecem como desafios ao processo. É forte o desejo expresso nas audiências e outros momentos participativos por maior autonomia dos municípios no que diz respeito a equipamentos, serviços, atração de investimentos e afins (universidades, hospitais etc.). No entanto, certas redes de ação e discussão que atentam para a importância da multiescalaridade podem também ser observadas, particularmente em torno de determinados temas.

Um desses temas catalisadores é, por exemplo, a mobilidade, sobretudo no que tange ao transporte público. Como muitas das metrópoles brasileiras, a RMBH caracteriza-se por uma centralização excessiva de serviços e equipamentos no município polo, atraindo fluxos intensos dos municípios periféricos. Pensar e lutar pela mobilidade de maneira efetiva implica, portanto, numa ampliação de escalas, percepção que parece se consolidar em meio aos atores envolvidos no processo. Outros temas que se destacam desde essa perspectiva interescalar incluem os recursos hídricos e as áreas de preservação, sobretudo quando seus limites transpõem as fronteiras municipais (no caso das bacias hidrográficas, por exemplo) e mais ainda quando suas benesses e impactos são sentidas de maneira generalizada.

Para além do tradicional processo participativo que integra os trâmites de elaboração de um Plano Diretor, uma relevante particularidade do projeto em questão consiste na criação, em cada um dos municípios assessorados, de

⁹ Os municípios contemplados são: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.

¹⁰ Uma coordenação compartilhada do processo de revisão por meio da formação de um grupo composto por poder público e sociedade civil é orientada pela resolução 25/2008 do Ministério das Cidades.

Grupos de Acompanhamento (GAs), instâncias paritárias formadas por membros do executivo, do legislativo e da sociedade civil¹⁰, cujas atribuições são:

participar de audiências públicas relacionadas ao processo de revisão do Plano Diretor; promover a divulgação e disseminação das informações produzidas ao longo dos trabalhos desenvolvidos; discutir com os setores que representam sobre toda e qualquer informação de interesse público relativa ao processo de revisão do Plano Diretor e a [sic] fornecer, caso existentes, dados e informações produzidas pelas diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil organizada que possam subsidiar os trabalhos de revisão do Plano (MINAS GERAIS, 2016, online).

Os GAs dos onze municípios apresentam níveis de envolvimento distintos com o processo de planejamento. É possível notar uma heterogeneidade de representações dentro deles, expressando os diversos interesses e também as diferentes identidades que compõem a RMBH. Essas diferenças expressam-se particularmente na capacidade de articulação da comunidade local para a participação nos fóruns e oficinas realizadas pela UFMG e na iniciativa própria dos GAs à realização de atividades que ultrapassam aquelas propostas pela equipe de trabalho no decorrer do processo. Destaca-se, por exemplo, a iniciativa de alguns GAs na realização de oficinas participativas adicionais – apropriando-se das metodologias aplicadas pela equipe técnica – ou a promoção de discussões temáticas internas e mapeamentos complementares àqueles já disponíveis em âmbito municipal. Apesar das disparidades, uma agenda contínua foi estabelecida em todos os GAs, com encontros semanais, quinzenalmente acompanhados por um estagiário da equipe técnica e abertos a toda a sociedade.

Um processo simultâneo de revisão de onze Planos Diretores de uma mesma região metropolitana possibilita, de maneira intensificada, a expansão do imaginário social local e a superação do planejamento estritamente municipalista. Foram proporcionados momentos de encontro entre os diferentes GAs, tais como as Oficinas de Capacitação e de Avaliação do Processo, além de incentivada a presença dos GAs nos momentos participativos de outros municípios, o que por vezes ocorreu. Entendemos que tal processo potencializa a construção de redes a partir do reconhecimento de desafios comuns e do aprendizado por meio do compartilhamento de experiências, o que, por sua vez, contribui para o desenvolvimento de identidades mais articuladas.

Os Grupos de Acompanhamento se estabeleceram como articuladores entre a equipe técnica da UFMG e as demandas, conhecimentos e desejos locais. Com a perspectiva de finalização da revisão dos Planos Diretores, é incerto seu futuro, no entanto eles carregam o potencial – desejável e encorajado – de continuidade. Esse prosseguimento pode se dar, por exemplo, pela sua transmutação em Conselhos Municipais, um caminho pela institucionalização com todos os seus prós e contras. Por outro lado, seu manutenção no caráter de LUME é potencialmente capaz de fortalecer identidades locais, possibilitando articulações na escala da metrópole e contribuindo para a implementação de um processo continuado de discussão sobre o

planejamento. Não apenas a longo prazo, mas também a curto prazo, uma vez que os Projetos de Lei dos Planos Diretores Municipais passarão ainda por um processo de aprovação nas Câmaras Municipais; e a médio prazo, para o controle social da implementação das diretrizes e propostas acordadas coletivamente e sistematizadas nesses Planos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte que teve início no final da década de 1970 vem passando por um importante processo de transformação: após um período de hiato na década de 1990, o projeto metropolitano foi retomado, buscando superar a experiência de bases tecnocráticas do período militar e assumir cada vez mais uma base participativa. Como vimos ao longo do texto, o novo modelo de gestão metropolitana conduzido pela UFMG foi pautado principalmente na ideia de que é o **processo de planejamento** (talvez mais do que os planos finais) que permite a gestão democrática do território da metrópole.

Tal processo continuado de planejamento revelou a necessidade de criação de uma **identidade metropolitana** e do reconhecimento de **lugares metropolitanos** nos quais seus cidadãos podem compartilhar um cotidiano dotado de regras pactuadas e compartilhadas localmente. O objetivo deste artigo foi discutir um pouco mais esses conceitos com base nas experiências práticas que dele se desdobraram, tanto nas disciplinas oferecidas pela Universidade e no desenvolvimento do MZ-RMBH, quanto na criação dos GAs, no atual processo de Revisão de Planos Diretores Municipais.

De maneira geral, entendemos que o processo de planejamento reiniciado em 2009 tem contribuído para uma compreensão aprofundada do território da RMBH, para o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento e para a construção de propostas uniformizadas em seu tratamento, ainda que adaptadas às realidades locais. No entanto, embora acreditemos que tal processo de planejamento tenha catalisado momentos de articulação intermunicipal e fomentado lugares metropolitanos intermitentes, em conformidade com os conceitos aqui discutidos, observa-se que a Universidade ainda assume um protagonismo marcante na manutenção das redes de relações sociais que constituem esses lugares metropolitanos.

Ainda que alguns avanços possam ser observados, é possível argumentar que o pensamento municipalista se sobrepõe à perspectiva de uma identidade metropolitana múltipla e heterogênea e que um processo sólido de planejamento continuado, tal como idealizado pelo PDDI-RMBH, ainda não foi completamente alcançado. No entanto, o estabelecimento desses ideais são, também em si, *processos* que contribuem disjuntivamente para o reconhecimento da importância da multiescalaridade para uma gestão democrática da metrópole.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia. *A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil*. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em: jun. 2017.
- BRASIL. *Constituição Federal*. D.O.U 191-A de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: jul 2018
- BRASIL. *Estatuto da Metrópole*. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: out. 2017.
- BRASIL. *Lei Complementar no 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: jul. 2018
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte: PUC, 2009.
- GOUVÊA, Ronaldo. *A questão metropolitana no Brasil*. Belo Horizonte: FGV Editora, 2005.
- HALL, Stuart. Cultural identity and diaspora. In: RUTHERFORD, J. (Org.). *Identity*. Londres: Lawrence and Wishart, 1990.
- MACHADO, Gustavo. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In: KLINK, J. (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- MASSEY, Doreen. Um sentido global de lugar. In: ARANTES, Antônio. *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus Editora, 2000. p. 176-185.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar n.º 88*, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Instituição e a Gestão da Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&comp=&ano=2006>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- MINAS GERAIS. Diretoria de Regulação Metropolitana (Ascon RMBH), eventos na RMBH: *Audiência Pública elege grupo de acompanhamento de Revisão do Plano Diretor do Município de Mateus Leme*. 2016. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- NUNES, Ariel. Pontos de cultura e os novos paradigmas das Políticas Públicas Culturais: reflexões macro e micropolíticas. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.
- ROCHA, Alessandra; LARES, Ana; LAZZARINI, Júlia; SOARES, Mateus. *Mapeamento da identidade cultural na região metropolitana de Belo Horizonte e a contribuição do projeto LUMES na constituição de uma cidadania metropolitana*. Plano Metropolitano RMBH. Dez. 2015. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Artigos>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, out.-dez. 2000, v.14, n. 4, p. 83-90.
- TONUCCI FILHO, João. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH – Produto Final – Volume 1*. Belo Horizonte: UFMG, 2011a.
- UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH – Produto Final – Volume 4*. Belo Horizonte: UFMG, 2011b.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 24/04/2018

Revisão: Carlos Alberto Trigueiro

Mariana de Moura Cruz

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
marimoura.arq@gmail.com

Lais Grossi de Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
grossideoliveira.lais@gmail.com

Thaís Nassif

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
thaisnassif@gmail.com

Ana Carla de Lira
Bottura



LUGAR DO CONFLITO E DA
NATURALIZAÇÃO DA POBREZA:
UMA LEITURA DA LUTA POR
MORADIA NA PERIFERIA DE
PALMAS-TO

102

pós-

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal contribuir com o debate acerca da formação das periferias no Brasil e seus desdobramentos, aproximando-o do contexto da cidade de Palmas, capital do Tocantins e com ênfase na atuação dos movimentos de luta pela moradia, entendidos enquanto sujeitos políticos periféricos. Apresenta-se, inicialmente, um compêndio de conceitos e dimensões analíticas que se entende como chave para a interpretação da periferização na cidade contemporânea, seguido pela apresentação de um breve panorama acerca da criação da cidade de Palmas e a instantaneidade da sua periferia. Como ponto de chegada, propõe-se uma interpretação dos principais aspectos que fundamentam a predominância e persistência do modelo de urbanização excludente sob o qual a mesma se constrói, tomando como base discursos encontrados em trabalho de campo e entrevistas realizadas com diferentes agentes da produção do espaço urbano, incluindo representantes de movimentos de luta por moradia locais, sujeitos de conflitos urbanos envolvendo as zonas periféricas da cidade.

PALAVRAS-CHAVE

Periferia. Palmas - TO. Luta por moradia. Conflito

THE PLACE OF CONFLICT AND
NATURALIZATION OF POVERTY: A
READING OF THE STRUGGLE FOR
HOUSING IN THE SUBURBS OF
PALMAS-TO

ABSTRACT

The main objective of this article is to contribute to the discussion about the formation of suburbs in Brazil and its unfolding, bringing it closer to the context of Palmas city, capital of Tocantins, with an emphasis on the movements of the struggle for housing understood as subjects peripheral politicians. A compendium of analytical concepts and dimensions is presented, which is understood as key to the interpretation of the periphery in the contemporary city, followed by the presentation of a brief viewpoint about the creation of the Palmas city and the instantaneity of its periphery. As an arrival point, it is proposed an interpretation of the main aspects that underlie the predominance and persistence of the model of exclusionary urbanization under which it is constructed, based on the discourses found in field work and interviews with different agents of the production of the urban space, including representatives of local struggles for housing, subjects of urban conflicts involving the suburbs of the city.

KEYWORDS

Suburb. Palmas - TO. Struggle for housing. Conflict.

INTRODUÇÃO

O crescimento periférico das cidades brasileiras é um fenômeno que, há décadas, vem sendo alvo de estudos nas mais diversas áreas do conhecimento em um esforço coletivo de problematizar e propor soluções para os impasses que derivam das zonas mais pobres da cidade. Do ponto de vista da produção do espaço urbano, a periferia pobre, entendida como *locus* do proletariado e subproletariado, se apresenta como elemento constitutivo e necessário à reprodução do capital, através da expansão da cidade capitalista. Para além do espaço urbano, a noção de periferia se estende à conformação de uma sociedade periférica, com uma população que vive à margem da economia, e que ao mesmo tempo que produto, é condição necessária ao sistema de acumulação capitalista.

O presente artigo, fruto de uma pesquisa doutoral em andamento¹, sob a orientação da Profa. Dra. Cibele Rizek (IAU/USP), tem como objetivo principal contribuir com o debate acerca da formação das periferias no Brasil e seus desdobramentos, aproximando-o do contexto da cidade de Palmas, capital do Tocantins, com ênfase na atuação dos movimentos de luta pela moradia, entendidos enquanto sujeitos políticos periféricos.

Apresenta-se, inicialmente, um compêndio de conceitos e dimensões analíticas que se entende como chave para a interpretação da periferação na cidade contemporânea, seguido pela apresentação de um breve panorama acerca da criação da cidade de Palmas e a instantaneidade da sua periferia. Como ponto de chegada, propõe-se uma interpretação dos principais aspectos que fundamentam a predominância e persistência do modelo de urbanização excludente sob o qual a mesma se constrói, tomando como base discursos encontrados em trabalho de campo e entrevistas realizadas com diferentes agentes da produção do espaço urbano, incluindo representantes locais de movimentos de luta por moradia, sujeitos de conflitos urbanos envolvendo as zonas periféricas da cidade.

I. O PAPEL DA PERIFERIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA CIDADE CAPITALISTA

“*Não há o urbano para todos*”, com esta frase, Damiani (2004, p. 30), sintetiza a sua leitura do modelo excludente de urbanização, desenvolvido historicamente no processo de industrialização do Brasil e demais países da América Latina, baseado no capitalismo dependente e entendido pela autora enquanto urbanização crítica. Em evidência, estão as contradições e limites inerentes ao modo de produção e reprodução social que fundamentou e segue alimentando todo o processo de constituição e crescimento das cidades latino-americanas, sobretudo as metrópoles. E é nas periferias destas que a ampliação, em níveis cada vez mais elásticos, das condições de acumulação primitiva, alimenta a produção do espaço por meio da pobreza, da miséria e da violência, que devem ser entendidas como estruturais na economia vigente. A urbanização crítica funda-se, portanto, no desenvolvimento desigual, que nega à maior parcela de uma população o livre acesso ao produto resultante da sua própria força de trabalho.

¹ No contexto da referida pesquisa foram realizadas, até o presente momento, 20 entrevistas contemplando os agentes da produção do espaço urbano, visando compreender o papel de cada um deles na reprodução, em âmbito local, das desigualdades socioespaciais presente nas demais cidades brasileiras.

O mundo das massas despossuídas é a urbanização crítica [...]. O mundo do dinheiro, da equivalência, que, nos seus fundamentos e subterrâneos, move-se como relações de não equivalência, de exploração do trabalho, de expropriação de meios de vida e de produção, de embate entre as formas do dinheiro – a do dinheiro como medida de valor e como meio de circulação, sintetizada na forma do dinheiro como capital – é a urbanização crítica. A tábua rasa da história, o seu varrer, a produção da obsolescência precoce dos produtos vários, incluindo a cidade, para afirmar novos produtos, é a urbanização crítica (DAMIANI, 2004, p. 39).

O subproletariado (SINGER, 1981), constitui a massa de trabalhadores precários, fruto da urbanização crítica, para os quais a ausência de garantias mínimas de condições adequadas de trabalho e os rendimentos, muito abaixo do suficiente para o sustento familiar, constituem-se nos elementos primários da sua localização estratégica no seio do processo de acumulação capitalista, porém às margens dos benefícios advindos deste. A produção de subúrbios e periferias pobres na cidade constitui-se, assim, como expressão materializada desta sociedade periférica no espaço urbano, que reproduz a precariedade social sob a forma de habitações improvisadas e autoconstruídas; carência de infraestrutura urbana (redes públicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, pavimentação asfáltica); equipamentos e serviços públicos. Para além da referência geográfica (ou geométrica), que as delimitam como bordas da malha urbana, distantes dos centros, a noção de regiões periféricas está atrelada diretamente à precarização física, aliada à desvalorização imobiliária que torna possível a fixação da população de baixa renda nos seus limites.

De acordo com Corrêa (1986, p. 73), a periferia urbana é o alvo de práticas territoriais que se inserem tanto no processo de acumulação do capital, quanto da reprodução da segregação socioespacial, em relação interdependente. Neste sentido, faz uma distinção entre a periferia popular e a periferia de elite (a exemplo das zonas litorâneas de grandes cidades e proliferação de condomínios fechados nas franjas urbanas), “*especialmente opostas, mas inseridas ambas as duas na organização de urna sociedade de classes: são os locais de reprodução do exército de reserva e dos dirigentes*” (CORRÊA, 1986, p. 76).

A expansão descontínua e periférica das metrópoles e demais cidades brasileiras é atribuída por Bolaffi (1982), não apenas aos altos contingentes de população pobre, mas também, e principalmente, ao processo induzido de esvaziamento e degradação de áreas centrais urbanizadas com fins especulativos e de geração real de riqueza. Para tanto, os agentes imobiliários contam com a intervenção direta do Estado, tanto na criação de mecanismos para o deslocamento periférico de populações, como na valorização posterior dos mesmos setores esvaziados através de investimentos públicos. Tais dinâmicas priorizam a função econômica do solo urbano em detrimento da sua utilidade, ou seja, a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso.

A consequência mais direta do processo de crescimento periférico é a degradação de todo o *habitat* urbano por meio da “*baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento de distância, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública*”. Além do “*desequilíbrio e*

transitoriedade das funções urbanas e das vantagens locacionais dos setores do espaço urbano" (BOLAFFI, 1982, p. 60).

Maricato (1982), chama a atenção para o alto índice de habitações autoconstruídas nas periferias urbanas, associando o fato à ideologia da casa própria (também abordada por BOLAFFI, 1982), intrínseca às leis gerais do sistema, aos excessivos gastos com aluguel e à insuficiência na oferta de locações para atender à demanda nas grandes cidades. Entendendo a autoconstrução como a arquitetura possível para as populações pobres e periféricas, a autora faz uma leitura das limitações e condicionantes desse processo que vai das dimensões do lote à qualidade dos materiais; falta de especialização da mão-de-obra; rudimentariedade da técnica e realização de obra em etapas. No entanto, a observação que mais interessa aqui destacar é a ligação direta desta prática com a especulação imobiliária e com a expropriação da força de trabalho do proletariado.

