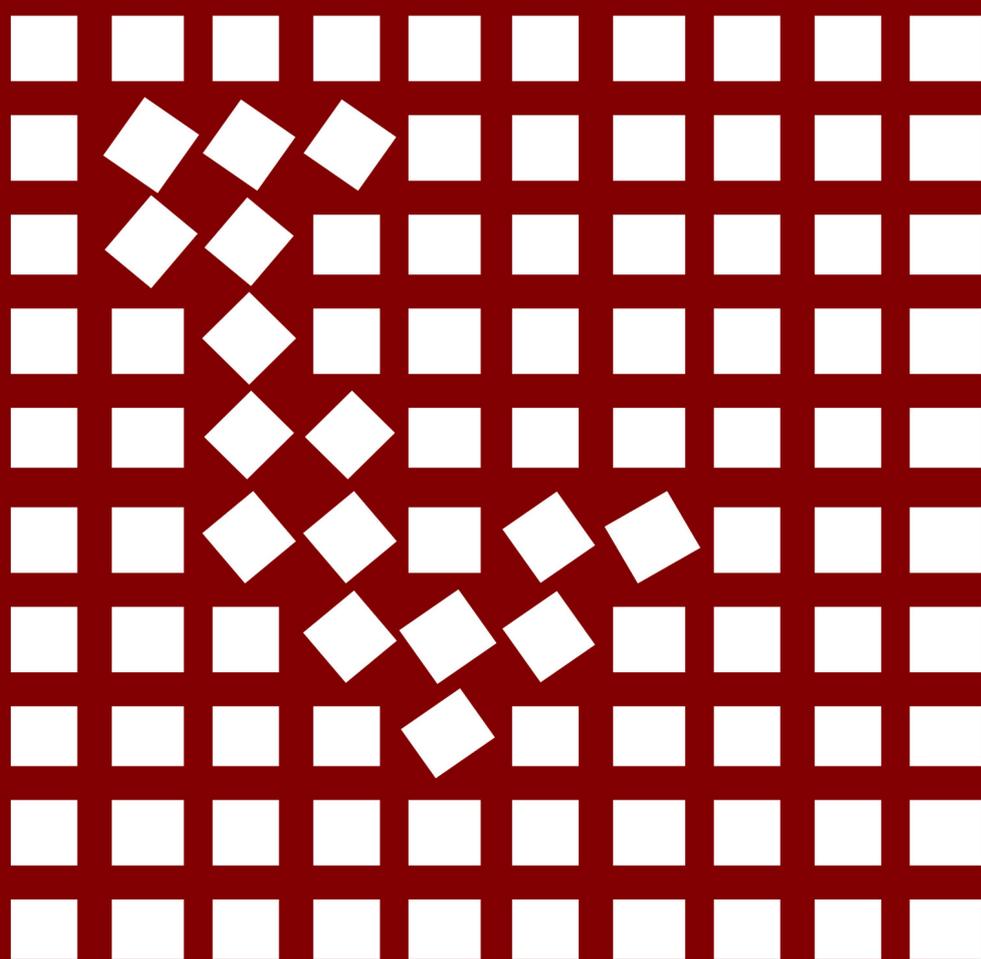


48

ano 13 | março 2022

@metropolis



Revista
Eletrônica
de Estudos
Urbanos
e Regionais

revista eletrônica *e-metropolis*

Vinculada à rede interinstitucional do Observatório das Metrópoles (UFRJ), a Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais *e-metropolis* é editada por uma equipe de professores e pesquisadores e tem por objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos filiados ao planejamento urbano e regional e áreas afins. A *e-metropolis* busca, portanto, se constituir como um meio ágil de acesso democrático ao conhecimento, que parte do ambiente acadêmico e almeja ir além deste, dirigindo-se a todas as pessoas que se interessam pela dinâmica da vida urbana contemporânea em seu caráter multidisciplinar.

Publicadas trimestralmente, as edições da *e-metropolis* mantêm, em geral, uma estrutura que se compõe em duas partes. Na primeira parte da revista encontram-se os artigos estrito senso, que iniciam com um artigo de capa, no qual um especialista convidado aborda um tema relativo ao planejamento urbano e regional e suas interfaces, seguido dos artigos submetidos ao corpo editorial da revista e aprovados por pareceristas, conforme o formato *blind-review*. A segunda parte é composta por uma entrevista, por resenhas de obras recém-lançadas (livros e filmes), pela seção especial - que traz a ideia de um texto mais livre e ensaístico sobre temas que tangenciem as questões urbanas - e, finalmente, pelo ensaio fotográfico, que faz pensar sobre as questões do presente da cidade por meio de imagens fotográficas.

Para submissão de trabalhos, o corpo editorial recebe artigos, ensaios fotográficos, resenhas e textos para a seção especial em fluxo contínuo, assim como sugestões e críticas. Para mais informações, sugerimos consultar o site da revista: www.emetropolis.net.