Para Oliveira (1981), a autoconstrução, viabilizada por meio da mão-de-obra não remunerada, se configura como supertrabalho:

Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (OLIVEIRA, 1981, p. 35-36)

Os aspectos acima destacados compõem, em linhas gerais, um panorama resultante da transição radical que representa o processo de industrialização brasileira, cujas condições estruturais estão fundamentadas na permanência da acumulação primitiva por espoliação entranhada no seio da sociedade em plena modernização, configurando-se, assim, como uma modernização precária. Nas palavras de Oliveira (1981, p. 36), no Brasil “*a expansão do capitalismo se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global*”.

A convivência entre o arcaico e o moderno e as múltiplas faces da sua relação estão, portanto, no cerne da concentração de renda, de propriedade e poder, característicos do capitalismo à brasileira, que pode ser entendido como periférico ao capitalismo global, dadas as suas especificidades.

Na cidade contemporânea, a periferia talvez seja o lugar onde essa convivência se mostre de maneira mais flagrante. Como reflexos visíveis, pode-se observar a coexistência de casas autoconstruídas, com problemas estruturais e sem reboco, que abrigam aparelhos de som e de TV com tecnologia de ponta, antenas de canais fechados de TV, carros importados, *lphones* e toda sorte de objetos de consumo de última geração. No outro extremo, velados, mas não menos presentes: o tráfico de drogas, a prostituição, a violência e seus trágicos desdobramentos. Todos frutos de um sistema que os reproduz diariamente na mesma medida em que os combate com indignação e repulsa.

2. PALMAS E SUA PERIFERIA

A fundação de Palmas está diretamente ligada à criação do Estado do Tocantins e à figura do político brasileiro: José Wilson Siqueira Campos. As terras sobre as quais se erigiu a cidade foram desapropriadas de fazendeiros locais pelo Estado que, na época, pagou por elas quantias irrisórias. Compradas como terras rurais – e naturalmente avaliadas de acordo com parâmetros compatíveis a esta condição – no entanto, transformadas pelo Estado em lotes urbanos e vendidas como tais, numa manobra que, ao mesmo tempo em que lesava os antigos proprietários, gerava receita para os cofres públicos (TEIXEIRA; FILHO, 1991).

Assim, Palmas nasce com a peculiar característica de ter o Estado, simultaneamente, como proprietário do solo urbano e seu primeiro especulador, encarregado das vendas, atuando em consórcio com grandes empresários de todo o país e empresas privadas de incorporação imobiliária. Desse modo, contribuiu para que a ocupação do solo urbano estivesse desde sempre, ligada ao mercado imobiliário. *“Palmas foi apresentada ao capital internacional e/ou nacionalizado como o ‘novo lugar’ do neoliberalismo, onde poderia ser engendrado esse ‘novo’ modelo de (re) ocupação territorial do capital privado na Amazônia Legal [...]”* (LIRA, 2011, p. 26, grifos do autor).

A cidade foi projetada por uma equipe chefiada pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, sócios do escritório goiano Grupo Quatro. O Projeto Urbanístico inicial, frequentemente confundido com Plano Diretor, apresenta diretrizes do ponto de vista da implantação e ocupação das quadras, recomendando densidades e a adoção de fases para o crescimento gradual da cidade.

Criada para abrigar funções político-administrativas, Palmas começou a ser construída no dia seguinte ao lançamento da sua pedra fundamental (20 de maio de 1989). As instalações do governo estadual e municipal foram o foco principal das suas primeiras obras. Vale ressaltar que o primeiro governo de Siqueira Campos no estado do Tocantins, tratou-se de uma gestão provisória de 2 (dois) anos até as eleições seguintes e foi marcado pelo lema *“vinte anos em dois”*, numa explícita referência ao discurso de Juscelino Kubitschek com relação à Brasília (*“cinquenta anos em 5”*). Isto pressupôs a imposição de um ritmo exageradamente acelerado a todas as decisões, projetos e construções. Os esforços se concentraram principalmente no sentido de consolidar o Tocantins através da criação da nova capital como sede administrativa e assegurar que Palmas se desenvolvesse e seguisse sendo construída e povoada da maneira como ele a idealizara (LIRA, 2011).

O início da ocupação se desenvolveu por meio da venda de lotes, realização de doações e leilões de áreas públicas. O estado, como proprietário da terra urbana, providenciou a criação da empresa de capital misto CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins, hoje, Terra Palmas, com o objetivo de assessorar o governo do estado nas políticas de desenvolvimento, atuando, primordialmente, como gestora e encarregada das vendas dos lotes (CARVALHO FILHO, 2018). No entanto, a viabilização da cidade só se tornou possível com a participação intensa das parcerias entre capital público e privado, através de empresas incorporadoras, responsáveis por

lotear as terras para uso residencial, influenciando diretamente nas diretrizes de ocupação urbana.

A responsabilidade direta do poder público no processo de ocupação de Palmas e sua consequente segregação socioespacial tem permeado, exaustivamente, discussões no âmbito acadêmico. É consenso nesta pauta, a constatação do caráter determinante que as primeiras estratégias assumiram na sua configuração socioterritorial. De acordo com estas interpretações, a ameaça de descontinuidade da primeira gestão do Siqueira Campos, nas eleições de 1990, é apontada como principal causa do total descontrole na ocupação de quadras, que supostamente seriam habitadas em fases muito avançadas da urbanização da cidade. Antes de entregar o governo ao seu sucessor, Moisés Avelino, o então governador distribuiu milhares de lotes a funcionários públicos, obedecendo a uma lógica segregacionista de implantação de classes mais abastadas e influentes na região central da cidade (1º escalão de funcionários públicos), seguidos por funcionários de menor escalão em um vetor decrescente no sentido sul. “*Às famílias pobres que chegavam à cidade em busca de empregos e oportunidades foram destinados lotes nas áreas de expansão, fora da malha urbana planejada, nos loteamentos conhecidos como Taquaralto e Aurenys*” (SILVA, 2010, p. 99).

O resultado foi muito rápido e de consequências irreversíveis: em apenas 2 (dois) anos, Palmas havia se tornado uma cidade fragmentada, dispersa, repleta de vazios urbanos (já que grande parte dos lotes doados viraram zonas de especulação imobiliária), construída sem qualquer tipo de fiscalização efetiva, claramente segregada, com sérios problemas de infraestrutura urbana e falta de equipamentos públicos nas áreas mais pobres. Ou seja, questões instauradas quase instantaneamente no espaço urbano, comuns a qualquer metrópole brasileira contemporânea, cujo processo de dispersão e fragmentação urbana tenha se dado de maneira gradual.

Existem, todavia, controvérsias quanto a esta interpretação do descontrole da ocupação urbana, que apontam para questões ligadas diretamente ao modelo de produção do espaço a partir do qual Palmas foi concebida. Dentre as entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa em andamento, o fato da cidade ter a sua construção autofinanciada através da comercialização do solo urbano foi identificada como principal motivo da desregulação. Informação e que desloca o foco da discussão, antes centrada primordialmente na pessoa do governador, para os princípios sobre os quais se projetou a construção da cidade.

Eles dizem que a cidade se autoconstruiu. [...] Eles entendem que a capital se autofinanciaria através do capital que gira em torno dela, que de certa forma é isso [...] abrir capital. Por isso que pobre não vai morar lá dentro. Só mora rico e quem tem dinheiro pra acompanhar a dinâmica do preço, do valor do lote urbano, do solo urbano (LIRA, 2017, Informação verbal).

Assim, a suposta neutralidade de um projeto urbanístico inicial, vítima de arbitrariedade políticas, passa a ser questionada, uma vez que a sua própria viabilidade se fundamenta na gestão da maior parte do território pela iniciativa privada e na ausência de controle do estado sobre o projeto, construção e processo de ocupação dessas áreas.

Também de acordo com entrevistados, as doações realizadas nos primeiros anos

de construção da cidade abrangiam quadras inteiras dadas como forma de pagamento a construtoras, incorporadoras e diversas empresas que atuaram nesse período, constituindo-se, desde o princípio da cidade, como agentes de destacada relevância na questão fundiária local e nas dinâmicas de produção do espaço urbano. A interferência da ação do Estado associada ao mercado imobiliário na urbanização de Palmas apresenta, portanto, uma influência direta na ocupação fragmentada e descontínua da malha urbana.

Essa área central, esses lotes centrais [...] você pode perceber esses vazios aqui. Então essas áreas centrais, quando o Estado lançou a venda, ele já lançou no princípio de especulação imobiliária: vendo um e deixo outro vazio [...] vendo um e deixo o outro vazio. A cidade foi planejada pra especulação imobiliária (PAZ, 2018, Informação Verbal).

Em um estudo acerca dos vazios urbanos em Palmas, Bazolli (2012) constata o registro de glebas inteiras, ainda sem parcelar, localizadas principalmente na região sudoeste, pertencentes a empresas do setor imobiliário e da construção civil. Algumas destas, inclusive, situadas entre as terras mais valorizadas da cidade, bem próximas à região central, dotadas de toda a infraestrutura urbana, com acesso a serviços públicos e equipamentos urbanos.

Enquanto isso, os bairros periféricos de Taquaralto e Aurenys seguiram crescendo em ritmo acelerado, consolidando-se como opção de terras mais baratas, direcionadas à população de baixa renda. Tendo em vista esta dinâmica, o mercado imobiliário se organizou também em torno do segmento popular, aprovando, ainda em 1991, 3.434 lotes residenciais no extremo sul da cidade (área de expansão sul no projeto inicial), onde se implantaram loteamentos populares (BAZOLLI, 2007).

Melo Júnior (2008) e Amaral (2009) abordam a questão da segregação social em Palmas a partir de leituras dos programas habitacionais direcionados à população de baixa renda (até 6 salários mínimos - SM) produzidos pelo poder público. As conclusões de ambos estudos apontam para a confirmação da atuação do Estado no sentido consolidar a periferização da pobreza em Palmas, reservando à população de baixa renda áreas distantes do centro urbano, carente de infraestrutura urbana adequada, equipamentos e serviços públicos e com sérias limitações em termos de oferta de transporte público. Tal postura, além de onerar os cofres públicos, aumentando a demanda por serviços básicos, mantém a exclusão social que a precede, na medida em que priva esta parcela da população de se integrar com o restante da cidade.

Além do atendimento por programas habitacionais por meio de subsídios governamentais, a alternativa encontrada pelos excluídos do mercado formal da habitação é a ocupação irregular, que vem crescendo em ritmo acelerado nos últimos anos. De acordo com o Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Palmas (2009), naquela ocasião a cidade contava com 640 ocupações irregulares, concentradas, em sua maioria, no setor sul, com maior ênfase para o bairro de Taquaralto. Apenas 3 anos depois, observa-se um incremento de mais de 450% neste número.

Bazolli (2012) chama a atenção para o crescimento de ocupações precárias na região norte da cidade, que, nos levantamentos mais recentes, revela um deslocamento do vetor de expansão desta modalidade de habitação, antes concentrada majoritariamente ao sul. Isto significa que os novos ocupantes

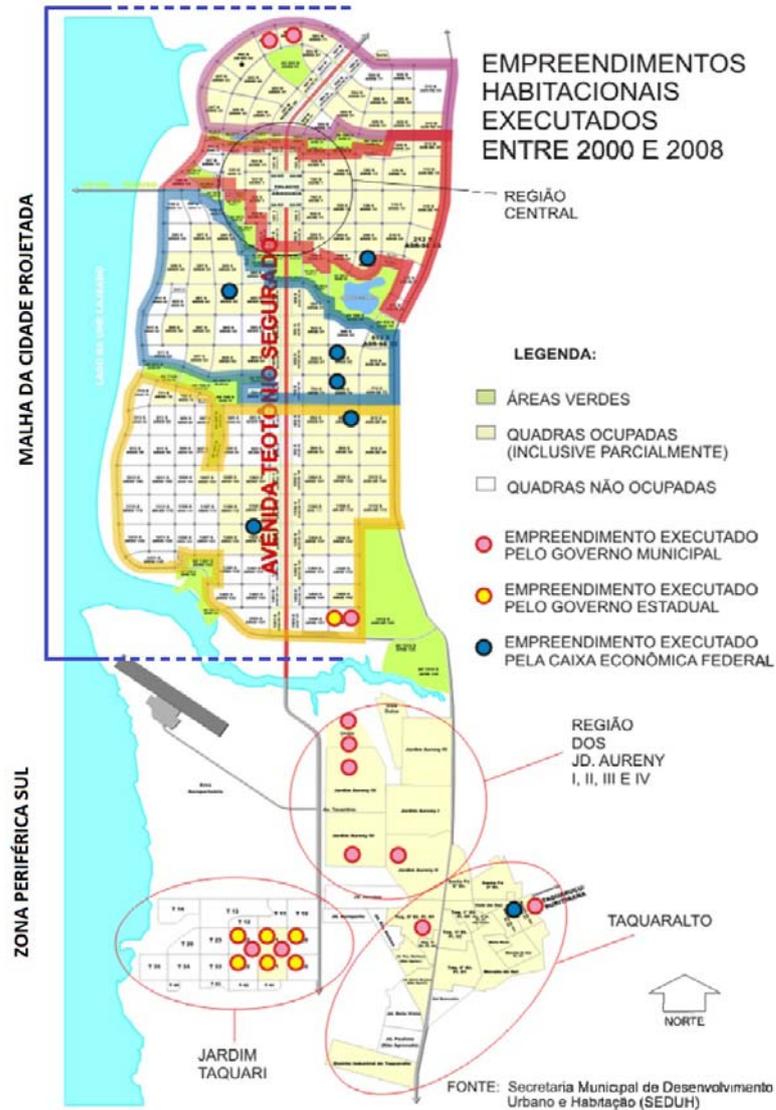


Figura 1: Empreendimentos habitacionais executados no período de 2000 a 2008. Fonte: AMARAL, 2009 (editado pela autora).

estão buscando regiões mais próximas da zona central da cidade, com maiores possibilidades de alcançar melhores condições de habitabilidade e com deslocamentos mais curtos das áreas com maior oferta de trabalho.

Outro aspecto importante de ser destacado é que a questão da irregularidade fundiária na periferia da cidade vem servindo de argumento para o mercado imobiliário, na sua defesa da expansão dos limites urbanos, obviamente buscando ampliar seu horizonte de atuação em detrimento da melhoria da qualidade de vida da população.

Guardadas as devidas proporções, o processo de formação da periferia de Palmas, em sua essência, não difere daquela que aconteceu em Brasília, algumas décadas antes. As cidades-satélites, que nascem antes mesmo do

Plano Piloto e crescem concomitantemente à sua edificação, constituem o território destinado à população de migrantes pobres, de maneira a evitar o seu assentamento nos limites da cidade planejada, garantindo, assim a sua não descaracterização. Passados aproximadamente 30 anos da criação de Brasília, também com função administrativa, mas visando atender a demandas econômicas regionais ligadas à expansão do agronegócio no interior do país, cria-se Palmas. Admitindo-se as diversas similaridades e divergências entre as duas cidades, tanto do ponto de vista da sua composição formal, quanto ideológica, interessa-nos aqui destacar a ausência de qualquer tipo de novidade na precocidade do processo de periferação por qual passa Palmas, fruto do mesmo fundamento que impulsiona a segregação socioespacial na sua vizinha Brasília: o estratégico desenvolvimento desigual. De acordo com a leitura de Smith (1988):

A lógica do desenvolvimento desigual deriva especificamente das tendências opostas, inerentes ao capital, para a diferenciação, mas com a simultânea igualização dos níveis e condições da produção. O capital é continuamente investido no ambiente construído com o fito de se produzir mais-valia e expansão da base do próprio capital. Mas, da mesma forma, o capital é continuamente retirado do ambiente construído de forma que ele possa se deslocar para outra parte e se beneficiar com taxas de lucro mais altas. A imobilização espacial do capital produtivo em sua forma material não é nem menos necessária do que a perpétua circulação do capital como valor. Assim, é possível ver o desenvolvimento desigual do capitalismo como a expressão geográfica da contradição mais fundamental entre o valor de uso e valor de troca (SMITH, 1988, p. 19).

A teoria defendida pelo autor, reforça o caráter espacial do desenvolvimento desigual, entendendo-o enquanto expressão inerente à produção capitalista do espaço urbano. A partir deste entendimento, faz-se possível desconstruir, sem dificuldades, discursos e leituras que tendem a atribuir ao surgimento das periferias em cidades projetadas o espectro da contradição, da espontaneidade, do inesperado. Tanto nas interpretações iniciais de Brasília, quanto em uma importante parcela de publicações acerca da criação e ocupação de Palmas, o fenômeno da ocupação periférica é visto como fruto de um crescimento desordenado, contrariamente ao planejado. A observação dos fatos de maneira localizada, e, portanto, descontextualizada de uma visão global acerca da influência dos processos de acumulação do capital, na conformação das cidades, conduz frequentemente a leituras parciais.

No caso de Palmas, o Estado, em associação a agentes imobiliários, aparece, flagrantemente, como peça chave na constituição de um tecido urbano fragmentado, disperso e socialmente segregado. Do ponto da produção capitalista do espaço urbano, sobretudo tratando-se do capital neoliberal, é exatamente essa atuação que se espera do poder público: o papel de facilitador de ações direcionadas à venda e gestão da cidade-empresa-mercadoria. Ao entender essa dinâmica enquanto estrutural no sistema capitalista, despersonaliza-se a discussão, focada nos caprichos e interesses dos gestores políticos, redirecionando o olhar para os artifícios sob os quais a lógica do capital se atualiza e instaura sua própria ordem onde se vê a desordem.

3. O CONFLITO NA PERIFERIA: ENTRE REGULARIZAÇÕES, INSTITUCIONALIZAÇÕES E RESISTÊNCIAS

Ao longo da sua curta história, Palmas vem gestando gradualmente núcleos de resistência e luta pela moradia, através da atuação de movimentos sociais urbanos locais, alguns deles atrelados diretamente a organizações em escala nacional, a exemplo do MNLN (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), o MTST (Movimento dos Trabalhadores sem Teto), MNMP (Movimento Nacional por Moradia Popular), além da FACOM-TO (Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins), o MILM (Movimento Independente de Luta pela Moradia), a OPM (Organização Popular de Moradia), entre outros. A atuação destes movimentos tem se centrado, sobretudo, na ocupação de lotes públicos ociosos na região e entorno do 'Plano Diretor' e em formas diversas de negociação com o poder público com vistas à doação de áreas, construção de empreendimentos de habitação de interesse social, equipamentos públicos e melhorias na infraestrutura urbana dos bairros periféricos. No entanto, observa-se que, em que pese os esforços empreendidos pelas lideranças até então, estes movimentos ainda vêm atuando de maneira desarticulada e pouco efetiva, tendo em vista a cidade como um todo.