Observatório das Metrópoles
Prédio da Reitoria, sala 522
Cidade Universitária - Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:
emetropolis@bservatoriodasmetropoles.net

Website:
www.emetropolis.net

editor-chefe

Prof^o Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

coordenadores editoriais

Fernando Pinho

Juciano Martins Rodrigues

editores

Fernanda Pernasetti

Luciana Ximenes

Luísa Sobral

Patrícia Ramos Novaes

Pedro Paulo Machado Bastos

Priscilla Rodrigues Fonseca

Renata Brauner Ferreira

Renata Cristina Antão

Samuel Thomas Jaenisch

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Thaís Velasco

apoio técnico editorial

Diene Ghizzo

suporte administrativo

Karoline de Souza

conselho editorial

Prof^a Dr^a. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)

Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)

Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)

Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)

Prof^a Dr^a. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)

Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)

Prof Dr. João Seixas (ICS)

Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)

Prof^a Dr^a. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)

Prof^a Dr^a. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)

Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)

Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)

Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)

Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)

Prof^a Dr^a. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)

Prof^a Dr^a. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Maria Lígia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)

Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)

Prof^a Dr^a. Rosa Moura (IPARDES)

Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)

Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)

Prof^a Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)

Prof^a Dr^a Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Suzana Pasternak (FAU/USP)

Editorial

nº 48 ▪ ano 13 | março de 2022

Com muita felicidade, anunciamos a publicação de mais um número da Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais *e-metropolis!*

Neste número 48, temos o prazer de contar mais uma vez com a colaboração de Jamie Peck, professor e pesquisador da Universidade de British Columbia, no Canadá. Em artigo que abre este número, Peck resgata elementos importantes para a reflexão sobre a produção do desenvolvimento desigual como um traço fundamental para o desenvolvimento capitalista, chamando a atenção para o caráter político-econômico e para as formas disruptivas e desconcertantes que essa noção pode assumir.

Seguimos com o artigo “Coalizões de poder na revitalização do Centro de Belo Horizonte: um estudo de caso”, de Renata Salles, que discorre sobre a emergência de modelos urbanos privatistas nas metrópoles brasileiras desde os anos 1990, baseados na inflexão neoliberal do capitalismo global. Partindo da observação do processo de revitalização do Centro da cidade, sob a ótica do empreendimento do Cine Brasil, antigo cinema de rua fechado em 1999 e reativado em 2013, a pesquisa mapeou as ações dos atores envolvidos no caso, e constatou que a conformação de uma coalizão de poder pró-crescimento econômico tornou viável a reabertura do edifício histórico. Uma das conclusões é que articulações como essa corroboram com a gestão privada de instituições culturais, cujo patrimônio renovado é utilizado para gerar uma nova oferta cultural voltada, predominantemente, para a classe média, podendo instaurar condições para

o surgimento de novas formas de desenvolvimento desigual, a longo prazo.

As políticas habitacionais em favelas no município de São Paulo é o tema do artigo de Leticia Casagrande Dupont. O texto tem como objeto as ações desenvolvidas no Município de São Paulo, e busca compreender como o tema se consolida na agenda de políticas públicas, destacando seus avanços e as limitações na garantia de melhores condições de vida dos moradores. Segundo o artigo, ao passo que há efeitos positivos dessas políticas, permanecem impasses e limitações. Dessa forma, se por um lado houve a institucionalização das ações de urbanização de favelas, por outro as alternâncias de postura das gestões municipais fizeram com que, nas últimas décadas, o Município encarasse o problema da precariedade em favelas de maneiras distintas, conclui a autora.

Abordando o mesmo tema, Taísa Sanches analisa a política habitacional inglesa em crise no contexto da austeridade estatal e da financeirização. Partindo do histórico das políticas para esse setor na Inglaterra, é desenhado um panorama da atualidade, marcada por processos de gentrificação e investimentos de excedente de capital no desenho urbano. Entre outros achados, a autora encontra que os casos analisados se assemelham aos ocorridos no Brasil, constituindo-se como referências na comparação entre políticas públicas e processos de inflexão que produzem formas de urbanismos marcadas pela austeridade.

No artigo “A participação social na gestão metropolitana: a experiência da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES à luz do Estatuto da Metrópole”,

Brunno Silva e Maria do Livramento Clementino analisam a participação dos atores sociais no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado dessa região. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, e da realização de entrevistas com os atores locais da região que estiveram presentes no processo de elaboração do plano, os autores concluem que, apesar dos avanços representados em termos da gestão metropolitana, se faz necessário fortalecer as instâncias participativas e ampliar os canais de participação.

Na Seção Especial deste número, apresentamos um ensaio que discute a gentrificação verde em Barcelona. Utilizando fotos como recurso metodológico, o texto buscar contribuir para uma agenda de pesquisa em torno desse tema e, especificamente, sobre como se formam as narrativas que envolvem o imaginário do esverdeamento urbano e sobre como observar os processos desiguais desencadeados por políticas ambientais nas cidades, que acabam por reforçar desigualdades e perpetuar privilégios.

Maneiras de captar as formas de vida em grandes metrópoles sempre será um desafio. No ensaio fotográfico deste número, Gabriela Pecantet Siqueira, a partir de fragmentos de sua própria trajetória cotidiana, busca capturar um pouco das dinâmicas que envolvem a circulação na Cidade do México através da observação do metrô. A espera, a chegada e a partida são momentos das trajetórias que desenharam a vida na metrópole.

Mais uma vez, saudamos nossas leitoras e leitores, desejando uma ótima leitura e reforçando o desejo por cidades socialmente justas, saudáveis e, principalmente, democráticas. ■

Índice

nº 48 ▪ ano 13 | março de 2022

Capa

- 06** Desenvolvimento regional desigual
Uneven regional development
Por Jamie Peck /
Luísa Sobral (tradução)
Hipólita Siqueira (supervisão)

Artigos

- 18** Coalizões de poder na revitalização do Centro de Belo Horizonte: um estudo de caso
Power coalitions in the revitalization of downtown Belo Horizonte: a case study
Por Renata de Leorne Salles
- 28** Políticas habitacionais em favelas no Município de São Paulo
Housing policies in favelas in the city of São Paulo
Por Leticia Casagrande Dupont
- 38** A política habitacional inglesa em crise: do Estado de Bem-estar Social ao Urbanismo de Austeridade
The English housing policy in crisis: from the Welfare State to Austerity Urbanism
Por Taísa Sanches

- 48** A participação social na gestão metropolitana: a experiência da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES à luz do Estatuto da Metrôpole

Social participation in metropolitan management: the experience of the Metropolitan Region of Greater Vitória/ES in light of the Metropolis Statute