² Entenda-se Plano Diretor como a área que abrange os limites da malha projetada da cidade. O termo é usado no cotidiano da população, de maneira informal, como uma forma de localização.

Da aproximação deste tema, ainda pouco estudado em Palmas, derivam-se três questões essenciais discutidas brevemente a seguir:

a) *Localização periférica do conflito* - Ao estudar a atuação de três movimentos de luta pela moradia na cidade, Suzuki (2016) relata detalhadamente o histórico de ocupações, negociações, conquistas e frustrações destes agentes sociais, de maneira a comprovar a importância de se reconhecer e valorizar a sua presença na produção do espaço urbano local. Contudo, não se faz necessária uma análise demasiado profunda para perceber que as áreas urbanas destinadas ou conquistadas pelos movimentos sociais localizam-se praticamente em sua totalidade em zonas periféricas da região do "Plano Diretor"², ou mesmo fora dele. Neste fato, o que merece uma observação mais cuidadosa não é a intenção do poder público em ceder às pressões populares para a regularização de certas ocupações, mas sim a identificação de uma tendência dos movimentos a disputar espaços localizados em zonas afastadas do centro da cidade, em sua maioria carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos e de pouco interesse imobiliário. Ao mesmo tempo em que se reconhece que tal estratégia apresenta maiores chances de êxito do ponto de vista da conquista da moradia, admite-se que este comportamento tende a reforçar a soberania do mercado imobiliário, ao passo que restringe o potencial de atuação dos movimentos sociais enquanto agentes da transformação.

Em entrevistas com lideranças de movimentos locais, foi possível identificar alguns elementos que auxiliam na compreensão desta dinâmica.

[...] o governo criou um aparelho repressor pra fiscalizar a gente. Criou a Agência de Vigilância do Solo Urbano [...] que era um aparelho repressor mesmo, organizado pela polícia. [...] Todas as ocupações que tiveram aqui na região central houve despejo. Inclusive despejo violento, de jogar família literalmente no meio da rua. Nós tivemos que até que mudar uma biblioteca nossa pro centro comunitário que a prefeitura construiu, porque tivemos que abrigar idosos aqui, cadeirantes [...] porque a prefeitura

despejou e tomou os móveis das famílias e deixou eles literalmente no meio da rua. (MIRANDA, 2016, Informação Verbal).

Bismarque Miranda, ou Bismarque do Movimento, é um dos principais atores locais entre os movimentos de luta por moradia. Líder do MNLM na cidade, possui um histórico de 22 anos de militância em Palmas à frente de diversas ocupações e alguns dos principais episódios de confrontação e negociações junto ao poder público. De acordo com ele, durante os primeiros anos da criação da cidade havia uma certa facilidade por parte do movimento em promover ocupações em qualquer região, uma vez que o estado ainda não possuía um “aparelho repressor” suficientemente estruturado para evitá-las. Assim, a negociação entre o poder público e os ocupantes constituía-se como alternativa mais utilizada para a remoção das famílias, que invariavelmente eram (e seguem sendo) reassentadas fora dos limites da malha urbana projetada. A partir da criação de uma instituição pública com poder de polícia dedicada ao controle e vigilância do solo urbano e dada a violência com que as tentativas de ocupações de áreas centrais eram tratadas, seria então essa uma possível causa para as ocupações periféricas hoje verificadas no espaço urbano.

Não se pode deixar de pontuar a tendência à naturalização da desigualdade como um provável componente deste comportamento. Na tentativa de explicar o fenômeno da subcidadania nos países periféricos, Souza (2003) propõe uma leitura que traz, entre outros autores, a abordagem de Florestan Fernandes quanto ao tema da integração dos escravos libertos às sociedades de classes. Esses pesquisadores constroem uma argumentação que vai buscar na inadaptabilidade do negro à nova condição e na completa incapacidade de inserção nos parâmetros de competitividade da cidade, nas vias de modernização, os argumentos chave para a perpetuação da marginalidade social e da desigualdade econômica no Brasil.

[...] naturalização da desigualdade periférica não chega à consciência de suas vítimas, precisamente porque construída segundo as formas impessoais e peculiarmente opacas e intransparentes devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma ideologia espontânea do capitalismo’ que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular (SOUZA, 2003, p. 179).

Em contato com outras lideranças foi possível identificar um segundo fator. A entrevista realizada com um dos líderes de uma ocupação ligada ao MTST e localizada no setor Jardim Taquari, extremo sul de Palmas, revela que a justificativa da escolha pela localização da ocupação se dá pelo entendimento de que o vetor de crescimento da cidade hoje está para aquele bairro, expressando uma constatação que atende e se origina nos princípios do mercado imobiliário na produção do espaço. Não se trata de contrapor-se a esta lógica, mas sim de adaptar-se a ela, através da incorporação de discursos que a reforçam.

Pesquisando no mapa a gente viu essa área pra cá [...] porque se hoje a gente ver o crescimento de Palmas está todo pra região Sul. Então a gente mudou pra cá porque a maioria do pessoal já habitava pra cá nessa região, a gente gosta dessa região sul e o crescimento de Palmas tá pra cá, o desenvolvimento, tudo [...] (MARTINS, 2017, Informação Verbal).

b) *Desmobilização pela institucionalização* - Outro importante aspecto, diz respeito aos mecanismos utilizados pelo poder público no sentido do enfraquecimento dos movimentos de luta pela moradia. Algumas estratégias

identificadas remetem à cooptação de líderes a assumir cargos em órgãos públicos da prefeitura, da criminalização e deslegitimação das ocupações enquanto organizações ou da fragmentação destas através de ações de reintegrações de posse.

[...] A gente continua tentando mobilizar a comunidade, mas as pessoas têm medo do aparelho repressor do estado, mas confia que o estado vai resolver o problema de moradia. [...] A estratégia deles foi comprar a base nossa [...] oferecer emprego (o pessoal tava desempregado), de fazer um cadastro lá na prefeitura dizendo que ia distribuir lotes e tentando desmoralizar as lideranças, falando que o nosso movimento não tinha moral pra construir as casas [...] Teve lideranças nossas que inclusive conseguiram emprego no Palácio, pra trabalhar lá [...]. Eu sei que eles acabaram desmobilizando a ocupação (MIRANDA, 2016, Informação Verbal).

Na narrativa do líder do MNLM, além das estratégias já esperadas, o cadastro junto aos órgãos públicos aparece como um importante elemento no sentido de coagir as famílias a trocar a luta pela expectativa do atendimento à demanda formalizada.

³ Disponível em: <http://terrapalmas.to.gov.br/noticia/2016/6/30/apartamentos-do-minha-casa-minha-vida-entidades-serao-lancados-nesta-sexta/>

Tal comportamento se apresenta como um reflexo direto do fenômeno que Singer (2009) identifica como lulismo, que seria o realinhamento eleitoral que acontece nas eleições de 2006 e que resultou na articulação da população de baixíssima renda, o subproletariado, como nova base de apoio ao segundo governo de Luiz Inácio da Silva. Entre os efeitos nocivos dessa aliança estão a despolitização e o enfraquecimento dos movimentos sociais, baseados na dependência de políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à desigualdade, aliados a uma atitude conciliadora e apaziguadora de conflitos, fundada no carisma do ex-presidente Lula. Como consequência, assiste-se um quadro generalizado de desmobilização de grupos sociais organizados no país (ou um redirecionamento de atuações, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades), conformando o que Oliveira (2007) anunciou como uma nova forma de dominação, diferente de qualquer outra já vivida no nosso país.

Em Palmas, a institucionalização da luta passa, ainda, pela identificada concentração de esforços dos movimentos locais de luta pela moradia, hoje em torno do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Entidades (PMCMV-E), em empreendimentos invariavelmente localizados na periferia do “Plano Diretor”: dentre estes destaca-se o MNLM, que vem trabalhando pela aprovação de 900 unidades habitacionais em Palmas e a Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins (FACOM-TO), que entregou 160 unidades no ano passado e vem trabalhando em seis áreas da cidade com vistas ao atendimento de um total 2 (duas) mil famílias³. Entre os movimentos locais, a atuação do MNLM em Palmas é destacada como aquela que sempre apresentou maior capacidade de enfrentamento, com sua força de resistência deslocada nos últimos anos exclusivamente para a produção habitacional através do Programa.

Para Rizek et al. (2014), o PMCMV-E representa um novo paradigma nas relações entre o Estado e as classes populares, constituindo-se, em princípio, como uma promessa à produção habitacional autogestionária no Brasil, no entanto revelando-se um verdadeiro campo de consenso entre poder público e os movimentos sociais.

O programa vem, assim, promovendo a produção habitacional de interesse social com as mesmas características da habitação de mercado e por meio dos movimentos populares, configurando o combate à pobreza como um negócio mediado por estes agentes sociais. A funcionalidade desse dispositivo no redirecionamento e reconfigurações em múltiplas dimensões da atuação dos movimentos sociais pode ser claramente identificada como estratégia de pacificação de conflitos.

c) *Tendência à proliferação de movimentos autônomos* – O conflito por moradia mais recente e expressivo em Palmas está no Jardim Taquari, encabeçado pelo movimento independente autointitulado “Movimento das Casas Prometidas”. Trata-se da ocupação, em outubro de 2016, de 300 unidades habitacionais construídas pelo governo estadual, através de recursos do Programa Pró Moradia, com obras iniciadas em 2011 e suspensas desde 2014, antes da conclusão. Após 9 (nove) meses de resistência, os ocupantes sofreram processo de reintegração de posse em agosto deste ano e, desde então, negociam com o poder público uma alternativa para 60 famílias restantes.

⁴ Este padrão de comportamento já havia sido identificado anteriormente por Suzuki (2016).

⁵ Para mais, ver VAINER et al., 2013.

Desde os primeiros contatos com as lideranças do movimento, um dos aspectos que mais chamou a atenção foi a recusa da vinculação política com qualquer tipo de movimento social organizado pré-existente⁴. Quando perguntados pelos motivos que levam a este posicionamento, a resposta não é clara, mas pode-se perceber nas entrelinhas uma certa descrença no poder de embate político dos movimentos consolidados, em virtude de alianças e cooptações anteriores. Uma chave para a leitura deste comportamento pode estar na reação ao lulismo que se verifica de maneira mais incisiva nas jornadas de junho de 2013⁵. A fragilização das lutas sociais derivadas do seu engessamento e contenção dentro do campo das instituições se constitui como uma das molas propulsoras de novas formas de organização social em prol da defesa de direitos.

Defendemos que os movimentos sociais não sejam partidarizados, que não sirvam de correia de transmissão para partidos, organizações ou mesmo grupos e coletivos políticos. Este tipo de prática que subordina o movimento social aos interesses políticos de uma ou outra agrupação política, retira a autonomia do movimento, limita o movimento aos que aderem à política do setor hegemônico causando um esvaziamento do mesmo (LUTA LIBERTÁRIA, s.d., p. 01).

Considerando essa interpretação como válida, caberia ainda buscar subsídios teóricos para a compreensão da inserção dos movimentos autônomos de luta pela moradia num contexto mais amplo de luta por direitos, uma vez que o atendimento às demandas colocadas por estes se coloca como condição suficiente para a sua dissolução. A sobrevivência dos movimentos enquanto atores políticos e agentes da transformação, portanto, estaria inevitavelmente comprometida. Neste sentido, arrisca-se uma leitura que reconhece a convivência da rejeição à institucionalização e a tudo o que representa o lulismo com a incorporação coletiva do discurso neoliberal centrado no indivíduo. A luta coletiva estaria, portanto, permeada pela presença de sujeitos neoliberais (DARDOT; LAVAL, 2013), no entanto despossuídos de condições mínimas de competitividade e diferenciação no mercado de trabalho, unidos temporariamente pela satisfação de necessidades básicas individuais. Apresentada preliminarmente, admite-se que tal formulação careça de um maior aprofundamento e incorporação de novas dimensões analíticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, desloca-se a visão do surgimento da periferia enquanto simples consequência do inchaço populacional ou da sua precariedade enquanto resultado da urbanização acelerada, desordenada ou do baixo poder aquisitivo dos seus moradores. A chave interpretativa que se busca ressaltar é a que reconhece o seu caráter estrutural nos países de economia dependente e a sua intrínseca relação com as condições de reprodução do capital. Tanto do ponto de vista social, quanto econômico, a periferia atende às demandas da produção do espaço urbano, absorvendo não apenas a população marginal/periférica do sistema de acumulação capitalista, como também reproduzindo dinâmicas econômicas e socioespaciais necessárias à manutenção deste.

A periferia de Palmas, constituída como espaço naturalizado da pobreza urbana, reflete a precariedade estrutural dos núcleos urbanos brasileiros, autoconstruídos, de infraestrutura ausente, carentes de serviços e equipamentos públicos e de violência abundante. O panorama local da luta por moradia apresenta-se igualmente periférico: observa-se uma debilidade de conflitos que sejam efetivamente representativos da luta de classes, cujos consensos, construídos a partir do diálogo com os demais agentes da produção do espaço urbano, consistem em uma importante contribuição para a manutenção das desigualdades socioespaciais existentes desde os primeiros anos da sua fundação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Francisco O.M. *Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos Programas Habitacionais executados no período de 2000 a 2008*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília – UnB, 2009.
- BAZOLLI, João Aparecido. *Os Efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da Cidade de Palmas – TO*. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente). Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas, 2007.
- BAZOLLI, João Aparecido. *Dispersão Urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/ TO*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Minas Gerais, 2012.
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, H. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1982. pp. 37-70.
- CARVALHO Filho, José. Entrevista concedida a Ana Carla de Lira Bottura. Palmas, 19 de Janeiro de 2018.
- CORRÊA, Roberto L. A Periferia Urbana. In: *Revista GEOSUL*, v.1, n.2, Florianópolis, 1986.
- DAMIANI, Amélia L. Urbanização crítica e situação geográfica. In: CARLOS, A.F.; OLIVEIRA, A.U. (orgs.). *Geografia de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004. pp. 19-58.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa, 2013.
- LIRA, ELIZEU R. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Porto Nacional, 02 fev. 2017.
- LIRA, ELIZEU R. *A Gênese de Palmas-Tocantins*. A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.
- LUTA LIBERTÁRIA. *Movimentos sociais autônomos e combativos*. Manifesto disponível em: <<https://quebrandomuros.files.wordpress.com/2010/06/movimentos-sociais-autc3b4nomos-e-combativos-luta-libertc3a1ria.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2017.
- MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

- MARTINS, Rogério. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 25 jan. 2017.
- MELO JÚNIOR, Luiz Gomes de. *Co yvy ore retama: de quem é esta terra?* Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Universidade de Brasília - Minter UnB-UFT. Brasília, 2008.
- MIRANDA, Bismarque. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 29 nov. 2016.
- OLIVEIRA, Franciso. Hegemonia às avessas. In: *Revista Piauí*, n. 7, jan 2007.
- OLIVEIRA, Franciso. *Economia Brasileira: crítica à razão dualista*. Rio de Janeiro: Vozes, CEBRAP, 4 ed., 1981.
- PAZ, Luís Hildebrando F. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 16 jan. 2018.
- RIZEK, Cibele. S.; CARVALHO, C.S.; CAMARGO, C.M. *Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades*. In: Caderno CRH, Salvador, v.27, n.72, 2014, pp.531-546.
- SINGER, André. Raízes Sociais e ideológicas do Lulismo. In: *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, n.85, nov. 2009, pp. 83-102.
- SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SILVA, Valéria C.P. *Palmas, a última capital planejada do século XX: uma cidade em busca do tempo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- SOUZA, Jesse. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SUZUKI, Flávia H. *As ocupações dos movimentos de moradia em Palmas e a disputa pelo espaço urbano*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins, 2016.
- TEIXEIRA, Luiz F. C.; FILHO, Walfredo A. O. O ideal e o real. Entrevista a Hugo Segawa. In: *Revista Projeto*, n. 146. São Paulo: Projeto Editores Associados Ltda., 1991. pp. 103-108.
- VAINER, Carlos; HARVEY, D.; MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

Nota da Autora

Este artigo é resultado da disciplina de pós-graduação “FLG5145 - A Periferia em Debate: Dimensões Contemporâneas”, cursada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo e ministrada pelos professores Cibele Rizek e César Simoni

Nota do Editor

Data de submissão: 10/10/2017

Aprovação: 25/05/2018

Revisão: Nelzir Martins Costa

Ana Carla de Lira Bottura

Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, SP. acclira@gmail.com

Tiago Schultz Cortes
Freire Ramos



ANGAI, UMA INFLEXÃO NO FAZER
URBANO CHINÊS

118

pós-

RESUMO

Este artigo trata da experiência de gestão urbana da cidade de Xangai desde a abertura econômica da República Popular da China, em 1978. As políticas urbanas desenvolvidas nesse contexto podem ser consideradas como um conjunto de métodos utilizados para difundir o recente fenômeno da hiperurbanização na China continental. Abordaremos este processo de formação de um novo modelo urbano asiático a partir da produção e venda de imagens espetaculares dentro da lógica do *city marketing*, compreendida através de processos como o da *xintiandização* em diversos bairros em Xangai e em muitas outras cidades chinesas e da construção e venda do ideal de modernidade chinês através das ações e projetos urbanos na região do Pudong.

PALAVRAS-CHAVE

Urbanização chinesa. Hiperurbanização. Modelo urbano. Xangai.

SHANGHAI, AN INFLECTION IN THE CHINESE URBAN MAKING

ABSTRACT

This article examines the urban management experience of the city of Shanghai since the economic opening of People's Republic of China in 1978. The urban policies developed in this context can be considered as a set of tools that the Chinese Communist Party applies to the country's urbanization project, to spread the recent Chinese hyper-urbanization phenomenon. This paper addresses this process of forming a new Asian urban model through the production and sale of spectacular images inside the logic of *city marketing*, understood through processes such as the *xintiandization* of many neighborhoods in Shanghai and in other Chinese cities, as well as the construction and urban planning of the Pudong area with the goal to sell the idea of modernization in China.

KEYWORDS

Chinese urbanization. Hyper-urbanization. Urban model. Shanghai.

INTRODUÇÃO

¹ A experiência de gestão urbana através de modelos de planejamento estratégico foi abordada na publicação do livro *Cidade do Pensamento Único* (2000), um estudo em torno da “venda da cultura” dentro de uma lógica de *city marketing* urbano. Segundo Arantes (2000), o “gerenciamento” passou a ser o jargão dentro do vocabulário urbanístico, uma novidade que ressuscitou o termo planejamento na “animação urbana” promovida entre burocratas, governantes e urbanistas para que as cidades se tornassem competitivas globalmente. Este planejamento visou sobretudo inserir as cidades em uma rede urbana internacional, um verdadeiro mercado de ações, em que a imagem serve de atração de mais capital estrangeiro. Ainda segundo a autora, o modelo de gestão urbana empresarial, ainda embrionário no contexto europeu em que o Estado Social esteve presente, só se consolida no contexto americano onde a parceria entre o setor público e a iniciativa privada tornou a cidade “uma máquina de produzir riqueza”. Desta forma a cidade-empreendimento passou a ser gerida e consumida ela mesma como mercadoria.

² Socialismo de mercado é um sistema político-econômico que mescla características socialistas na área política com princípios da economia de mercado, que é quando a maior parte da produção econômica é gerada pela iniciativa privada. Os únicos países a seguirem o socialismo de mercado, atualmente, são China, Vietnã e Laos. O socialismo de mercado pode ser caracterizado pelo controle político através de partido único; controle social realizado pelo governo, através da censura e repressão aos opositores; controle de preços, salários e sindicatos e estímulos públicos voltados para o desenvolvimento econômico.

O interesse deste artigo está no entendimento das mudanças ocorridas na cidade de Xangai desde a abertura econômica promovida pelo Partido Comunista Chinês (PCCh) e nas relações que podemos estabelecer entre as experiências do *city marketing*¹ integradas à venda da cultura como vetor para alavancar a recente hiperurbanização chinesa, responsável pela manutenção da economia mundial desde a crise de 2008 (HARVEY, 2011). A “revitalização” do antigo bairro histórico de Xintiandi, em Xangai, foi pioneira neste processo e abriu caminho para diversos projetos repletos de referências às tradicionais edificações com portais de pedra (*shíkùmen*), dentre outras edificações pastiches compositivas. No Pudong (margem leste do Rio Huangpu), está o bairro de Lujiazui Business District, com sua aparência *high-tech* espetacular que parece oposta ao *pastiche* historicista do bairro de Xintiandi, mas ambos são face da mesma moeda no atual processo de espetacularização urbana contemporânea que vemos na China.

O artigo segue no entendimento de que Xangai é a cidade chinesa que melhor reúne as características da urbanização chinesa contemporânea. Esse conjunto de características é denominado neste artigo por “Modelo Xangai”, um modelo urbano em desenvolvimento no século XXI. O “Modelo Xangai” reúne parâmetros de urbanização empregados em grandes projetos de urbanização em toda a China continental. Esses parâmetros são compostos por reformas urbanas extremas, pela venda da ideia de modernidade nacional e internacionalmente, pela integração entre capital internacional e capital estatal e pela articulação entre modelo urbano e modelo econômico resultante do socialismo de mercado² chinês.

Entendemos que o estudo dos antecedentes deste novo modelo urbano e econômico em formação na China nos trará prováveis tensionamentos no campo da arquitetura e urbanismo, e indicará possíveis caminhos ao Urbanismo (em fim de linha?) e do que sobrou da Arquitetura em meio ao capitalismo em sua fase de globalização informacional e dissolução de fronteiras locais, regionais e culturais. A análise dos casos dos bairros xangaineses de Xintiandi (no Puxi) e Lujiazui (no Pudong) é paradigmática para entender a reinvenção do planejamento estratégico no contexto urbano chinês. Esse modelo urbano e econômico mostra a capacidade de adaptação das estratégias do capital mesmo em um sistema político e econômico socialista de mercado resultante da hibridização entre o socialismo e o Capitalismo Mundial Integrado.

XANGAI, UMA INFLEXÃO NO FAZER URBANO CHINÊS

A cidade de Xangai está situada na foz do Rio Yangtzé, um dos principais rios da China, que corta o país de leste a oeste e passa por regiões de grande importância econômica no transporte e fluxo de mercadorias. Como resultado do impulso governamental, o estudo do processo de urbanização da cidade de Xangai se tornou fundamental para compreender os parâmetros de urbanização “Modelo Xangai”, utilizado como modelo-propulsor da modernização da China continental. O caso de Xangai se tornou paradigmático para entender a

hiperurbanização chinesa, já que reúne as características das primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEE) da região sul do país (o Delta do Rio Pérola) associadas às reformas urbanas extremas e ao embelezamento estratégico e museificação do centro “histórico”, identificado pelo PCCh como um modelo urbano desejável para o resto do país.

Não é por acaso que Xangai foi escolhida pelo PCCh como o laboratório de criação para o modelo urbano a ser seguido pelo resto da China. Já no século XIX, a cidade era identificada como um centro cosmopolita e tinha o porto mais movimentado do país. Em diversos momentos da história, a cidade de Xangai foi considerada por chineses de outras partes do país como “pouco chinesa”, mesmo antes das concessões internacionais do século XIX, que hibridizaram a antiga cidade portuária chinesa com modelos urbanos exóticos à tradição urbana chinesa.

Com a vitória do Partido Comunista Chinês sobre os nacionalistas do Kuomintang na guerra civil em 1949, houve uma inflexão no desenvolvimento urbano da cidade de Xangai. A hegemonia do domínio capitalista foi fundamentalmente invertida pela revolução comunista, inaugurando a fase socialista da cidade que agora passava para o controle direto do comitê central do PCCh em Pequim, perdendo seu status de “cidade administrativa especial”. Nesta fase, a cidade entra em franco declínio, pois o capital estrangeiro foi completamente bloqueado e nacionalizado, reorganizando o sistema econômico, político e social da cidade.

Com a morte do líder Mao Tsé-Tung, a cidade de Xangai, que anteriormente estava à margem dos investimentos governamentais, restabeleceu sua conexão com o mercado internacional e o capital estrangeiro, após a política de reforma e abertura (*gaige kaifang*) adotada pelo governo chinês e liderada por Deng Xiaoping em dezembro de 1978, o que garantiu ao governo municipal xangainês uma maior autonomia em relação ao governo central (FU, 2002, p. 113). Assim, o capital transnacional retornou ao protagonismo na cidade, mas só gerou efeitos perceptíveis quase uma década depois, com a aceleração das mudanças ocorridas através da injeção de capital estatal no lançamento do grande projeto para a região do Pudong na década de 1990, depois de pelo menos 70 anos de especulação em torno da área desde o esquema de Sun Yat-sen, líder da República da China, entre 1918 e 1924, que previa a instalação de um grande porto para a região como parte do plano *Great Port of Pudong* de 1919. Desta forma, o atual *skyline* de Xangai é resultado direto dos investimentos do Estado como peça-chave para entender o processo de *image-making*³ em torno do Pudong na atualidade.

A política de reforma e abertura de Deng Xiaoping para a República Popular da China foi consolidada através da nova Constituição de 1982, que sofreu emendas e foi detalhada através de uma série de regulações do Conselho de Estado a partir de 1988. Neste período, toda a terra urbana foi declarada como propriedade do Estado, enquanto a terra na área rural foi instituída como propriedade dos coletivos, ainda segundo a mesma constituição. Mas, com a abertura econômica, o direito de uso sobre uma parcela da terra urbana pôde ser transferido⁴, através do governo local, para uso próprio ou para ser arrendado, por período de até 75 anos, para os desenvolvedores locais (FRIEDMANN, 2005, p. 106).

³ Xangai é o grande laboratório de experimentações urbanas na China continental, as reformas e o *image-making* em torno do Distrito Comercial e de Negócios (CBDs) foram primeiro testados em Xangai e, depois, seguidos por Pequim, que é uma cidade bem mais controlada e museificada que Xangai. Em seguida, além de Pequim, outras cidades chinesas acompanharam o modelo Xangai desde que foi feito o *Lujiazui Business District*, segundo Shepard (2015), Pequim e Guangzhou foram as primeiras a revelar planos que seguiam a cartilha posta em prática em Xangai, mas muitas outras passaram a emular o modelo Pudong, dando início à epidemia de construção de cidades, todas elas com pelo menos um CBD em seus planos, das quais muitas sequer tinham demanda (nem população) para mantê-los.

⁴ O processo de transferência de terra precisa oficialmente de três níveis de aprovação pelo Estado, mas extraoficialmente costuma ocorrer mediante pagamento de propina (conhecido como *guanxi*, um tipo de negociação cara a cara), o que garante que novas escolas, hospitais, creches e outros empreendimentos sejam feitos em terrenos comprados do governo local e comercializados no mercado paralelo (FRIEDMANN, 2005, p. 106).

A partir da emenda aprovada em 1988, o governo flexibilizou ainda mais a transferência do direito de uso do solo. Como parte do contrato de arrendamento do direito de uso do solo, as companhias de desenvolvimento imobiliário que adquiriram o direito de construir eram obrigadas a limpar o terreno, fazer a terraplanagem e colocar a infraestrutura apropriada para dar suporte tanto a projetos estatais quanto privados. Desta forma, todos se beneficiaram com o arrendamento e as transferências de direitos de uso do solo urbano chinês. A urbanização chinesa dos últimos 30 anos é resultado direto destas iniciativas estatais que ainda têm efeito na atualidade.

Ainda a partir dos anos 1980, quaisquer áreas rurais poderiam ser anexadas ao centro metropolitano mais próximo com uma simples modificação do *status* de rural para urbano. Isso explica porque não só a área do Pudong, antes uma área rural, pôde ser anexada à municipalidade de Xangai, mas também várias outras áreas rurais em torno da cidade, tornando-a uma grande municipalidade. Como consequência da facilidade do processo de anexação de áreas rurais ao território de Xangai, a municipalidade passou a administrar uma área de cerca de 6.300km² em 2018, mais de quatro vezes a área do município de São Paulo.

XANGAI, A “CABEÇA DO DRAGÃO”

Após a estratégica modificação da Constituição em 1988, que tornou mais fácil a transferência de terras públicas rurais para a jurisdição de grandes centros urbanos adjacentes, o próximo passo do governo, em direção a tornar Xangai um modelo urbano do desenvolvimento econômico chinês, foi declarar que a cidade seria a “cabeça do dragão”, cuja tarefa era “impulsionar a China adiante”, segundo as palavras do então líder do PCCh, Deng Xiaoping, em visita a Xangai em 1990.

A região do Pudong foi então dividida entre zonas de desenvolvimento, sendo a mais importante (e espetacular) delas o centro financeiro de Lujiazui, criado pelos chineses para atrair fluxos de capitais estrangeiros, que iniciou uma série de colaborações com consultorias internacionais para o planejamento urbano.

Muitos dos grandes nomes do *star system* da arquitetura mundial participaram do concurso deste que viria a ser o “novo símbolo” da “nova Xangai”, inaugurando as grandes e estruturantes reformas que iriam modificar drasticamente a imagem, os costumes e os modos de vida da cidade.

Assim, entre 1988 e 1998, mais de 9 milhões de metros quadrados do tecido urbano antigo de Xangai foram demolidos e, nos quatro anos seguintes, quase 50 milhões de metros quadrados de bairros antigos foram demolidos para dar lugar aos novos empreendimentos (Figura 1). Em menos de 14 anos, a voracidade do crescimento devastador da cidade

Figura 1: Demolições em curso no centro da cidade de Xangai. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.



⁵ O *hukou* é um sistema de registro e controle de fluxo populacional. Cada cidadão é registrado na zona onde nasceu e pode perder direitos básicos de acesso à educação ou à saúde caso migre para uma outra zona, seja ela rural ou urbana.

⁶ Desta agência, foi criado o grupo liderado por Joseph Belmont, uma das figuras-chave responsável pelos grandes projetos parisienses, incluindo o Grande Arch em La Défense e a pirâmide do Louvre de Paris de I. M. Pei (CAMPANELLA, 2008, p. 72).

desmanchou uma área inteira equivalente a Veneza. O impacto humano desta extensa reorganização espacial resultou na relocação, em apenas dois anos, de mais de 200.000 famílias, quase 640.000 pessoas, o equivalente à população da cidade de Baltimore na época (CAMPANELLA, 2008, p. 146).

Por outro lado, a migração campo-cidade e as reformas econômicas da década de 1980 resultaram em um fluxo constante de migrantes rurais para as grandes cidades chinesas que entravam para as estatísticas como “população flutuante” (*liudong renkou*), pois, em geral, eram advindos de áreas e vilarejos e não tinham o registro *hukou*⁵ “urbano”. A migração campo-cidade passou a ser significativa em Xangai após a década de 1990, quando as restrições do *hukou* passaram a ser flexibilizadas; somente Xangai recebeu 500.000 trabalhadores do campo em 1984, mas este número cresceu para quase 4 milhões de imigrantes no ano de 2000 (CAMPANELLA, 2008, p. 181), o que equivale a quase um terço da população total da cidade no começo do século XXI.



Figura 2: O modelo urbano em formação em Xangai, materializado no Pudong, avistado das ruas da cidade velha.

PUDONG: O “MILAGRE CHINÊS”

Desde o período em que os estrangeiros ocupavam as concessões europeias em Xangai, líderes chineses enxergavam a Concessão Francesa como um modelo de gestão municipal a ser seguido, já que o governo anglo-americano da concessão inglesa era mais liberal e descentralizado. Esta antiga relação foi então retomada com uma parceria entre a agência de planejamento público urbano francês, o *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France* (IAURIF),⁶ e o novo prefeito da cidade de Xangai, Zhu Rongji, em 1985. O plano de Zhu era convocar uma consultoria internacional capaz de atrair a atenção da mídia para a cidade, formalizando a colaboração sino-francesa para prestar consultoria ao projeto urbano de Lujiazui na região do Pudong (Figura 2). A decisão de contratar uma consultoria em vez de ter uma competição aberta deveu-se à preferência do Partido Comunista Chinês (PCCh) em permanecer no controle total do processo de desenvolvimento dos projetos que seriam feitos. Desta forma, os oficiais do partido puderam escolher dentre várias propostas ao invés de se comprometerem com apenas a proposta vencedora.

Foram apresentados oito arquitetos que poderiam vir a participar da consultoria – Renzo Piano, Massimiliano Fuksas, Richard Rogers, Norman Foster, Toyo Ito, Kazuo Shinohara, Dominique Perrault e Jean Nouvel – e, desta lista inicial, os oficiais escolheram quatro, Ito, Fuksas, Perrault e Rogers, que visitaram Xangai em 1992 e retornaram meses depois para apresentarem suas propostas. Enquanto isso, equipes de demolição nivelavam o terreno e fizeram *tabula rasa* das vilas de Pudong (que, na época, já contava com quase 1 milhão de habitantes entre imigrantes e refugiados), gentrificando a área para o megaprojeto-espetacular de Lujiazui.



Figura 3: *Pearl Tv Tower*, na *Century Avenue* em Xangai. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor



Figura 4: Maquete da cidade de Xangai, que fica exposta no Museu de Urbanização de Xangai. Ênfase para a *Century Avenue* no topo da imagem. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.

⁷ A Pearl Tower ou Oriental Pearl foi o edifício mais alto da China entre 1994-2007 (GREENSPAN, 2014). A estrutura pretendia ser o “símbolo do futuro”, mas, na verdade, é um grande “obelisco reluzente”, já que a tecnologia usada para transmissão de mídia é remanescente de um sistema soviético antigo, fazendo da torre uma estrutura mais adaptada para a realidade da televisão na década de 1960 do que 1990 (CAMPANELLA, 2008, p. 75). A forma do edifício é basicamente um tripé que sustenta uma esfera com um espigão que sobe em direção ao céu, coberto por uma parafernália luminescente que pisca e “dança” no ritmo das músicas que tocam na escadaria da bilheteria.

⁸ Tradução nossa do original: “park visitors are reminded that local law prohibits “patients with mental or infectious disease or improperly dressed persons from entering the Park” (CAMPANELLA, 2008, p. 80).

O primeiro prédio a ficar pronto foi uma imensa torre de rádio e tv conhecida como “*The Pearl of the Orient*”⁷ (Figura 3), projetada por um time de arquitetos e engenheiros chineses do *Shanghai East China Institute of Architectural Design* (CAMPANELLA, 2008, p. 73), sendo uma das atrações turísticas mais visitadas da China ainda hoje. A torre tornou-se rapidamente um símbolo da cidade e das ambições urbanísticas chinesas, a estrutura é conhecida como “Torre Eiffel de Xangai” e fica evidente através das miniaturas e chaveiros que são vendidos para turistas, a exemplo do que acontece com a Torre Eiffel de Paris.

De todos os projetos elaborados para Lujiazui, nenhum foi considerado “vencedor”, o partido terminou por escolher uma proposta “mista” englobando as ideias que melhor se adaptavam à imagem que pretendia vender e ordenou que o projeto “otimizado” fosse desenvolvido pelo time de arquitetos chineses do *Shanghai Urban Planning and Design Institute* (CAMPANELLA, 2008, p. 79). Não houve participação pública na elaboração do projeto e os habitantes da região do Pudong foram relocados para regiões distantes e até mesmo para outras cidades, vilas e distritos menores.

Os franceses deram consultoria para a construção da principal avenida de Pudong, a *Century Avenue* (Figura 4), um grande *boulevard* que começa na *Pearl Tv Tower* e termina em um grande parque público, o *Century Park*, que permanece a maior parte do tempo vazio, onde, na entrada, lê-se “pacientes com doença mental ou infecciosa ou pessoa inadequadamente vestida serão proibidos de entrar no parque”⁸ (CAMPANELLA, 2008, p. 80). A *Century Avenue* foi pensada à imagem e semelhança da *Champs-Élysées* de Paris e,

Figura 6: Passarela de pedestres sobre anel viário na *Century Avenue* de Xangai. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.



pós-
125



Figura 5: Vista do Pudong durante a noite e o espetáculo luminoso proporcionado pelo Estado até as 23 horas. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.

⁹ Ao ser designado o desenho da *Century Avenue*, Charpentier argumentou que a avenida deveria ter um traçado inteiramente novo, e diferente da parisiense, e não mais uma *Champs-Élysées*. Mas, segundo Greenspan (2014, p. 30), a avenida chinesa tem exatamente um metro a mais que a parisiense, com pouco ou nenhum comércio no nível do pedestre, e foi pensada para carros e não para pessoas.

mesmo que o arquiteto francês Jean-Marie Charpentier negue,⁹ o desenho guarda proporções e perspectivas que remetem à famosa avenida francesa, com alguns pequenos “ajustes” por conta da escala monumental, pensada para impressionar a distância, do céu ou do alto dos arranha-céus de Pudong (Figuras 5 e 6).