Por Bruno Costa do Nascimento
Silva e Maria do Livramento
Miranda Clementino

Especial

- 60** A gentrificação verde em Barcelona: esverdeamento urbano e perpetuação de desigualdades
The green gentrification in Barcelona: urban greening and inequalities perpetuation
Por Luiza Fernandes Tamas

Ensaio

- 64** A estação Peñón Viejo e as trajetórias que desenham a Cidade do México
La estación Peñón Viejo and the trajectories that draw Mexico City
Por Gabriela Pecantet Siqueira

ficha técnica

A ilustração de capa é de Renato Mãozão, arquiteto e urbanista.

r.maozao@gmail.com

Projeto gráfico e diagramação

Paula Sobrino

paulasobrino@gmail.com

Revisão

Aline Castilho

alinecastilho1@hotmail.com

capa

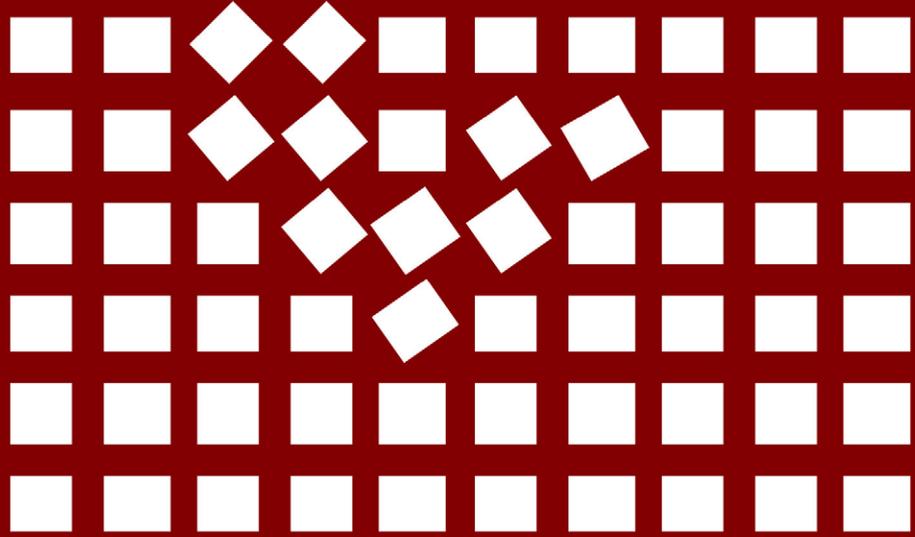
Jamie Peck

tradução

Luísa Sobral

supervisão

Hipólita Siqueira



Desenvolvimento Regional Desigual

RESUMO

Um conceito fundante na Economia Política Geográfica e um fato recorrente da vida, o desenvolvimento regional desigual refere-se não apenas à desigualdade geográfica, mas também à interdependência mútua do crescimento e declínio localizados, relações de exploração entre regiões centrais e periféricas, posições conjunturalmente específicas nas divisões espaciais do trabalho e modos de des/conexão a cadeias globais de valor qualitativamente diferenciadas. As origens do conceito de desenvolvimento desigual podem ser traçadas até a teoria política de Leon Trotsky. Após algumas décadas no esquecimento, o conceito foi redescoberto e adaptado por geógrafos marxianos, os quais chamaram atenção para seu papel imprescindível (porém, longe de ser singular ou previsível) no desenvolvimento capitalista. O reconhecimento do desenvolvimento regional desigual, teórica e empiricamente, adquiriu, de diversas formas, um status quase canônico no campo pluralista da geografia econômica, tendo inclusive ganhado um lugar mais restrito na geografia econômica ortodoxa.

Palavras-chave: Capital; Capitalismo; Desenvolvimento econômico; Geografia econômica; Economia; Emprego e desemprego; Geografia industrial; Corporação multinacional; Geografia radical; Desenvolvimento regional; Geografia regional; Regionalismo; Reestruturação.

ABSTRACT

A foundational concept in political-economic geography, as well as a stubborn fact of life, uneven regional development refers not just to geographical inequality but to the mutual interdependence of localized growth and decline, to exploitative relations between regions of the core and the periphery, to conjuncturely specific positions within spatial divisions of labor, and to qualitatively differentiated modes of dis/connection to global value chains. The origins of the concept of uneven development can be traced to the political theory of Leon Trotsky. After some decades in the wilderness, the concept was rediscovered and repurposed by Marxian geographers, who called attention to its necessary (but far from predictable or singular) role in capitalist development. Recognition of uneven regional development, both theoretically and empirically, has in different ways acquired almost canonical status across the pluralist field of economic geography, having even earned a more circumscribed place in orthodox geographical economics.

Keywords: Capital; Capitalism; Economic development; Economic geography; Economy; Employment and unemployment; Industrial geography; Multinational corporation; Radical geography; Regional development; Regional geography; Regionalism; Restructuring.