A “competição” para o projeto de Lujiazui foi uma das mais divulgadas em meados da década de 1990 e sua concepção tem por objetivo o enaltecimento do poder e da capacidade do Partido Comunista Chinês (PCCh) em construir uma megalópole moderna sob um “socialismo com características chinesas”, ao injetar capital estatal ainda hoje na sua conformação urbana (FU, 2002, p. 113), fazendo com que a cidade pudesse competir com cidades como Hong Kong, Cingapura e outras, não só na Ásia como no mundo. Mas, então, podemos nos perguntar aqui o mesmo que Otilia Arantes no seu livro *Chai-na*, de 2011: “o que há de errado com Xangai?” (ARANTES, 2011, p. 159). Por que muitos economistas relatam preocupação com sua aparente pujança econômica? Seria o *skyline* de Xangai um rebatimento coerente da situação econômica e financeira chinesa, ou um mero embuste?

Segundo Arantes, quando Xangai passa a ser considerada também uma ZEE, como as cidades do Delta do Rio Pérola, e, ao mesmo tempo, a consumir bilhões de *yuan*s na sua expansão, especialmente no Pudong, todo o crescimento econômico que acompanhou esse processo teria resultado de uma espoliação das camadas sociais menos privilegiadas.

Não apenas Xangai, mas todo crescimento chinês e as modernizações urbanas que o acompanharam teriam sido resultado de uma espoliação

muito especial, seja através da transferência de renda extraída de camadas sociais underprivileged, seja através de taxaço dos vários tipos de negócios e arranjos empresariais situados na imensidão da China rural [...] são estes últimos os responsáveis pelo boom dos anos 80/90, e que ainda continuam a sustentar boa parte destes centros literalmente “inventados” e superlativamente concentrados em Xangai (ARANTES, 2011, p. 160).

A mudança da política da “venda” de terras rurais (novo “negócio da China”) e a possibilidade de anexá-las às municipalidades impulsionaram a urbanização chinesa e, principalmente, a de Xangai que teve seu território ampliado, possibilitando novos empreendimentos e grandes projetos. Como a maioria dos habitantes da área de Pudong era composta de população flutuante, sem registro de moradia ou com *hukou* rural, não entravam para as estatísticas como população “oficial” da cidade, desta forma, mesmo depois da gentrificação e construção da torre de tv, a área do Pudong foi considerada uma “cidade fantasma” (SHEPARD, 2015, p. 202) por repórteres, principalmente os estrangeiros, que viam o centro financeiro pronto, mas “vazio de gente”. Este problema social de invisibilidade da população flutuante fica ainda mais evidente se comparado ao aumento da população da cidade. Em 1990, o censo indicava uma população de 7.834.800 pessoas e, em 1997, este número passa para 10.185.900 pessoas em números oficiais (LI; WU, 2002, p. 26).

¹⁰ Análise feita pelo professor do MIT, Yasheng Huang, segundo quem o “Potemkinismo chinês” seria o conjunto de cidades e fachadas confeccionadas de modo a distorcer e idealizar a realidade (HUANG, 2008).

¹¹ A fabricação de consensos em torno do crescimento a qualquer preço é peça-chave para instaurar uma situação de mobilização competitiva permanente para a batalha com as cidades concorrentes. As cidades hoje são como fábrica de ideologias, de territórios, de comunidade, do civismo, etc.

Segundo Arantes, Xangai pouco produz riqueza real se a analisarmos macroeconomicamente, mas é um grande centro de consumo e possui diversas sedes de grandes empresas multinacionais fazendo do Centro Financeiro de Pudong e do Centro de Alta Tecnologia uma espécie de “bem arquitetadas farsas” que, “por entre tantos simulacros e fachadas”, “no fundo nada mais seria do que uma gigantesca cidade *Potemkin*¹⁰ – em suma, mero cenário” (ARANTES, 2011, p. 162).

É precisamente esta a estratégia do PCCh ao forjar um cenário de sucesso e vender a ideia de “modernidade” que pretende aplicar às demais cidades do país e, principalmente, indicar como irá dispor das cidades ao passo que se torne um credor em nível internacional. Além disso, a estratégia retórica da construção de um paradigma urbano tem como objetivo a promoção de uma cidade como atrativa para investimento de capital de maneira ampliada e, em geral, este tipo de teatro costuma envolver os espaços urbanos citadinos e interferir inevitavelmente nos modos de vida dos moradores. No caso chinês, o estabelecimento do consenso¹¹ em torno do “sucesso” de Xangai tem um objetivo econômico duplo – vender este consenso como motor de arranque para continuar seu projeto de modernização da China através de investimentos internos na urbanização do país e se tornar referência externa capaz de engendrar modernizações em outros contextos além-fronteiras atraindo mais investimentos externos para o país.

Portanto, criar um consenso quanto ao “sucesso” de Xangai é precisamente a intenção atual do Partido Comunista Chinês, a fim de manter o seu capitalismo de Estado através da urbanização. Ainda segundo Arantes (2011), a análise feita pelo economista Yasheng Huang do crescimento urbano de Xangai indica que ele é sobretudo “político”. Huang ainda o compara ao

“desenvolvimentismo” de regimes centralizados e autoritários, ligados em sua maioria a “grandes obras superdimensionadas de infraestrutura, paraíso das empreiteiras, gigantismo dos anéis burocráticos de negócios” (HUANG, 2008 apud ARANTES, 2011, p. 164). O modelo Xangai, sob o ponto de vista de Huang, é um embuste, uma farsa, já que a “evidência visual” que busca garantir o status de Xangai como “milagre” é apontada pelo autor como resultado de uma “miragem” que ainda não pode ser demonstrada economicamente.

Após a abertura econômica liderada por Deng Xiaoping, o crescimento chinês realizado pelas modernizações urbanas pode ser identificado em Xangai, que reúne todas as características encontradas nos arranjos empresariais na urbanização chinesa desde que era majoritariamente rural. Atualmente, o crescimento entre as décadas de 1980 e 1990 ainda sustenta boa parte dos centros financeiros construídos pelo interior do país, feitos à imagem e semelhança do Centro Empresarial de Pudong, de maneira que tanto as fachadas reluzentes de Xangai quanto as cidades repletas de centros financeiros inúteis, sem sentido e esvaziados, seriam, portanto, também um fruto de um simulacro, um mero cenário proporcionado pelo PCCh e Huang ainda completa nossa afirmação: “Se a economia chinesa tropeçar, os futuros historiadores olharão para trás, para a estonteante elevação de arranha-céus em meio aos antigos arrozais de Pudong, como um sinal de alarme que passou despercebido para quase todo mundo” (HUANG, 2008, p. 231 apud ARANTES, 2011, p. 159-160).

No entanto, a profusão de centros financeiros nas novas cidades do interior da China é um fenômeno recente. Até a década de 1990, quando o governo começou a construção seriada de novas cidades, não existiam centros financeiros na China (SHEPARD, 2015, p. 136). Mas quando Xangai começou a desenvolver o *Lujiazui Business District*, em Pudong, outras cidades grandes como Pequim e Guangzhou começaram a seguir seu “sucesso”. Este movimento desenvolvimentista continuou emulando o exemplo de Pudong e engendrou uma epidemia de centros financeiros como vetor de crescimento para cidades pequenas. Isto gerou alguns problemas sociais e urbanos, pois estas pequenas cidades não apresentavam uma demanda real para ter centros financeiros, nem o capital para construí-los e, muito menos, para mantê-los funcionando.

Foi feito um levantamento sobre a quantidade de centros financeiros pela China que revelou projetos em andamento para 36 novos centros em 2003 (SHEPARD, 2015, p. 135). A competição por investimentos transformou a construção de centros financeiros em um objetivo para as cidades menores no interior da China que seguiram o “Modelo Xangai” com o intuito de se tornarem relevantes no contexto nacional.

O próprio centro financeiro de Lujiazui, em Pudong, permaneceu estagnado com uma taxa de menos de 30% de ocupação mesmo anos depois de construído, mas as autoridades da cidade não chegaram a se preocupar. Na primeira oportunidade, obrigaram bancos e estatais chinesas a mudarem suas sedes para os novos arranha-céus que estavam aguardando ocupação. E foi assim que o Lujiazui, no Pudong, se tornou um dos centros financeiros mais

Figura 8: Arranha-céus na *Century Avenue*, a torre central é a *Jin Mao Tower*, que, ironicamente, foi desenhada por uma firma americana e pensada para simular a forma do *Kaifang* (legendário pagode chinês). Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.



Figura 7: Passeio público na orla do Bund Antigo em Xangai. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.



¹² Tradução nossa do original: “Shanghai’s central business district (CBD) in Pudong sat stagnant with less than a 30 per cent occupancy rate for years after it was built, but the city’s officials didn’t worry. They knew they had their finger on very powerful switch; when the time came they flicked it and forced state-owned banks to move their headquarters across the Huangpu River into the new skyscrapers that were awaiting them. Pudong is now one of the most vibrant and powerful CBDs on the planet and is the model for new business districts across China.” (SHEPARD, 2015, p. 77).

vibrantes e poderosos do planeta, sendo o modelo para as novas áreas de negócios em toda a China¹² (SHEPARD, 2015, p. 77). Converter Xangai em um centro internacional econômico e financeiro tem sido a meta principal do PCCh desde o final do século XX. A descentralização do poder estatal, as mudanças nas leis que regulamentam o direito do uso do solo e a nova regulação que incentiva o investimento de capital estrangeiro aceleraram ainda mais o processo de transformação da cidade. Após a consolidação da área de Pudong e construção dos arranha-céus de Lujiazui, era clara a intenção do Partido Comunista Chinês de superar o impacto que o *Bund* (Figura 7) havia causado na década de 1930. Assim, o programa que envolvia a construção do primeiro arranha-céu que acompanharia a torre de tv (a *Pearl Tower*) deveria ser tipicamente chinês, mas o edifício *Jin Mao Tower* (Figura 8) foi ironicamente desenhado por uma firma americana e pensado para simular a forma de um pagode chinês legendário, o *Kaifang*.

O Lujiazui foi o responsável pela promoção da cidade em nível global, mas não é só a área do Pudong que lidera as estratégias do governo na venda da imagem da cidade, o antigo bairro de Xintiandi foi o principal alvo (em escala local) da lógica preservacionista e homogeneizante da gestão urbana/cultural da cidade.

O maior exemplo de um planejamento estratégico com foco na venda da cultura como principal vetor de “revitalização” urbana em Xangai é o projeto para o bairro de Xintiandi, com inauguração da primeira fase em 2001, sob o nome *Shanghai’s Xintiandi Shopping District* (CAMPANELLA, 2008, p. 275).



Figura 9: Fachada de um *shikùmen* em uma área não revitalizada no centro de Xangai. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.

¹³ Boa parte das habitações típicas de Xangai, os *shikùmen* (uma casa com portal de pedra, resultado da hibridização entre a arquitetura imperialista ocidental e a organização espacial das ruas estreitas chinesas do século XIX), que antes abrigavam quase 80% da população xangainesa, foram praticamente todos destruídos na década de 1990.

“XINTIANDIZAR”: O VERBO DA VEZ NO URBANISMO CHINÊS

Nas últimas décadas, o verbo “*xintiandizar*” se tornou mandatário em qualquer novo projeto urbano realizado na China continental, seja ele pensado para Xangai ou não. Palavra de ordem em qualquer processo de “revitalização” e diretriz incontornável a qualquer construtor ou empreiteiro chinês que busque replicar o “sucesso” de Xangai em seus empreendimentos, sejam eles bairros ou cidades novas espalhadas pela China continental.

Patrimonialização, museificação, gentrificação e turistificação são partes dos processos de espetacularização urbana contemporâneos, em que “imagens se tornaram, em certo sentido, mercadorias” (HARVEY, 1992, p. 260). Esses processos de *branding* urbano não chegam a ser uma novidade na experiência ocidental com as estratégias de *marketing* urbano em torno da cultura, mas, no contexto de Xangai, o projeto de Xintiandi foi pioneiro. Seu idealizador, Vicent Lo, contratou o arquiteto americano Benjamin Wood para elaborar o projeto que, apesar de

supostamente preservar edificações históricas, não fugiu da prática de *tabula rasa* que vem sendo feita da arquitetura vernacular da China.¹³

O projeto de Wood não foi muito diferente, apesar de convencer Vicent Lo de que os *shikùmen* (Figura 9) não eram habitações sujas e pobres que atrapalhavam o futuro do seu empreendimento, ele inverteu a lógica usando-os como símbolo das revitalizações, legitimando a gentrificação da área em nome da preservação da “cultura arquitetônica” local, relocando quase 4 mil pessoas em números oficiais.

A grande virada em relação a muitos casos ocidentais é que as leis de preservação e restauro na China não são restritivas, muitos templos são demolidos e reconstruídos do zero ao invés de serem restaurados, porque os chineses tradicionalmente conservam a técnica e não o objeto em si, de forma que o arquiteto americano pôde seletivamente remover estruturas para dar mais espaço e restaurar apenas aquelas mais “icônicas” (como o edifício em que foi fundado o Partido Comunista Chinês), responsáveis por atrair muitos turistas, principalmente do interior do país, tornando o “novo bairro” de Xintiandi um verdadeiro negócio da China, uma versão gentrificada e espetacular do bairro, um simulacro do passado urbano popular, substituído por shoppings, cafés, butiques e *pubs*, que retornaram esta velha parte da cidade aos xangaineses, mas, em especial, àqueles que podem pagar por ela.

Este tipo de intervenção rendeu a Wood várias encomendas para “xintiandizar” outros espaços urbanos na China. Assim como o sucesso de Baltimore foi sintetizado pelo planejamento estratégico na cidade-máquina-de-crescimento



Figura 10: Edifícios históricos e pastiches artificialmente arranjados em torno de uma praça em Xintiandi. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.



Figura 11: Vista da versão gentrificada e espetacular do bairro de Xintiandi. Fotografia do autor (2015). Acervo do autor.

empresarial (*growth machine* americana), mais de 20 cidades chinesas convidaram oficialmente Lo e Wood para desenvolver projetos similares, e tantas outras, literalmente indiscriminadamente, copiaram o modelo de sucesso ao redor do país.

Assim como um DVD pirata, a ideia de Xintiandi foi copiada em torno da China; até mesmo o nome passou a ser usado como um descritor geral, bem como “feira da cidade”. Quase toda grande cidade chinesa agora tem um bairro-patrimônio ao estilo Xintiandi, seja em funcionamento, seja planejado ou em vias de construção (CAMPANELLA, 2008, p. 279).

Na cidade de Nanquim uma área cheia de prédios antigos da fase do governo nacionalista foi alvo de um projeto historicista chamado “1912”, em referência à fundação da República por Sun Yat-sen, composto por diversos edifícios construídos como “falsos históricos” indistinguíveis dos remanescentes, todos revitalizados para se tornarem cafés, shoppings, etc. Na cidade de Dalian, construtores ergueram um bairro inteiramente novo e chamaram-no de distrito histórico com mesmo nome (Xintiandi), que conta com edifícios artificialmente arranjados em torno de uma praça (CAMPANELLA, 2008, p. 279) (Figuras 10 e 11).

Assim, tanto o distrito financeiro de Lujiazui e seus arranha-céus delirantes quanto o “antigo” bairro patrimonializado de Xintiandi são faces da mesma moeda de troca do mercado na nova fase do capitalismo informacional – a espetacularização urbana contemporânea – e integram a construção e venda da nova imagem da cidade de Xangai, sendo ambas partes do simulacro engendrado para os turistas e investidores internacionais atraídos pelo “milagre chinês” que o cenário criado em torno da cidade pretende vender.

A manipulação da opinião pública pela mídia (censurada e regulada pelo Partido Comunista Chinês) se dá através do *softpower* de campanhas publicitárias e midiáticas, para que a cidade retome a importância que teve na fase em que os europeus ocupavam as concessões. Um dos exemplos do tipo de mídia que tem sido vinculada nas televisões e canais exclusivos como o Youku (o equivalente chinês do YouTube) é o vídeo *Shanghai, City of Inspiration*, um vídeo que fica em *loop* repetindo à exaustão em um enorme

telão no “museu” da urbanização da cidade, o *Shanghai Urban Planning Exhibition Hall*, que foi construído na Praça do Povo. Fica clara a intenção de colocar a cidade no topo do ranking das cidades-mercadoria para dividirem a fatia da multimilionária indústria do turismo.¹⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das colocações e análises acima, vemos que o governo chinês se esforça para manter o postulado de Deng Xiaoping e preservar o ritmo condizente com a intenção inicial de “ter uma nova cara a cada ano, e mudanças profundas a cada três”. As estratégias do Estado chinês constituem uma máquina de urbanização com altos custos para a qualidade de vida e a qualidade ambiental, mostrando um descompasso com a tradicional forma de urbanização chinesa baseada no *feng shui* e nos princípios de equilíbrio e harmonia.

O arrendamento de terras públicas em Pudong trouxe um lucro de 190 milhões de dólares somente entre 1990-1995 e grande parte deste montante foi investido em infraestrutura e melhorias do distrito para torná-lo ainda mais atraente para desenvolvedores.

Assim, o desenvolvimento do Pudong pode ser dividido em três fases: a primeira (1990-1995) marcada pela construção de duas pontes e planos e projetos urbanos; a segunda (1996-2000), pela construção do aeroporto internacional e um anel rodoviário circular e da linha de metrô que liga Pudong a Puxi desde o ano 2000 e a terceira (2000-2030), com foco na construção de mais infraestrutura e mais arranha-céus, além das novas cidades-satélites garantindo o espraiamento e o desadensamento desta cidade-megalópole.

O governo de Xangai hoje se orgulha de ter mais de 4 mil arranha-céus (duas vezes mais que a cidade de Nova York) e de ser a cidade que mais cresce no país. Os arranha-céus da área do Pudong são o símbolo do dinamismo econômico que o país pretende para o futuro. Como os xangaineses costumam falar: “se Xangai está conduzindo a economia chinesa, Pudong está conduzindo Xangai”.