Jamie Peck

é um dos mais influentes geógrafos da atualidade, professor titular do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC), cujas contribuições há décadas vêm ajudando a moldar o debate intelectual transversal à Geografia Humana, especialmente na área da Geografia Econômica Política. Sua obra inclui importantes reflexões sobre a dinâmica da neoliberalização e a mobilidade de práticas políticas, bem como as transformações econômicas da governança urbana e das regulações sobre o mercado de trabalho. Atualmente, ele tem trabalhado na construção de projetos de pesquisa sobre o desenvolvimento desigual e combinado. Seus livros mais recentes incluem Doreen Massey: critical dialogues (2018), Offshore: exploring the worlds of global outsourcing (2017) e Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism, com Nik Theodore (2015).

jamie.peck@geog.ubc.ca

Desenvolvimento desigual¹²³ é um conceito fundante na economia política, especialmente suas variantes marxianas, ao indicar as relações assimétricas e de exploração entre classes, empresas e países. Todas elas são compreendidas como traços endêmicos e não transitórios do desenvolvimento capitalista. Quando refere-se a uma escala subnacional de cidades e regiões, o desenvolvimento desigual remete a uma economia em desequilíbrio, caracterizada pela coexistência dinâmica de crescimento regionalizado e declínio localizado, pela lógica “*slash and burn*”⁴ da colonização político-econômica e do abandono, por interações desiguais e relações de poder assimétricas entre centros e periferias e por formas variegadas de des/conexão com a matriz do desenvolvimento econômico transnacional. Padrões e formas específicas de desenvolvimento regional desigual são sempre historicamente e conjuntamente contingentes, mas a produção do desenvolvimento desigual em si, como uma condição generalizada, é um fenômeno recorrente e efetivamente sistemático. Economistas políticos reconhecem esse traço como determinante (necessário) para o desenvolvimento capitalista. Economistas ortodoxos, na medida em que não usam nem o termo nem o conceito, têm achado cada vez mais necessário considerar o fato do desenvolvimento espacial desigual (ainda que nos termos mais despolitizados de economias de aglomeração e de dependência da trajetória).

Foi Leon Trotsky quem primeiro invocou a noção de desenvolvimento desigual, sendo essa central ao seu entendimento de “revolução permanente”. Trotsky rejeitava visões etapistas do capitalismo (e do socialismo), por causa de seu “esquematismo pedante”, insistindo, ao contrário, que “[des]igualdade [é] a lei mais geral do processo histórico” (TROTSKY, [1932] 2008, p. 5)⁵. Isso chamou atenção para as

relações complexas (e mutualmente constitutivas) entre economias avançadas e atrasadas, conectando o desenvolvimento político-econômico avançado de algumas regiões ao subdesenvolvimento de outras. Ernest Mendel (1979, p. 34) sugeriu que essa “ideia inovadora” foi posteriormente “amplamente assimilada”, inclusive em escolas mais ortodoxas, mas, como Neil Smith e outros refletiram desde então, a noção de que a diferença (geográfica) está em toda parte é facilmente banalizada, por vezes buscando dar conta de praticamente tudo, quando, de fato, não explica nada. O conceito de desenvolvimento desigual, Smith (2006, p. 180) ressaltou, havia sido “submetido a uma falta de seriedade analítica excepcional”⁶ na metade do século após sua inauguração prematura como uma “lei” da teoria marxista nos anos 1920; devido a toda a sua atração enigmática, a ideia parecia ter “virado um mistério”. Jon Elster (1986, p. 56), por sua vez, entendia que o conceito pertence àquela “classe de noções marxistas cuja sugestividade é equiparada apenas à sua indefinição.”⁷

Entretanto, Elster não levou em consideração os desenvolvimentos na geografia radical, onde muito mais estava sendo feito com base nesse conceito sugestivo, especialmente por aqueles que vinham, desde o final dos anos 1970, trabalhando para “espacializar” várias correntes da teoria marxista. Entre outras coisas, essa linha de trabalho estava levantando questões sobre desenvolvimento desigual em escalas que não eram a nacional. Especificamente, a noção de desenvolvimento *urbano e regional* desigual, tratada apenas indiretamente nos primeiros textos, seria foco de atenção constante (e produtiva) (ver HARVEY, [1982] 2006; DUNFORD; PERRONS, 1983; MASSEY, [1984] 1995; SMITH, [1984] 2008). Isso incluía trabalhos fundamentais sobre divisões espaciais do trabalho e as geografias de reestruturação industrial em rápida transformação; sobre as causas extrarregionais dos “problemas regionais”, tais como desemprego estrutural e declínio econômico de longo prazo; sobre gentrificação, suburbanização e transformação metropolitana; e, em termos mais abstratos, sobre a lógica contraditória das metamorfoses do capital, crises de desvalorização e a dialética da fixidez e do movimento no processo de acumulação.

Na geografia econômica, em particular, a ideia de que transformações político-econômicas, capitalistas ou não, são necessária e inescapavelmente caracterizadas pelo desenvolvimento espacial desigual adquiriria posteriormente um caráter quase fundamental, ainda que isso fosse (por vezes) observado apenas implicitamente, como uma condição de existência para

1 **N.T.:** A tradução deste texto representa contribuição central para as discussões do workshop sobre desenvolvimento desigual e combinado, com o foco nos estudantes de pós-graduação. Essa atividade ocorre no âmbito do acordo de cooperação entre o Departamento de Geografia da Universidade da Columbia Britânica, Canadá, e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenado por Hipólita Siqueira e Jamie Peck.

2 A Wiley Brothers generosamente autorizou a tradução e publicação deste artigo publicado originalmente pela editora.

3 O conceito de desenvolvimento desigual é traduzido do inglês *uneven development*. Sua tradução mais literal seria “desenvolvimento desnivelado” ou “desenvolvimento irregular” e não carrega tão somente os significados da palavra *unequal*, ou “desigual”. (N.T.)

4 Expressão em inglês que qualifica algo agressivo e impiedoso. Literalmente, poderia ser traduzido como “corte e queima”. Origina-se na prática agrícola de corte e queima de plantação para produzir algo novo e temporário. (N.T.)

5 No original: “[u]nevenness [is] the most general law of the historic process”.

6 No original: “subject to a remarkable lack of serious analysis”.

7 No original: “class of Marxist notions whose suggestiveness is equaled only by their elusiveness”.

estudos de formações, processos e práticas econômicas localizados. Aqui, a visão reconhecida de que economias (do mundo real) variam significativamente (e às vezes sistematicamente) no espaço — em vez de tender a uma forma convergente, universal ou trans-histórica — é amplamente compartilhada, para não dizer axiomática. A ampla utilização, por todo esse campo, de estudos de caso e unidades de análise urbanos e regionais (i.e. subnacionais), de entendimentos baseados em rede de nós e modos de desenvolvimento distanciados, ainda que conectados, e de conceitos agora básicos, tais como divisão espacial do trabalho, com suas implicações para paisagens de lucratividade em movimento, padrões de emprego, regulação social, riqueza e cálculo socioeconômico — todas podendo refletir uma presunção ontológica generalizada de desenvolvimento desigual e um mundo de economias “locais” distintas geograficamente diferenciado, com externalidades constitutivas, posicionadas diversamente umas em relação às outras.

Esse consenso solto em torno do problema do desenvolvimento espacial desigual (seja como uma proposição analítica ativa ou como um “pano de fundo” para estudos localizados) sustenta grande parte do campo ecleticamente pluralista e heterodoxo da geografia econômica atualmente, embora ele tenda a ocupar uma posição estranha (e relativamente marginal) na teoria econômica ortodoxa (assim como o faz na construção neoliberal de políticas públicas). Nas discussões do *mainstream* da Economia, apesar de consideráveis evidências contrárias, há fé contínua no alcance universal das forças do mercado e “leis” econômicas singulares, em tendências balanceadoras e eficiências dinâmicas de longo prazo, e no papel da integração global como uma fonte de convergência (para cima), tipicamente casada com o comprometimento de remover “obstáculos” políticos e “barreiras” institucionais ao que deveria ser, ao contrário, uma economia de livre mercado funcional. Empiricamente, o desenvolvimento regional desigual deve ser reconhecido, é claro, mas entende-se que ele reflete um estado transitório, ligado a dotações naturais, que, no longo prazo, será minado por tendências competitivas pela equalização dos fatores de retorno e convergência em direção a um desenvolvimento mais “equilibrado” e eficiente. Economistas inclinados à Geografia agora exploram a economia da aglomeração espacial e formas “aglomeradas” de desenvolvimento industrial, apesar de o fazerem abrindo mão de apenas algumas dessas premissas ortodoxas.

Em comparação, para economistas envolvidos na teorização político-econômica, as noções de desenvolvimento regional desigual são mais disruptivas, mais desconcertantes; elas indicam conflito e contra-

dição, inconstância e desigualdade, descontinuidade e divergência. Eles também levantam uma série de questões políticas sobre imperialismo e colonialismo, sobre as interconexões entre criação de riqueza e geração de pobreza, sobre os problemas do “controle externo”, sobre modos de desenvolvimento de exploração ou de “dependência”, sobre as causas e consequências do “subdesenvolvimento” localizado e a reprodução de “problemas regionais”, sobre o papel e responsabilidades de cidades globais, sobre subúrbios parasitas e áreas centrais das cidades falidas, sobre a exploração ambiental não sustentável, sobre os resultados distributivos de diferentes modelos de crescimento ou de paradigmas de políticas públicas e sobre equidade socioespacial e justiça social global. Contrastando com as promessas vazias de convergência competitiva através das trocas de mercado e modelos *lift-every-boat*⁸ de crescimento neoliberalizado, essas questões são tudo, menos um passeio calmo.

DESIGUALDADE NA TEORIA

Críticas à noção stalinista de “socialismo em um país”, as ideias de Trotsky sobre o que ele chamava de “desenvolvimento desigual e combinado” posicionavam as trajetórias de revolução socialista no contexto do sistema mundial emergente do capitalismo. Contrariamente à visão de que transições ao socialismo teriam maior probabilidade de acontecer em países capitalistas “em estágio avançado”, impulsionados pelo aprofundamento das contradições econômicas e provocados pelos limites do reformismo, Trotsky argumentava que circunstâncias voláteis dos chamados países atrasados, como a Rússia, eram potencialmente mais propensas à mudança revolucionária. (Ele não via padrão comum de evolução nem tinha uma visão etapista e universal que pudesse ser aplicada a todas as sociedades). A integração progressiva, *porém desigual* do sistema capitalista mundial significava que países (ou regiões) diferentes exibiriam trajetórias de desenvolvimento qualitativamente distintas, seus prospectos econômicos e políticos seriam moldados através de interdependências mútuas e interações de vários tipos (por exemplo, envolvendo comércio, relações geopolíticas, difusão tecnológica e ligações culturais), ambos um com o outro e com a totalidade emergente do sistema mundial, devidamente refletido em padrões particularizados de política e poder de classe. “Saltos” não lineares e viradas ortogonais

8 A expressão *a rising tide lifts all boats* usada pelos economistas ortodoxos refere-se à ideia de que o crescimento econômico beneficia a todos os indivíduos, sem distinção. (N.T.)

são consequentemente (sempre) possíveis, ainda que raramente previsíveis.

O Capitalismo [...] prepara e, em certo sentido, realiza a universalidade e permanência do desenvolvimento do homem (sic). Assim, a repetição das formas de desenvolvimento por diferentes nações é descartada. Embora compelido a seguir os passos de países avançados, um país atrasado não leva as coisas da mesma forma [...] Selvagens jogam fora seus arcos e flechas por rifles imediatamente, sem percorrer a estrada que existe entre aquelas duas armas no passado. Os colonos europeus na América não começaram a história toda de uma vez do início [...] O desenvolvimento de nações historicamente atrasadas leva necessariamente a uma combinação peculiar de diferentes estágios do processo histórico. Seu desenvolvimento como um todo adquire um caráter combinado, complexo e não planejado. (TROTSKY, [1932] 1980, p. 4)⁹