Pode-se dizer, em conclusão, que, de forma inversa ao que ocorre na experiência de muitos países do mundo com o desmonte do Estado (que vem perdendo o controle central das decisões urbanísticas) dentro do já denunciado processo de *city marketing* envolto nas ações do planejamento estratégico, o que vemos na China é um híbrido do processo, que une o aparelho de Estado e a flexibilização das leis para que os governos locais chineses possam vender o direito de uso do solo e ambos lucrem com o processo. Este processo híbrido remonta ainda ao funcionamento de países supostamente democráticos que vivem o atual processo de “Estado de Exceção”, onde são suspensos temporariamente as leis e os direitos dos cidadãos para legitimar tomadas de decisões emergenciais. Podemos aqui fazer uma comparação ao que acontece na China, que parece estar sempre em Estado de Exceção, ou melhor, que demonstra não existir para eles um Estado de Exceção, mas sim um “excesso de Estado”.

¹⁴ Seguindo o modelo americano de cidade-empreendimento, a exemplo das reformas de Baltimore entre 1960-1970, que passou a atrair 22 milhões de turistas por ano, dos quais 7 milhões são estrangeiros, cifras comparáveis à Disneylândia na época (HALL, 2013, p. 415). Da mesma forma, é esperado o lançamento da Disney Resort Xangai, na região nova do Pudong que, como não poderia deixar de ser, será a maior Disneylândia do mundo, além do *Shanghai Disney Park*, um parque temático-empreendimento que será aproximadamente três vezes maior do que o de Hong Kong e terá o maior castelo da Disney, com direito a detalhes da arquitetura local e hotéis que oferecerão a opção da entrega das compras feitas nos parques diretamente no quarto do hotel. Disneylândia agora também é um bom e lucrativo Negócio da China. Ver: <https://www.shanghaidisneyresort.com/en/>. Acesso em: 19 out. 2015.

Através da análise do discurso chinês, identificamos como este novo regime urbanístico opera na formação do “Modelo Xangai” e pode explicar a hiperurbanização chinesa dentro e fora do contexto excepcional das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) criadas por Deng Xiaoping para testar seu modelo de desenvolvimento urbano acelerado. Pudong se tornou então o protótipo para o desenvolvimento do resto da cidade de Xangai na sua corrida por se transformar em uma capital mundial, e a urbanização xangainesa se tornou um “modelo urbano” com características chinesas para nortear o momento da China como nova credora na geopolítica mundial, como planejado pelo Partido Comunista Chinês desde a abertura econômica.

O “Modelo Xangai” engendrado pelo PCCh, além de explicar a hiperurbanização chinesa, denuncia a perigosa dependência da economia mundial deste processo, pelo menos desde 2008, e revela o primeiro modelo urbano asiático replicado em tamanha escala, resultando em inúmeras intervenções urbanísticas espalhadas por todo o território da China continental e constituindo parte fundamental da máquina de urbanização do PCCh. Um modelo urbano feito fora da lógica do capitalismo, já que este modelo urbano de “sucesso” composto pelo Pudong e pelo bairro de Xintiandi resulta diretamente dos esforços do socialismo de mercado com características chinesas.

Esse novo modelo urbano ganha ainda mais força se considerarmos que a China hoje emerge no cenário mundial como uma grande potência política e econômica na disputa pela nova ordem mundial. As iniciativas do PCCh em criar a cidade das ilusões de signos envelopados perpassam não apenas motivos estritamente econômicos, mas também subjetivos e exigem uma ampla crítica ética-estética para tensioná-los, já que sua gênese envolve um novo eixo, em uma nova ordem mundial e, quem sabe, uma possível nova capital mundial neste breve século XXI.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 11-74.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. *Chai-na*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011. 190p.
- CAMPANELLA, Thomas J. *Concrete Dragon*. China's Urban Revolution and what it means for the world. New York: Princeton Architectural Press, 2008. 336p.
- FRIEDMANN, John. *China's urban transition*. Minneapolis: University of Minnesota, 2005. 196p.
- FU, Zhengji. The State, Capital, and Urban Restructuring in Post-reform Shanghai. In: LOGAN, John R. (Org.). *The New Chinese City: Globalization and Market Reform.*, Oxford: Backwell, 2002, p. 106-120.
- GREENSPAN, Anna. *Shanghai Future*. Modernity Remade. New York: Oxford Press, 2014. 256p.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. Trad. Pérola de Carvalho, São Paulo: Perspectiva, 2013. 600p.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 352p.
- HARVEY, David. *Le capitalisme contre le droit à la ville: néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Paris: Éditions Amsterdam, 2011. 93p.

HUANG, Yasheng. *Capitalism with Chinese Characteristics*. Entrepreneurship and the State. New York, Cambridge University Press, 2008. 366p.

LI, Taibin; WU, Duo. The Present Situation and Prospective Development of the Shanghai Urban Community. In: LOGAN, John R. (Org.). *The New Chinese City: Globalization and Market Reform*. Oxford: Backwell, 2002, p. 22-36.

SHANGAI Disney Resort. Disponível em: <https://www.shanghaidisneyresort.com/en/>. Acesso em: 19 out. 2015.

SHEPARD, Wade. *Ghost cities of China: the history of cities without people in the world's most populated country*. London: Zed Books Ltd, 2015. 192p.

Nota do Autor

Este artigo foi redigido no âmbito da dissertação de mestrado desenvolvida pelo autor, orientada por Pasqualino Romano Magnavita, e intitulada “Xangai e o devir urbano chinês: das cidades do meio do mundo às ruínas do futuro”.

O projeto foi desenvolvido dentro do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia – PPG-AU FAUFBA, e fomentado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

As imagens presentes nesse artigo são do autor e foram produzidas em visita realizada à cidade de Xangai no ano de 2015. As referências a ruas e praças seguem denominação levantada no mesmo ano.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 05/06/2018

Revisão: Arlete da Silva Castro

Tiago Schultz Cortes Freire Ramos

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal da Bahia. Salvador, Bahia.

tiago.schultz@gmail.com

Luís Henrique Haas
Luccas

PATRIMÔNIO E INTERVENÇÃO EM PREEXISTÊNCIAS NO RENASCIMENTO ITALIANO: TRÊS CASOS EXEMPLARES

134

pós-

RESUMO

O estudo oferece uma contribuição ao tema da intervenção em edificações existentes. Examina a prática no renascimento italiano, quando se configura a noção de patrimônio, como efeito da reverência dos humanistas pela antiguidade clássica; ali surgiam os monumentos “não intencionais”, segundo a classificação de Riegl. A reflexão se desenvolve através da análise de três casos exemplares, amparada em uma revisão bibliográfica concisa. A primeira examina a pequena intervenção de Michelangelo na base do Palazzo Medici, realizada em 1517, quando ele insere as chamadas janelas *inginocchiati* – ou ajoelhadas. O segundo caso examina a construção do Palazzo Savelli-Orsini sobre as ruínas do Teatro di Marcello, realizada por Peruzzi nos anos 1520, assim como outras camadas de intervenção: uma do período Mussolini, onde ocorreu o *diradamento edilizio*; outra de linhagem moderna, entre 1962 e 1964, com o autor Quaroni atuando de modo similar a Scarpa. E o terceiro caso trata da conversão da Terma de Diocleciano em Basílica de Santa Maria degli Angeli, concebida por Michelangelo em 1561: sem dúvida, a atualidade da economia de meios utilizados ali seria uma de suas últimas e maiores lições.

PALAVRAS-CHAVE

Intervenção em preexistências. Renascimento italiano. Janelas *inginocchiati*. Teatro di Marcello. Terma de Diocleciano.

2 | ARTIGOS

HERITAGE AND INTERVENTION IN EXISTING BUILDINGS OF ITALIAN RENAISSANCE: THREE EXEMPLARY CASES

ABSTRACT

This research contributes on the theme of intervention in existing buildings. It examines this practice in the Italian Renaissance, when the notion of patrimony was configured, as an effect of the humanist's reverence for classical antiquity; the "unintentional" monuments, according to the classification of Riegl. The reflection is developed through the analysis of three exemplary cases, supported by a concise bibliographical review. The first examines the small intervention of Michelangelo at the base of the Palazzo Medici, held in 1517, when he inserts the so-called *inginocchiati* windows - or kneeling. The second examines the construction of the Palazzo Savelli-Orsini on the ruins of Teatro di Marcello by Peruzzi in the 1520s, as well as other layers of intervention: one from the Mussolini period, where the *diradamento edilizio* took place; another of modern lineage, between 1962 and 1964, with the author Quaroni acting similarly to Scarpa. And the third deals with the conversion of Diocletian's Thermal in Basilica of Santa Maria degli Angeli, conceived by Michelangelo in 1561: undoubtedly, the actuality of the economy of means used would be one of his last and greatest lessons.

KEYWORDS

Intervention in existing buildings. Italian Renaissance. *Inginocchiati* windows. Teatro di Marcello. Diocletian's Thermal.

APRESENTAÇÃO

Prática crescente no país, a intervenção em edificações existentes vem apresentando uma grande parcela de resultados contestáveis, refletindo a qualidade da arquitetura exercida como um todo e a carência de formação profissional específica para o enfrentamento de casos. É presumível que esta deficiência tenha origem na graduação, em que as disciplinas de projeto arquitetônico adotam exercícios sobre tábula rasa de modo predominante, ignorando os apelos do próprio contexto com frequência; e a modalidade de projeto, por sua vez, é praticamente ignorada. O problema ocorre destacadamente em patrimônios apenas materiais, sem salvaguarda legal. Mas também atinge em menor medida bens e conjuntos protegidos que admitem intervenções adaptadoras mais profundas, especialmente aqueles cuja preservação se justifica menos pelo mérito histórico-artístico que pelo valor identitário. É oportuno lembrar que a categoria dos “bens culturais” associados à memória de grupos sociais teve origem no alargamento do conceito de patrimônio ocorrido a partir dos anos 1960, consolidado na Carta de Veneza (1964). Há, todavia, na história recente do país, casos exemplares de intervenção em edificações que merecem destaque, como o Sesc Pompeia (1977-1982), de Lina Bo Bardi, e a Pinacoteca do Estado de São Paulo (1993-1998), de Paulo Mendes da Rocha; assim como exemplos bem-sucedidos em edifícios com programas comuns utilizando recursos arquitetônicos convencionais.

¹ Riegl definiu assim os bens transformados em monumentos cujo “significado e importância não provém da sua destinação original, mas daquilo que nós sujeitos modernos atribuímos a eles. Nos dois casos, de monumentos volúveis e não volúveis, trata-se de valores de memória e por isso falamos em monumentos. [...] No primeiro caso, o valor de memória nos é outorgado pelo autor; no segundo, ele é atribuído por nós” (RIEGL, 2014, p. 36).

O estudo tem como objetivo específico examinar criticamente a prática no Renascimento italiano, utilizando para isso a análise de um conjunto de casos exemplares amparada por uma revisão historiográfica concisa. Naquele momento surgia a noção de patrimônio, como efeito da reverência dos humanistas pelos remanescentes da Antiguidade Clássica, que passavam a ser tratados como monumentos “não intencionais” – ou “não volitivos” na tradução recente –, segundo a classificação proposta por Alôis Riegl¹. O objetivo geral do estudo, por sua vez, é a busca de uma reconfiguração do problema da intervenção em preexistências a partir da análise daquele período pelos motivos acima expostos, buscando produzir bases críticas que ofereçam uma necessária contribuição a essa práxis nos dias atuais.

A RENASCENÇA COMO ORIGEM DA PRESERVAÇÃO

É de se imaginar que a prática de intervir em edificações existentes tenha iniciado de modo imediato ao construir. Entretanto, o reconhecimento de casos significativos dessa atividade no ocidente data do Renascimento, quando a arquitetura passou a ser mais e melhor documentada através de textos, de desenhos e gravuras e, principalmente, do projeto que surgia nos moldes modernos. A representação gráfica e os modelos tridimensionais começaram a registrar com mais precisão a forma concebida, permitindo a interpretação pelos demais e a consequente autonomia da execução; e isso também passou a configurar dados historiográficos de forma concomitante.

O Renascimento foi um período intelectualmente privilegiado na arquitetura, à luz das demais áreas, apresentando, além da criação de construções e espaços urbanos notáveis, numerosos casos exemplares de intervenções em estruturas

existentes na escala da edificação e da cidade. O *Trecento* é considerado um período preparatório para a Renascença; o interesse de Petrarca pelos textos latinos de personagens da Antiguidade, como Virgílio e Cícero, teve a adesão gradual de outros intelectuais, originando o humanismo. O final daquele século foi também o momento em que surgiram os primeiros colecionadores de arte antiga e manuscritos, o que ocasionou a “descoberta” de uma cópia remanescente do tratado de Vitruvius, em 1414, repercutindo na adoção de cânones clássicos pela arquitetura italiana dos anos seguintes (CHOAY, 2006, p. 48-49). Afinal, grande parte dos arquitetos passaria a seguir a interpretação daquele texto.

No começo do século XV, Brunelleschi, Donatello, Ghiberti e Luca della Robbia fizeram viagens de Florença a Roma para estudar as antiguidades. A partir de 1420 ocorreriam importantes trocas entre artistas e humanistas: os primeiros educando o olhar dos intelectuais, que retribuíram com a necessária perspectiva histórico-cultural. Leone Battista Alberti faria sua primeira visita a Roma naquela década, orientado pelos três primeiros a estudar a arte romana. Alberti reuniu intelecto e sensibilidade artística, como demonstram seus tratados e obras de arquitetura; coube a ele realizar um levantamento da Cidade Eterna – o *Descriptio urbis Romæ* –, e tornar-se consultor de Nicolau V nos projetos urbanísticos para recuperação da cidade arruinada, no pontificado compreendido entre 1447 e 1455 (HEYDENREICH, 1998, p. 34-35).

Meta semelhante foi tema da carta de Rafael Sanzio (em provável coautoria com Baldassare Castiglione) a Leão X, em 1519, sete décadas mais tarde e muitos outros monumentos antigos transformados em cal e pedras para uso em obras novas (MIGLIACCIO, 2010). A carta parece ser o único documento remanescente do trabalho para o qual ele foi comissionado pelo papa Medici, eleito em 1513, aos 37 anos, tendo como credencial ser filho de Lorenzo de Medici, dito “o Magnífico”: o mecenas que transformou arte e cultura em trunfo político para Florença. Mas o projeto ambicioso da *Renovatio Romæ* foi interrompido com a morte prematura do chamado Príncipe dos Pintores, em 1520. O trabalho consistia na reconstituição gráfica (plantas, cortes e alçados) dos edifícios da Roma antiga através do levantamento das ruínas; e a complementação dos elementos suprimidos ocorreria através da interpretação do tratado de Vitruvius, o que propiciaria a reconstrução virtual idealizada da cidade em perspectivas, a serem reproduzidas em gravuras. E isso supostamente permitiria a reconstrução física da Roma antiga.

Correspondências entre aqueles que conviveram no círculo de Rafael dão uma noção do projeto, como a carta de Marcantonio Michiel a Antonio Marsilio:

[...] para os pintores e para os arquitetos, ele descrevia em um livro [...] os edifícios antigos de Roma, mostrando-se tão claramente as proporções, as formas e seus ornamentos [...] e já havia acabado a primeira região. Mostrava não somente as plantas dos edifícios e a sua área (o sítio), o que com enorme trabalho a partir das ruínas seria levantado, mas também as fachadas com seus ornamentos deduzidos de Vitruvius e da razão da arquitetura e das histórias antigas, onde as ruínas não haviam sido conservadas (MIGLIACCIO, 2010, p. 20).

Rafael propunha aplicar na arquitetura o que ocorria na escultura naquele momento, o “restauro integrativo”, que foi condenado com veemência por Camillo Boito na conferência “Os Restauradores”, proferida em 1884 na

Exposição de Turim e posteriormente publicada. Entre os casos expostos na ocasião, vale destacar a escultura Hércules em Repouso, para a qual Paulo III teria designado Michelangelo a acrescentar-lhe as pernas desaparecidas. Segundo o relato, o artista realizou o estudo em gesso, se pôs a examiná-lo e o destruiu com o martelo, dizendo: “*nem mesmo um dedo eu saberia fazer para essa estátua*”. Somente dois séculos depois, com a descoberta das pernas originais, se entendeu porque eram malfeitas as acrescentadas por Guglielmo della Porta (KÜHL, 2014, p. 39). Essa inserção de “próteses” em pinturas e esculturas era um similar da anastilose sem o rigor necessário. Afinal, supor a forma de uma parte corpórea desaparecida é muito diferente de dar continuidade à forma geométrica do tronco de uma coluna ou outro elemento clássico. Quando Rafael propunha a reconstituição dos edifícios antigos através desse expediente, demonstrava excessiva crença na previsibilidade da arquitetura clássica. Vale lembrar que Viollet-le-Duc adotou uma postura similar em intervenções como Carcassone e Pierrefonds, no século XIX.

De certo modo, a preservação de monumentos romanos havia iniciado com a reutilização dos mesmos sob Gregório I (590-604 d.C.). A defesa consciente e admitida da preservação começou bem mais tarde, possivelmente no pontificado de Eugênio IV (1441-1447), mas não conseguiu frear a destruição no período. Pio II Piccolomini (1458-1464) publicou uma bula em 1462, proibindo a extração de material dos restos da Antiguidade. E Paulo II (1464-1471) foi além, restaurando obras como o arco de Sétimo Severo, o Coliseu, a Coluna de Trajano e o *Forum romanum*. Entretanto, os mesmos Papas seguiram subtraindo blocos de mármore e travertino dos remanescentes para suas obras. Construído no começo do século II, o Panteão de Roma é um exemplo excepcional de reuso, pois sobreviveu à destruição através deste expediente e suportou “vandalismos oficiais” através dos tempos. Foi transformado em basílica cristã, no século VII, tendo o bronze da cobertura retirado para a fundição de canhões e, supostamente, do baldaquino de São Pedro no *Cinquecento*. E, no segundo quartel do século seguinte, recebeu um par de sineiras atribuídas a Bernini, alcunhadas de “*orelhas de burro*”, que seriam removidas em 1883.