Essas condições conferiam um irônico “privilegio do atraso histórico” a alguns países com um “ritmo lento” de desenvolvimento, no sentido de que economias atrasadas, aquelas “se segurando na ponta da cauda das nações europeias”, poderiam se encontrar na vanguarda de um salto de um estágio para outro, do capitalismo para o comunismo (TROTSKY, [1932] 1980, p. 5 e 74). Ainda que algumas das formulações de Trotsky soem rudimentares hoje, e ainda que seu contexto político possa parecer peculiar ou até anacrônico, elas recorrem a uma compreensão sofisticada, dialética do desenvolvimento desigual como um fenômeno relacional. Países (e regiões) têm suas trajetórias e histórias próprias e distintas, com frequência combinando o velho com o novo, mas essas são moldadas por meio de interações mútuas e conectividades de longa distância com outros lugares. E elas ocupam, conjunturalmente, posições específicas no sistema mundial em evolução (ao mesmo tempo que moldam de forma recorrente esse siste-

9 No original: “Capitalism ... prepares and, in a certain sense, realizes the universality and permanence of man’s (sic) development. By this the repetition of the forms of development by different nations is ruled out. Although compelled to follow after the advanced countries, a backward country does not take things in the same order ... Savages throw away their bows and arrows for rifles all at once, without traveling the road that lay between those two weapons in the past. The European colonists in America did not begin history all over again from the beginning ... The development of historically backward nations leads necessarily to a peculiar combination of different stages in the historic process. Their development as a whole acquires a planless, complex, combined character.”

ma), entendido como uma totalidade emergente em vez de um recipiente pré-moldado ou como fonte de determinação de cima para baixo.

As observações em primeira mão de Trotsky sobre as geografias históricas da Rússia na virada do século XX foram instrumentais na formação dessa compreensão do desenvolvimento desigual e combinado. Naquele momento, aquele país tinha algumas ilhas de relativo avanço industrial, boa parte restrita às grandes cidades (e frequentemente ligadas a várias formas de produção militar, financiadas por potências europeias). Ainda assim, essas encontravam-se em um mar de subdesenvolvimento feudal, pois a Rússia permanecia uma sociedade amplamente camponesa, e sua burguesia era relativamente fraca e existia como um acessório ao Estado czarista. Essa conjuntura era caracterizada como um “amalgama de formas arcaicas e contemporâneas” instável, uma combinação de “culturas retrógradas” e integração capitalista desigual provocando picos e retrocessos alternados, inflamando tensões político-econômicas e toda sorte de fricções contraditórias, salientadas mais adiante pelo “açóite da necessidade externa”¹⁰ (TROTSKY, [1932], 2008, p. 5). Sob essas condições, Trotsky entendeu que a transformação social seria liderada não pela nascente classe capitalista russa, por virtude da sua falta de independência política do Estado autocrático, mas por uma revolta se originando na força de trabalho urbanizada. (Foi a extensa fábrica de Putilov em São Petersburgo — um complexo de ferrovias, artilharia e fábricas de aço que empregava mais de 20 mil trabalhadores — que se tornou oportunamente o epicentro da onda de greves, organizadas pelo Soviete de Petrogrado e que se tornaram o terreno fértil para a Revolução Russa de 1917).

O Soviete de Petrogrado guarda seu lugar na História, no panteão das “lutas de classe urbanas”, da Comuna de Paris de 1871 à onda de protestos anticapitalistas, antiguerra e por direitos civis em 1968, e da Primavera de Praga ao *Occupy Wall Street* (HARVEY, 2012, p. 115). Essas geografias altamente desiguais de insurreição localizada são dificilmente previsíveis, nem é preciso dizer, mas tampouco sua espacialidade é inteiramente aleatória. Historicamente, as cidades serviram como pontos de base vitais para a entrelaçada (re)organização territorial entre acumulação de capital, reprodução social e capacidades estatais; elas são também lugares onde as pressões de crescimento intensificado e reestruturação atingem periodicamente o ponto de ebulição. Essas preocupações têm sido centrais ao projeto de longo prazo de Da-

10 No original: “whip of external necessity”.

vid Harvey de construir um materialismo histórico-geográfico, fundado no marxismo, mas ao mesmo tempo amplificando e elaborando o que ele vê como espacialidades distintas do capitalismo — desenvolvimento desigual entendido como sendo, simultaneamente, um motor do sistema, uma expressão de algumas das suas mais persistentes contradições e um gatilho tanto para políticas reformistas quanto disruptivas. Se o período de 1898 a 1917 e o alcance das análises iniciais de Trotsky podem ser enxergados como “o verdadeiro nascimento do desenvolvimento desigual na economia política global”¹¹ (SMITH, 2006, p. 185), as experiências do século seguinte poriam fim à noção de que o desnivelamento geográfico era meramente o resíduo desordenado de um passado pré-capitalista, sujeito à irrelevância histórica pela difusão modernizadora das relações de mercado. Como demonstraram os trabalhos de David Harvey, Neil Smith e outros, (historicamente) novas formas de desenvolvimento desigual espacial estavam sendo produzidas pelo próprio capitalismo, sobrepostas às desigualdades espaciais herdadas e não por acidente ou acaso, mas em acordo com as “contradições em movimento” da acumulação comandada pelos lucros (HARVEY, 2014).

Foi Harvey quem primeiro elaborou uma compreensão da lógica capitalista do desenvolvimento desigual em seu *Limits to Capital* (1982). Aqui, ele demonstrou que, através do infindável fluxo e refluxo do processo de acumulação, a massa do capital fixo tende a crescer com o passar do tempo, relativo ao capital circulante, acumulando-se no lugar na forma de infraestruturas relativamente fixas, tal que as condições para expansão lucrativa numa fase potencialmente prejudiquem o desenvolvimento na próxima. Em resumo de seu argumento, Harvey (2014, p. 155) explicou,

O Capital tem que, periodicamente, quebrar as limitações impostas pelo mundo que construiu. Ele corre risco mortal de esclerosar-se. A construção de uma paisagem favorável à acumulação capitalista em uma era torna-se, em resumo, uma corrente para a acumulação na próxima. O Capital, portanto, deve desvalorizar grande parte do capital fixo na paisagem geográfica existente para poder construir uma paisagem inteiramente nova em uma imagem diferente [...] O [C]apital cria uma paisagem geográfica que vai ao encontro de suas necessidades em um dado momento apenas para destruí-la em

11 No original: “the birth of uneven development proper in the global political economy”.

um momento posterior de modo a facilitar, mais adiante, a expansão e transformação qualitativa do capital. O Capital libera os poderes da “destruição criativa” sobre a terra.¹²

O capitalismo nasceu em um mundo de desenvolvimento desigual, na transição prolongada do feudalismo, mas iria habitar e refazer esse mundo, cada vez mais, à sua própria imagem. Tendo originalmente encontrado um “ambiente geográfico variado [...] abrange[ndo] grande diversidade na generosidade da natureza e na produtividade do trabalho”, as forças liberadas pelo capitalismo iriam “atacar, erodir, dissolver e transformar grande parte da economia e da cultura pré-capitalista”¹³ (HARVEY [1982] 2006, p. 416). Essas fontes de desenvolvimento desigual herdado (ou “importado”) haviam sido exploradas anteriormente por Rosa Luxemburgo. Essa autora sustentou que o capitalismo estava destinado a permanecer contraditoriamente codependente de seu “exterior”, aqueles mundos extracapitalistas (socioecológicos) que precedem e excedem o processo de acumulação, enquanto, ao mesmo tempo, fornecem uma fonte de materiais brutos, mão de obra e mercados não completamente manejáveis para um sistema de acumulação propenso a crises. Progressivamente, o imperialismo se tornaria o principal meio para anexar o mundo não capitalista, acreditava Luxemburgo, cujos efeitos devastadores traçariam não só as “novas fronteiras” de produção, mas, em última instância, a fronteira final do capitalismo (como Lenin, ela via o imperialismo como o mais alto, mas também mais terminal estágio do capitalismo). Qualquer efeito “nivelador” do capitalismo seria, para Luxemburgo, atenuado pelo fato de que o sistema de acumulação precisa viver *do e através* de seu entorno” (LUXEMBURGO apud SMITH, 2006, p. 184).

A contribuição de Harvey foi notável ao revelar como o desenvolvimento geográfico desigual é “produzido ativamente” por forças intrínsecas ao capitalismo, no sentido de integrar tanto a lógica quanto

12 No original: “Capital has periodically to break out of the constraints imposed by the world it has constructed. It is in mortal danger of becoming sclerotic. The building of a geographical landscape favourable to capital accumulation in one era becomes, in short, a fetter upon accumulation in the next. Capital therefore has to devalue much of the fixed capital in the existing geographical landscape in order to build a wholly new landscape in a different image ... [C]apital creates a geographical landscape that meets its needs at one point in time only to have to destroy it at a later point in time to facilitate capital's further expansion and qualitative transformation. Capital unleashes the powers of “creative destruction” upon the land.”

13 No original: “attack, erode, dissolve and transform much of the pre-capitalist economy and culture”.

as contradições da forma-valor: assim como a “acumulação de capital e miséria andam de mãos dadas, concentradas no espaço,”¹⁴ também as cidades e regiões que mais crescem estão propensas ao aumento de custos, externalidades negativas e uma política de classe inquieta, gerando (contra)tendências para a dispersão espacial (HARVEY, [1982] 2006, p. 416 e 418), enquanto o ciclo não repetitivo continua. Com base na busca e análise dessas dinâmicas interrelacionadas do aprofundamento (no lugar) e dispersão (pelo espaço) de capital, Harvey propôs sua “terceira versão” da teoria da formação das crises, na qual reconheceu a normalidade sistêmica da reestruturação incansável, depreciação local específica e fuga de capital localizada, revelando que a quebra em um local e o *boom* em outro são ambos manifestações da mesma macrodinâmica.

Esses são motores da destruição criativa como um processo geográfico. A necessidade insaciável do Capital por “ajustes espaciais” resulta numa suscetibilidade não apenas à inércia, mas à estagnação, contra a qual “crises de transição” cada vez mais violentas buscam sair de locais expropriados, onde o crescimento do lucro e da produtividade atingiram seus limites, abrindo novas frentes de acumulação. “Crises se constroem, portanto, *através* do desenvolvimento geográfico desigual,” sendo mais deslocadas que mitigadas, “moviment[ando] falhas sistêmicas do capitalismo de lugar para lugar”¹⁵ (HARVEY, [1982] 2006, p. 431, ênfase nossa; 2014, p. 161). O deslocamento exterior consequentemente reflete, mas não suspende crises inerentes da forma de valor; os problemas podem ser transferidos de região para região, resultando em ajustes temporários, mas as contradições apenas crescem.