A conversão da igreja de San Francesco de Rímini, do século XIII, em Templo Malatestiano – espécie de mausoléu da família de Sigismondo Malatesta –, constituiu outro caso proeminente: no projeto realizado em torno de 1446, Alberti “*concebeu uma forma que manifestava a mais íntima aproximação com os monumentos da antiguidade atingida até então pela arquitetura renascentista*” (HEYDENREICH, 1998, p. 37). O autor inaugurava o uso mais literal do repertório da tradição clássica, a qual se tornaria referência importante para a arquitetura do período que iniciava. Novas fachadas foram construídas sobre as existentes, sendo notória a adoção do arco de Augusto existente na cidade, consagrado no ano 27 a.C., como referência da elevação frontal. Nas laterais, por sua vez, foram utilizadas arcadas possivelmente inspiradas nos aquedutos romanos, como sugere Heydenreich (1998, p. 37); ou uma transcrição dos muros-arcadas do Teatro di Marcello ou do Coliseu, despojados das ordens clássicas.

Há, contudo, casos menos conhecidos pelo público mais amplo, cuja análise pode contribuir para uma necessária reconfiguração do problema do projeto em

patrimônios de diferentes condições. Três deles foram selecionados para a apreciação que segue, pelas questões importantes que colocam em diferentes âmbitos do problema.

TRÊS CASOS EXEMPLARES NA RENASCENÇA ITALIANA

O trabalho busca oferecer uma contribuição ao tema através da análise de três casos de intervenções em preexistências ocorridas na Renascença. O primeiro deles examina a pequena intervenção efetuada por Michelangelo na base do Palazzo Medici, em Florença. O segundo analisa a incrustação do Palazzo Savelli (depois Orsini) sobre as ruínas do Teatro di Marcello, em Roma, obra de Baldassare Peruzzi; e inclui as intervenções posteriores realizadas no período de Mussolini e no começo dos anos 1960, esta realizada por Ludovico Quaroni. E o terceiro caso estuda a inserção da igreja de Santa Maria degli Angeli nas ruínas das Termas de Diocleciano, em Roma, também por Michelangelo, na qual ocorreu posteriormente uma intervenção tardo-barroca.

pós-
139

A inserção das janelas *inginocchiati* (ajoelhadas) no Palazzo Medici (Michelangelo, 1517)

Trata-se de uma pequena intervenção realizada por Michelangelo no Palazzo Medici, em 1517, no edifício projetado por Michelozzo em 1444, que se tornou o arquétipo do palácio renascentista florentino. O trabalho consistiu na

colocação de três janelas no térreo, onde foram fechados a chamada *loggia d'angolo* e o portão da extremidade oposta, que acessava salas destinadas à administração do Banco dos Medici (Figura 1). Com planta de proporção quadrada (menor que a sala atual) sem conexão com o palácio, a também chamada *loggia pubblica* possuía em cada fachada da esquina um vão em arco emoldurado pelas aduelas radiais marcantes. Solução incomum na arquitetura civil local, ela não repercutiu na produção posterior, tendo como precedente – aparentemente único – a Loggia del Bigallo, na Piazza del Duomo. Consta que era destinada a *contrattazione* (negócios), mas também ao encontro dos cidadãos, tendo sido até posto de uma guarda, no regresso dos Medici do exílio, em 1512: uma versão civil bem menor da Loggia dei Lanzi, também chamada Loggia della Signoria, vinculada ao Palazzo Vecchio. Há que se cogitar igualmente a função de palco de cerimônias públicas da família, a exemplo da Loggia Rucellai, quando não fosse ocasião para o ambiente semipúblico das arcadas do pátio. Lorenzo, o Duque de Urbino, que residia no palácio à época, decidiu o fechamento da *loggia* sob o argumento da perda de suas funções iniciais.



Figura 1: As janelas *inginocchiati* inseridas na base do Palazzo Medici.
Fonte: Foto do autor.

Na ocasião da obra, o prédio ainda apresentava a dimensão original, com a fachada principal da Via Larga – hoje Cavour – abrangendo três vãos a partir da esquina, dos cinco posteriores. É menos conhecida do público mais amplo essa alteração do edifício, que encobriu a composição construída segundo o projeto de Michelozzo, com a base da esquina “*escavada*”. Como afirmou Giulio Argan, o modesto encargo não teria sido aceito pelo artista genioso, mesmo que fosse para seus grandes patronos, “*se ele não estivesse interessado no estudo quase que linguístico da janela como uma constante icônica ressemantizada*”; ao que se somava o fato da edificação ser de um arquiteto que ele respeitava, destacando a “*elegância deliberadamente arcaizante*” do palácio, com sua carapaça de grandes pedras rústicas com juntas lineares precisas. Argan foi ainda mais longe ao propor que os frontões que coroaram as janelas teriam sido utilizados por Michelangelo como forma de homenagear Michelozzo, buscando reparar a ofensa pela adulteração de sua concepção (ARGAN, 2012, p. 85).

Na análise efetuada com Bruno Contardi, Argan empenha-se em demonstrar o descompromisso do grande artista com o repertório clássico e, consequentemente, com as normativas de Vitruvius, desde esse seu enfrentamento quase inaugural do exercício da arquitetura². Denuncia a dissidência de Michelangelo à arquitetura-mimese dominante, defendendo que ele exerceu o fazer como extensão da práxis na escultura e na pintura, substituindo a sintaxe clássica por “*certas consonâncias, como rima, entre a arquitetura e a figura humana*”; ou seja, explorando a rima entre as volutas grandes, sob os peitoris marcantes, e as pequenas, sob os frontões que coroam as janelas, cuja “*relação era de assonância, não de proporções*” entre elas. As grades reticuladas, além de darem a segurança necessária, também constituíram outro elemento importante da composição, originando o que foi denominado com certo humor de *finestre inginocchiate* – ou janelas ajoelhadas – em alusão a um genuflexório (VASARI, 2011, p. 728)³. O escultor-arquiteto utilizou um modelo tridimensional em madeira para definir a solução, “*que Giovanni da Udine trabalhou em estuque e pintou*” (VASARI, 2011, p. 728).

Para Argan, o interesse de Michelangelo sobre a janela ou outras formas recorrentes não era tipológico, mas iconológico, destacando que “*isso não era um esquema sujeito a variações lógicas, mas um ícone que se transformou pelo ritmo*”: a janela foi desconstruída, mas preservou-se sua imagem icônica. E concluiu que “*o contraste entre Michelangelo e a Escola de Roma era, substancialmente, um contraste entre a tipologia e iconologia como dois diferentes processos de projeto*” (ARGAN, 2012, p. 85). Sua analogia entre a obra e um soneto ou madrigal é oportuna e precisa:

O interesse de Michelangelo por essa arquitetura ex tempore, composta metricamente e rimada como um soneto ou madrigal, com o costumeiro jogo de oposições, apresentou, além disso, uma análise linguística sutil e já virtualmente Maneirista.

Sem dúvida, o grande significado dessa pequena obra, além da própria solução compositiva utilizada, foi prenunciar o anticlássico Maneirista. Argan considera não ter sido casual que a primeira manifestação anticlássica tenha ocorrido em Florença, no palácio Medici concebido por um dos pioneiros Latinistas, estudioso de Vitruvius, estabelecendo um vínculo improvável entre “*Florentinismo e anticlássico*”. E conclui que “*este modelo de janela foi*

² Michelangelo já havia realizado no âmbito da arquitetura a *aedicula* da Capela São Cosme e Damiano, no Castelo Sant’Angelo, em Roma (c. 1514); as propostas para revestimento do tambor do Duomo de Florença (1507 e 1516); e apresentava na época a proposta para a fachada de San Lorenzo.

³ Em seu Comentário da biografia de Michelangelo, Luiz Marques consulta fontes segundo as quais Vasari teria utilizado o termo cunhado por Cosimo Bartoli; e cita Ackerman questionando a primazia do modelo de janela dada por Vasari a Michelangelo, o qual teria sido desenvolvido simultaneamente por Antonio da Sangallo em Montepulciano (VASARI, 2012, p. 449).

nada menos que um ensaio experimental no qual foram anunciados alguns dos que se tornariam os grandes temas do Michelangelo arquiteto”.

A simbiose entre Teatro di Marcello e Palazzo Savelli (Peruzzi, c. 1520; Quaroni, 1962)

A inserção do Palazzo Savelli – posteriormente Orsini – sobre as partes remanescentes do Teatro di Marcello, em Roma, constitui um caso diferenciado da prática de reutilização de ruínas da antiguidade. E isto decorre tanto da importância do bem patrimonial quanto do resultado insólito da intervenção e do envolvimento de arquitetos do naipe de Baldassare Peruzzi e Ludovico Quaroni.

Concluído no ano 13 a.C., quase um século antes do Coliseu, o Teatro di Marcello apresentou a forma que se tornou típica do programa no período em consonância com o padrão definido no livro V do tratado redigido por Vitruvius, cerca de duas décadas antes. A geratriz semicircular da plateia – a céu aberto – era idêntica à utilizada nos anfiteatros gregos; porém, essa modalidade romana apresentava a *cavea*, uma estrutura na qual era apoiada a arquibancada, formada por 42 muros radiais com planta baixa em cunha, produzindo 21 vãos com arcos na fachada. A plateia estava dividida, no sentido ascendente, nas categorias de senadores, cavaleiros, povo, plebe e *matroneo* – destinada às mães e filhos. As diferentes camadas de público correspondiam às três ordens clássicas dispostas sobre as fachadas externa e interna (aparente nas laterais do palco revestido em mármore, em continuidade), apresentando suas diferentes alturas e proporções, com a base dórica mais atarracada, o setor intermediário jônico e o ático coríntio mais esbelto. O edifício alcançava 32 metros de altura e largura de quase 130 metros, equivalente ao diâmetro do tambor. Consta que acomodava cerca de 15.000 espectadores.

Com o desaparecimento do Império Romano, a grande estrutura entrou em processo de degradação, sendo ocupada ao longo da Idade Média por famílias que a fortificaram. O assoreamento ao longo de um milênio encobriu mais da metade da base dórica, que possuía quase dez metros de altura, a qual passou a ser ocupada por negócios; e o setor equivalente à ordem jônica, com pouco mais de dez metros de altura, foi dividido em dois e três pisos de moradias de aluguel, como documentam as gravuras de Giuseppe Vasi (1761), Piranesi (1774), Luigi Rossini (1850) e as fotografias do fim do século XIX e começo do XX. Os Savelli assumiram a construção arcaica no século XIV, comissionando Baldassare Peruzzi, na década de 1520, para transformá-la em um palácio coroando a estrutura ciclópica. Arquiteto a partir da pintura, como Bramante e tantos outros, Peruzzi foi autor de obras como a Villa Farnesina (1509) e o Palazzo Massimo alle Collone (1532), que o colocaram na posição de sucessor do mestre Bramante, ao lado de Rafael e Antonio da Sangallo; e isto traz mais significado à obra. O palácio foi constituído de um *piano nobile*, um pavimento superior de menor pé-direito e mansardas no desvão do telhado, em substituição ao ático composto pela ordem coríntia, com pouco mais de onze metros de gabarito, e a platibanda. Acréscimos graduais na parte posterior adotaram uma matriz cartesiana, em contraste com a forma curva, criando um pátio interno quase triangular que, subdividido, configurou dois pátios de dimensões contrastantes: o pequeno receberia uma nova escadaria de ingresso

partindo da base, na intervenção realizada pela equipe de Ludovico Quaroni, nos anos 1960, a ser analisada a seguir. O palácio troca de mãos em 1712, passando a denominar-se Orsini, como os novos proprietários.

Ao longo dos séculos ocorreram expansões espontâneas na base da ruína, originando o que poderia ser definido como um tecido “informal”. Diante do segmento curvo de fachada em arcos que remanesceu, formou-se uma estreita via pitoresca que se abria em um pequeno largo adiante, bifurcando-se a seguir em duas outras vielas na direção oeste. E isso ficou registrado no levantamento realizado por ocasião da “liberação e restauro” daquele patrimônio, entre 1926 e 1932; um trabalho realizado pelo Arquiteto Alberto Calza Bini, que integrava um plano maior de intervenções na cidade empreendido por Mussolini. Era habitual no período o trabalho de “liberação” dos monumentos, o chamado *diradamento edilizio* – ou “desbastamento” (e desadensamento) –, que Gustavo Giovannoni defendia o uso com parcimônia para melhorar o acesso, a ventilação e a iluminação aos locais, assim como a visibilidade dos monumentos ditos “maiores”, propondo igualmente a manutenção dos contextos de obras “menores” como “moldura” para aquelas (KÜHL, 2013, p. 137-177). Na ocasião foram retiradas as construções medievais da base, o comércio e habitações pobres do interior da estrutura milenar e eliminado o espesso assoreamento, reexibindo integralmente o casco (Figura 2). Não foi uma intervenção parcimoniosa o que ocorreu, mas a liberação bem mais radical do monumento, prevalecendo visivelmente o desejo do “Duce” de recuperar a velha pompa barroca adequada ao fascismo.

Entre 1962 e 1965, o palácio recebeu uma intervenção de linhagem moderna, compondo outra camada do caso complexo. E essa teve a lavra de Ludovico Quaroni, um arquiteto para o qual a arquitetura antiga era um tema muito caro à sua poética (GRECO/REMIDDI, 2003, p. A14). Quaroni realizou adaptações funcionais em paralelo às obras necessárias de restauro estático,

tendo a colaboração de Gabriella Esposito e Luciano Giovanini. O aspecto mais importante do trabalho, acima da própria redefinição da divisão interna, foi a introdução de uma escada levando do nível de ingresso ao *piano nobile* – *affrescato* por Peruzzi – e *atico*, o qual foi melhorado na ocasião com a inclusão de espaço do sótão. Posicionada no pequeno pátio triangular anteriormente mencionado – coberto com vidro na ocasião –, a circulação vertical foi concebida como elemento adossado didaticamente à edificação; escada, patamares e suas paredes periféricas foram constituídas com estrutura metálica, permitindo “à *antiga estrutura transpirar através do novo*” (GRECO/REMIDDI, 2003, p. A14). Em depoimento, Quaroni destacou a decisão de estender o reboco externo ao interior da escadaria para evitar que fosse perdida a ideia daquele espaço antigo; e reforçar a leitura de elemento agregado, ao que parece.



Figura 2: As ruínas do Teatro di Marcello com o Palazzo Orsini acima.
Fonte: Foto do autor.

A análise do projeto também destaca o “*profundo senso de conexão entre a arquitetura e o lugar*” através da abordagem do autor à intervenção sobre o antigo: primeiro, pela combinação de diversos materiais e técnicas, o que buscava estabelecer uma analogia com as características construtivas do Teatro di Marcello; segundo, através da percepção de uma necessária robustez da escada frente à dimensão monumental da preexistência, “*ao custo de invadir o espaço com uma excessiva quantidade de matéria*” (Figuras 3 e 4). A estrutura de vigas metálicas em duplo T acomodou a escada possante, com degraus e espelhos em granito vermelho encaixados em bases de travertino; e o guarda-corpo em cristal foi suportado por perfis metálicos simples, recebendo como arremate o corrimão chato sinuoso, de feitiço artesanal e desenho autoral, em contraste com a estereometria rígida das pedras. Sob tais aspectos, o modo de Quaroni enfrentar o caso tangenciava o que Carlo Scarpa propunha em suas obras contemporâneas como o Museu Castelvecchio, em Verona, e a Fundação Querini Stampalia, em Veneza.

Hoje, a forma insólita daquele importante sítio arqueológico surpreende o visitante. E a surpresa aumenta quando se descobre que a construção arruinada sobre o monumento daquele porte é o Palazzo Orsini: sua aparência desgastada produz o mimetismo indispensável para uma coexistência mais harmônica entre ambos.

Figura 3: Detalhe construtivo dos encaixes de diferentes pedras na ruína.

Fonte: Foto do autor.

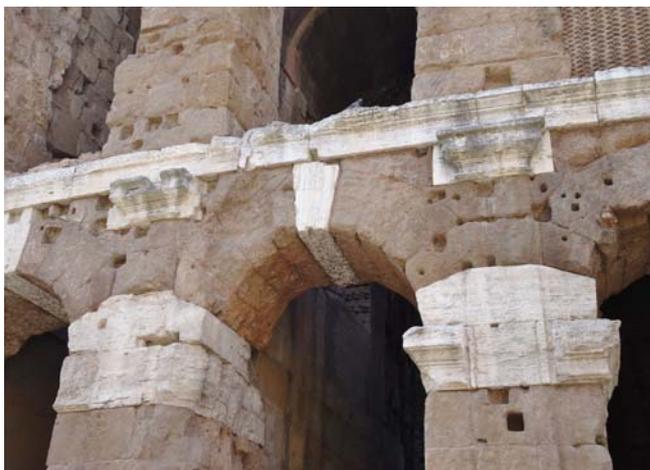


Figura 4: A escada de Quaroni, com o degrau de granito encaixado no travertino e o corrimão de definição artesanal.

Fonte: <http://www.archidiap.com/opera/ristrutturazione-e-restauro-di-palazzo-orsini/> (Osmar).



A conversão das ruínas da Terma de Diocleciano em Basílica de Santa Maria degli Angeli (Michelangelo, 1561)

As Termas de Diocleciano foram um dos maiores complexos de banhos e lazer construídos em território romano, sendo a maior estrutura arquitetônica antiga remanescente em Roma – mais precisamente tardo-antiga. Sua construção foi iniciada por Maximiano, coimperador com Diocleciano durante a Tetrarquia (285-312 d.C.), em 288-289 d.C. e concluída em 305-306 d.C. Ocupava cerca de catorze hectares, repetindo o arranjo das Termas de Caracalla (PALLADIO, 2008, p. 136). Uma viagem de estudos de Palladio à cidade originou o livro *L'Antichità di Roma* (1554), em que ele destaca as dimensões extraordinárias daquele complexo, relatando que a maior parte dele ainda se conservava em pé na ocasião (PALLADIO, 2008, p. 64). Também é conhecido que as oito colunas de granito do salão principal, que possuem catorze metros de altura, foram cobiçadas séculos antes pelo abade Suger para a construção de Saint-Denis (CHOAY, 2006, p. 41).

Em 1541, o padre siciliano Antonio del Duca solicitou a Paulo III a transformação do monumento em uma igreja consagrada aos anjos, com base em uma suposta visão. Em 1550, Júlio III permitiu a ele a instalação de altares provisórios, justificada pela lenda das Termas terem sido construídas com o trabalho dos mártires cristãos. A ideia foi posta em prática duas décadas depois, em 1561, quando Pio IV decidiu construir ali um templo que integraria um mosteiro cartuxo. Essa seria uma das ações da Igreja tridentina reatando práticas paleocristãs de apropriação dos grandes símbolos de Roma antiga, como já ocorrera com o Panteão e outros templos (VASARI, 2012, p. 624 – notas). O Concílio de Trento havia reaberto o debate sobre a compatibilidade da cultura pagã com o cristianismo moderno. E a decisão de Pio IV decidia o impasse, como se a Igreja declarasse a tese de que a sobrevivência dos restos dos monumentos romanos fosse obra da Providência (ARGAN, 2012, p. 309). Há que se considerar também a abertura da Via Pia, a atual Via Venti Settembre, integrando definitivamente a área à cidade e seu desenvolvimento.

A existência de uma planta baixa da Terma e sua elevação, atribuídas a Antonio ou Giuliano da Sangallo⁴, e de outra planta desenhada por Baldassare Peruzzi, comprovam estudos para recuperação do complexo antes de 1561, quando o pontífice entregou a incumbência a Michelangelo, como havia feito com a Porta Pia no ano anterior. Os dois encargos e a capela Sforza, na igreja de Santa Maria Maggiore, constituíram seus últimos trabalhos. Argan destaca que Michelangelo desenvolvia as sucessivas obras de modo contrastante: “*onde a Porta Pia era uma canção alegre, ou madrigal, a Igreja de Santa Maria degli Angeli era uma profunda meditação sem palavras*”. E acrescenta que ele havia renunciado “*deliberadamente à pintura e à escultura e, portanto, representação, fazendo apenas arquitetura. Então, com a morte próxima, renunciou à arquitetura também, reduzindo-a a um gesto*” (ARGAN, 2012, p. 303). É visível que a opção pela arquitetura, além de ser consequência da evolução gradual para exercê-la, decorria da crescente limitação física para o esforço necessário à pintura e, em especial, à escultura.

Segundo Argan, o Vasari-biógrafo “*foi muito cauteloso ao descrever o caso de Santa Maria degli Angeli*”, apenas destacando o arrebatamento do papa e dos demais com a solução apresentada. O historiador considerou a intervenção de

⁴ Atribuídas a Giuliano da Sangallo por Siebenhüner e Ackerman, e a Antonio da Sangallo por Argan e Contardi (VASARI, 2012, p. 624).

Michelangelo bastante restrita, afirmando que ele “*não fez quase nada lá. Limitou-se a definir o espaço com algumas paredes divisórias e criar um profundo presbitério*” (ARGAN, 2012, p. 309). Entretanto, seria mais acertado dizer que fez pouco, mas o suficiente para reciclar corretamente a velha estrutura, resolvendo o problema de modo amplo dentro do orçamento. Ackerman, por sua vez, foi mais atento aos aspectos práticos envolvidos no projeto, percebendo a menção sutil de Vasari à resposta dada pelo projeto às necessidades do monastério (ACKERMAN, 1997, p. 270).

O padre siciliano havia postulado a solução imediata que se colocava ao problema: transformar em nave da igreja a grande sala das Termas, composta por três abóbadas apoiadas sobre as oito colunas colossais, cujas proporções aproximadas eram 24 metros de largura, 59 metros de comprimento e trinta metros de altura (LOTZ, 1998, p. 105). O ingresso seria no lado menor, voltado para noroeste (atual Via Cernaia), e o altar posicionado no lado oposto. É importante destacar que até então não havia sido decidido o uso do complexo pela ordem dos cartuxos, o que trouxe alguns condicionantes decisivos ao projeto.

O projeto executado atendeu questões de programa, não tendo apenas “vontade formal” como motivação, como defendeu Ackerman (1997, p. 270): “*Sem negar a qualidade da solução de Michelangelo, vemos nela mais sentido comum que inspiração*”. O autor adotou configuração diversa por motivos práticos, definindo a entrada na concavidade semicircular que restou do antigo *caldarium*, nos fundos da Terma (atual Praça da República), formando um eixo até o altar (Figuras 5 e 6), no presbitério construído na ocasião, com a sequência de recintos: após o ingresso, a rotunda que continha o *tepidarium* tornou-se um vestíbulo; e a abóbada central da grande sala – única das três de proporção quadrada – uniu-se aos dois espaços menores contíguos, cumprindo

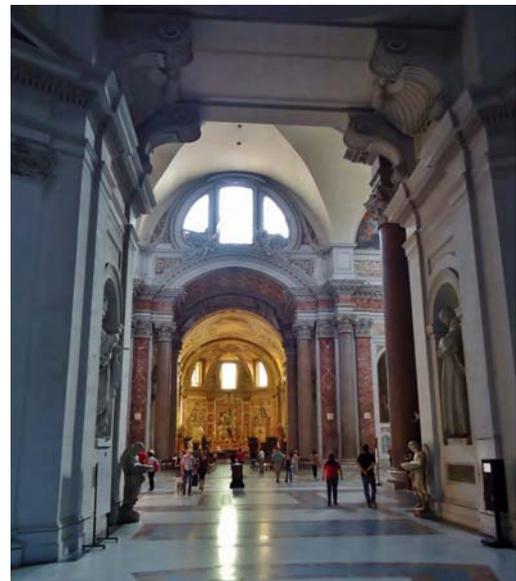
Figura 5: Fachada da basílica de Santa Maria degli Angeli, voltada para a Praça da República.

Fonte: Foto do autor.



Figura 6: Interior da basílica visto do vestíbulo (antigo *tepidarium*) para o presbitério.

Fonte: Foto do autor.



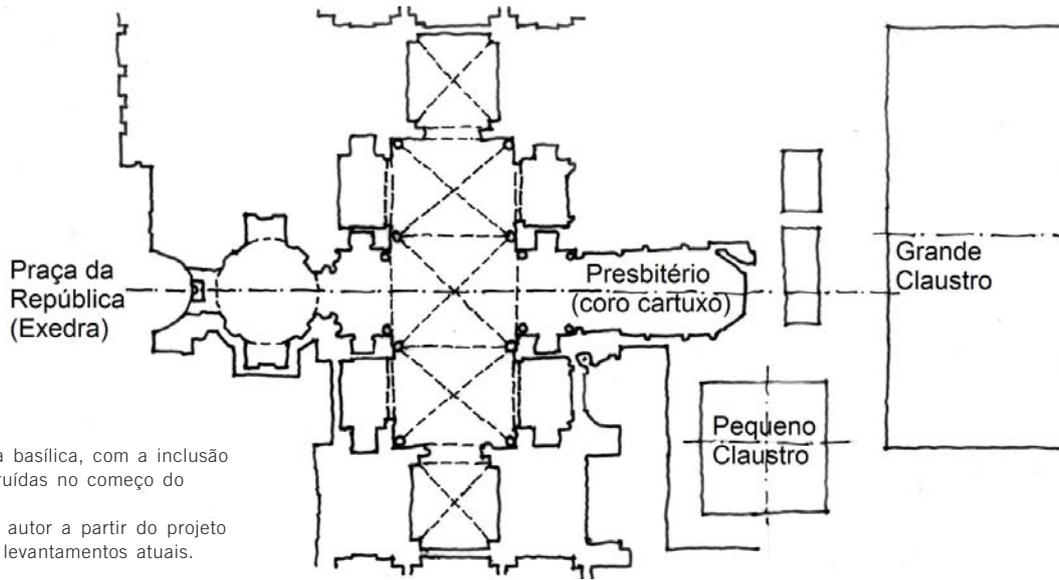


Figura 7: Planta da basílica, com a inclusão das paredes construídas no começo do século XVIII.
 Fonte: desenho do autor a partir do projeto de Michelangelo e levantamentos atuais.

a função de nave (Figura 7). Deste modo, ele transformou o espaço colossal num transepto dominante, somando ao mesmo os quatro espaços laterais restantes e as duas salas cúbicas das extremidades, destinando-lhes a função de capelas. E o arranjo, além de criar “*uma relação de espaços mais interessante*”, solucionava a necessária clausura dos cartuxos ao posicionar o coro no longo presbitério criado, separando os monges do público laico; uma segregação que se mantinha com a conexão direta do coro ao claustro, definido onde esteve o *frigidarium* (piscina externa) para evitar demolições. Uma última justificativa para a escolha seria a satisfação da preferência renascentista pela simetria, que a opção de Del Duca não apresentava (ACKERMAN, 1997, p. 270-273).

Como ingresso principal, Michelangelo utilizou as duas portas separadas por um nicho que se encontravam no fragmento cilíndrico remanescente do *caldarium* (Figura 8). E é desnecessário dizer que a decisão, ambígua pela desproporção, era carregada de intenções. A antiga êxedra, no pátio posterior da Terma, tornou-se a praça frontal homônima, transmitindo-lhe a forma semicircular que moldou a fachada padronizada da atual Praça da República, no século XIX. No interior predominou o branco, destacando o granito rosado das oito colunas; o que posteriormente seria substituído pela policromia das pinturas e revestimentos de pedras sobre as paredes, numa intervenção barroca realizada por Luigi Vanvitelli em meados do século XVIII. Deste modo, o branco original permaneceu apenas nas abóbadas sobre o transepto (Figura 9). Também os espaços adjacentes à sala central foram fechados na primeira metade do século XVIII, antes da intervenção de Vanvitelli; na ocasião foram construídas paredes que acomodaram grandes telas transferidas da basílica de São Pedro. E isto certamente alterou a qualidade da concepção original, como alertou Brodini (2009, p. 243), tanto sob o aspecto da fluidez das relações espaciais, quanto pela eliminação do contraste entre o grande espaço iluminado da sala central e a penumbra dos espaços laterais mais baixos e estreitos.



Figura 8: Detalhe da entrada, reutilizando as portas inseridas no trecho de parede semicircular que restou do *caldarium*.
Fonte: Foto do autor.



Figura 9: Vista do grande transepto, com a policromia da intervenção de Vanvitelli.
Fonte: Foto do autor.

Argan ainda defendeu que Michelangelo “*não apenas protegeu aquelas coisas que admirava como artista, como também demonstrou sua aversão aos programas de renovação, à interpretação clássica da Antiguidade e à redução do antigo a preceitos para a construção moderna*”. Se sua arquitetura anticlássica era a resposta aos dois últimos aspectos, a aversão ao *renovatio* era demonstrada em ocasiões como quando se opôs à transferência da estátua de Marco Aurélio para a Praça do Campidoglio, definida por Paulo III. No reuso da Terma, ele praticamente renunciou intervir, acrescentando e removendo o mínimo de matéria. E isso para Bruno Zevi era “*o texto supremo do non-finito e o ponto mais alto desse transcendentalismo*” (1964 apud ARGAN, 2012, p. 309). A incompletude da grande estrutura provocada pelo desgaste da natureza e do homem (pilhagem de mármore e materiais de construção) é passível de interpretação como *non-finito*. O fascínio pela forma inacabada, perseguida desde os primeiros escravos que esculpiu, refletia em sua arte o drama existencial da transitoriedade da realidade sensível; e somos tentados a estender isto à arquitetura. Um legado da iniciação filosófica que recebeu na Academia Neoplatônica de Florença, inaugurada por Marsílio Ficino, em 1462, sob o mecenato dos Medici.

Contudo, análises mais recentes valorizam os fatores palpáveis que interferem no projeto, como limitações espaciais, construtivas e econômicas; uma abordagem que oferece novas possibilidades de interpretação das obras e merece ser considerada. Brodini (2009, p. 244) adota o argumento forte da exiguidade dos recursos disponíveis à época, cerca de 17.500 escudos, para questionar a ideia de que Michelangelo deixou a ruína quase como se encontrava apenas por “veneração ao passado”, amparando sua premissa na questão colocada por Ackerman – se a intervenção mínima “*se deveu ao respeito pelo monumento antigo ou a um novo espírito de ascetismo cristão*” (ACKERMAN, 1997, p. 283). E esses são fatos a serem considerados como parte do resultado. Mas não parece ser apenas falta de dinheiro o que está por trás de sua proposta para Santa Maria degli Angeli, como sua trajetória demonstra.

REFLEXÕES FINAIS

O tempo decorrido desde as intervenções pode sugerir que elas já não sejam parâmetro para o momento atual, para a desejada reconfiguração do problema da intervenção em edificações existentes. Contudo, as análises auxiliam o conhecimento dos primórdios dessa prática, recompondo um necessário “fio condutor” para a interpretação consistente do problema. E, acima disso, as formas de enfrentamento daqueles casos demonstram uma essência atual.

Há exatos cinco séculos, em 1517, Michelangelo realizava a pequena intervenção no Palazzo Medici, demonstrando um posicionamento crítico similar ao que prescrevem hoje as bases de intervenção em patrimônios; essa construção coletiva originada na antinomia das visões de Viollet-Le-Duc e Ruskin, que recebe o aporte de personagens como Riegl, Boito e Giovannoni, e atinge a maturidade na interpretação filosófica de Brandi. Em sua intervenção derradeira, quase meio século depois, nos anos 1560, ele convertia a Terma em basílica com uma radicalidade ainda mais atual. E a “vontade formal” da obra não era ato demiúrgico, como se viu: tinha nos condicionantes e no programa ingredientes fundamentais ao resultado.

No caso do Teatro di Marcello, Peruzzi tratou a velha ruína como um *tufo*, um promontório sobre o qual repousou seu Palazzo sofridamente curvado. Quatro séculos depois, o arquiteto do período de Mussolini aplicou *diradamento edilizio*, retirando somente a ocupação pobre: é passível de questionamento o tratamento diferenciado entre palácio e cortiço. Porém, é a intervenção moderna de Quaroni que se destaca, ao interpretar com maestria os critérios sedimentados ao longo dos séculos, intervindo sem abrir mão da necessária sensibilidade artística que arquitetura demanda: com desenvoltura semelhante a Scarpa, ele definiu as proporções vigorosas da nova escada, em harmonia com a ruína ciclópica; rentabilizou o contraste entre o travertino e o granito, que remetia ao sistema construtivo original; e arrematou a intervenção refinadamente com o desenho artesanal do guarda-corpo de vidro emoldurado pelo corrimão curvilíneo de ferro chatô.

REFERÊNCIAS:

- ACKERMAN, James S. *La arquitectura de Miguel Angel*. Madrid: Celeste Ediciones, 1997.
- ARGAN, Giulio/Contardi, Bruno. *Michelangelo as architect*. London/New York: Pall Mall, 2012.
- BRODINI, Alessandro. “Santa Maria degli Angeli”. In: Mussolin, Mauro (Org. catálogo da exposição). *Michelangelo Architetto a Roma*. Milano: Silvana Editoriali, 2009. p. 240-244.
- CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.
- GRECO, Antonella/Remiddi, Gaia. *Guida alle architetture romane di Ludovico Quaroni*. Roma: Palombi Editori, 2003.
- HEYDENREICH, Ludwig H. *Arquitetura na Itália 1400-1500*. São Paulo: Cosac & Naify, 1998.
- KÜHL, Beatriz Mugayar (Org.). *Camillo Boito. Os restauradores: conferência feita na Exposição de Turim em 7 de junho de 1884*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2014.
- KÜHL, Beatriz Mugayar (Org.). *Gustavo Giovannoni. Textos escolhidos*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2013.

- LOTZ, Wolfgang. *Arquitetura na Itália 1500-1600*. São Paulo: Cosac & Naify, 1998.
- MIGLIACCIO, Luciano (Org.). *Cartas sobre Arquitetura. Rafael e Baldassar Castiglione: Arquitetura, ideologia e poder na Roma de Leão X*. Campinas/São Paulo: Ed. da Unicamp/Ed. Unifesp, 2010.
- PALLADIO, Andrea (Edição José Riello). *Las Antigüedades de Roma*. Madrid: Ediciones Alkal, 2008.
- PIRANESI, Giovanni Battista. *Piranesi – Catalogo completo dele acqueforti*. Colônia: Taschen, 2016.
- RIEGL, Alöis. *O culto moderno dos monumentos: a sua essência e a sua origem*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2014.
- VASARI, Giorgio (Org. Luiz Marques). *Vida de Michelangelo Buonarroti*. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.
- VASARI, Giorgio. *Vida dos artistas*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- ZEVI, B.; PORTOGHESI, P. *Michelangiolo Architetto*. Einaudi, 1964 apud ARGAN, Giulio/Contardi, Bruno. *Michelangelo as architect*. London/New York: Pall Mall, 2012. p. 309.

Nota do Editor

Data de submissão: 19/04/2017

Aprovação: 25/05/2018

Revisão: Karine de Vargas Soares

Luís Henrique Haas Luccas

Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura – PROPARG. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.

luis.luccas@ufrgs.br

EDITORIAL

DOSSIÊ GESTÃO E CIDADE: METRÓPOLES NO SÉCULO XXI

Leandro Medrano

João Sette Whitaker Ferreira

DOSSIÊ GESTÃO e CIDADE: METRÓPOLES NO SÉCULO XXI

UM ENTREATO PROGRESSISTA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA
CIDADE DE SÃO PAULO

André Kwak

DESENHO INSTITUCIONAL PARA A GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO
METROPOLITANOS EM SÃO PAULO

Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco

ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E AS EMPRESAS PRIVADAS: CIRCUITOS DE
CONHECIMENTO NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E NAS POLÍTICAS
SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO

Magaly Marques Pulhez, Luciana Nicolau Ferrara

CONTROLE E INDUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ESCALA DA
METRÓPOLE: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2016

Gustavo Soares Pires de Campos

ENTRE CONCEITOS E A PRÁTICA: CONSTRUINDO IDENTIDADES E LUGARES
METROPOLITANOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Mariana de Moura Cruz, Laís Grossi de Oliveir, Thaís Nassif

O LUGAR DO CONFLITO E DA NATURALIZAÇÃO DA POBREZA: UMA LEITURA
DA LUTA POR MORADIA NA PERIFERIA DE PALMAS-TO

Ana Carla de Lira Bottura

XANGAI, UMA INFLEXÃO NO FAZER URBANO CHINÊS

Tiago Schultz Cortes Freire Ramos

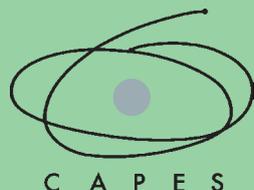
ARTIGOS

PATRIMÔNIO E INTERVENÇÃO EM PREEXISTÊNCIAS NO RENASCIMENTO
ITALIANO: TRÊS CASOS EXEMPLARES

Luís Henrique Haas Luccas

IMAGEM DA CAPA

Foto: Vitor Coelho Nisida



ISSN 1518-9554



0046