Se, em *Limits to Capital*, Harvey sempre considerou sua espacialização da teoria marxiana como “incompleta”, ele delegaria os próximos passos a seu estudante Neil Smith. *Uneven Development* de Smith buscou, compreensivelmente, ressuscitar o conceito do desenvolvimento desigual, abrindo novo caminho teórico no seio de uma tradição marxiana que havia passado a depender de concepções do espaço pouco desenvolvidas (se não burguesas); e foi abordado na “geografia acadêmica”, que reconhecia diferenças espaciais, mas, ao mesmo tempo, tinha um hábito de esvaziá-las de conteúdo histórico e político significativo. A sua teorização do desenvolvimento geográfico

desigual seria sustentada não como a fonte de leis deterministas, mas como um motor dinâmico e contraditório do processo de acumulação. Para Smith, “desenvolvimento desigual” era “desigualdade social estampada na paisagem geográfica”¹⁶ ([1984] 2008, p. 206), uma condição que não era simplesmente encontrada por um capitalismo sempre em expansão, mas que era sistematicamente explorada por e reproduzida através de relações sociais capitalistas. Sua análise implicava, particularmente, uma compreensão da natureza *escalar* do desenvolvimento espacial desigual (do regional e do intralocal para o global e o internacional) como uma dimensão vital do desenvolvimento capitalista. Ecoando Harvey, Smith sustentou que o desenvolvimento espacial desigual não deveria/poderia ser reduzido a um estágio transitório, em rota para a convergência competitiva, como em versões da “terra plana” das narrativas da globalização ortodoxa, e era também muito mais que mero subproduto ou efeito colateral desagradável do crescimento capitalista. Mais que um “contêiner” para as operações padronizadas do processo de acumulação capitalista, o espaço e a escala eram em si vistos em contínua reestruturação. Seguindo pistas de Henri Lefebvre, Smith entendeu o espaço e a escala como sendo ativamente reproduzidos através das dinâmicas e contradições do capitalismo.

Smith escrevia em um tempo, início dos anos 1980, quando as lógicas perversas de acumulação, depreciação e transição espacial capitalistas estavam sendo expostas de maneira especialmente vívida. O modelo “fordista” de acumulação, baseado na integração de produção e consumo de massa, que havia sido dominante por três décadas depois da Segunda Guerra Mundial nos países de “capitalismo avançado”, começara a se desfazer. Isso fez com que as engrenagens do crescimento industrial dessem marcha a ré, em forma de “fuga de capital” para locais com mão de obra barata e livres de sindicalização na América Latina e na Ásia, por meio da extensão das cadeias de produção e da reorganização do capital multinacional; deixaram para trás regiões desindustrializadas nos novos “cinturões de ferrugem” do Meio-Oeste norte-americano e Noroeste europeu. Processos paralelos (e interrelacionados) também estavam em andamento através das escalas (em transição) do capitalismo metropolitano, tomando a forma de crescimento econômico suburbano, padrões racializados de declínio nos centros das cidades e lutas “fronteiriças” em torno da gentrificação — como momentos simultâneos de deslocamento e re-

14 No original: “*accumulation of capital and misery go hand in hand, concentrated in space*”.

15 No original: “*Crises build, therefore, through uneven geographical development*” [...] “*mov[ing] capital’s systemic failings around from place to place*”.

16 No original: “*social inequality blazoned onto the geographical landscape*”.

valorização. Essas dinâmicas foram entendidas como representações, ao mesmo tempo, de uma manifestação da infinita “reestruturação do espaço geográfico” do capital e das especificidades históricas de um momento particular de crise, enquanto um padrão era violentamente desarticulado por outro. “O Capitalismo está sempre transformando o espaço à sua própria imagem”¹⁷, explicou Smith, expressando sua lógica incansavelmente dialética de constante evolução e formas contraditórias:

A lógica do desenvolvimento desigual deriva especificamente das tendências opostas, inerentes ao capital, em direção à diferenciação, mas simultânea equalização dos níveis e condições de produção. O capital está continuamente investido no ambiente construído para produzir mais-valia e expandir a própria base do capital. Mas, igualmente, o capital é continuamente retirado do ambiente construído para que possa se movimentar para outro lugar e tirar proveito de margens de lucro mais altas. A imobilização espacial do capital produtivo em sua forma material não é mais nem menos uma necessidade que a circulação perpétua de capital como valor. Assim, é possível ver o desenvolvimento desigual do capitalismo como a expressão geográfica da contradição mais fundamental entre valor de uso e valor de troca. [O padrão resultante] na paisagem é bem conhecido: desenvolvimento em um polo e subdesenvolvimento no outro [...] em um número de escalas espaciais (SMITH, [1984] 2008, p. 208 e 6).¹⁸

Naquilo que Smith apresentou como sua teoria da “gangorra” das dinâmicas capitalistas, os movimentos em busca de lucro de capital foram vistos, simultaneamente, como produtores e exploradores da “superfície

17 No original: “*Capitalism is always transforming space in its own image*”.

18 No original: “*The logic of uneven development derives specifically from the opposed tendencies, inherent in capital, toward the differentiation but simultaneous equalization of the levels and conditions of production. Capital is continually invested in the built environment in order to produce surplus value and expand the basis of capital itself. But equally, capital is continually withdrawn from the built environment so that it can move elsewhere and take advantage of higher profit rates. The spatial immobilization of productive capital in its material form is no more or less a necessity than the perpetual circulation of capital as value. Thus it is possible to see the uneven development of capitalism as the geographical expression of the more fundamental contradiction between use-value and exchange-value. [The resulting pattern] in the landscape is well known: development at one pole and underdevelopment at the other ... at a number of spatial scales*” (SMITH, [1984] 2008, p. 208 e 6).

do lucro” em transição, constantemente recalculando, reorganizando e então fluindo na direção dos mais altos retornos — um fenômeno especialmente evidente nas escalas urbana e regional. Como uma praga de gafanhotos, o capital desceria a um local, devoraria tudo de valor e depois seguiria em frente. No meio-tempo, “no processo de restauração de si mesma depois de uma praga, a região se faz madura para outra”¹⁹ (SMITH, [1984] 2008, p. 202).

Uma preocupação paralela com os caprichos da acumulação liderada pelos lucros e seu abandono na escala regional pode ser encontrada na formulação influente de Doreen Massey de divisão espacial do trabalho. Aqui, entretanto, o foco estava menos na dinâmica singular do capitalismo como um sistema integrado e mais na variedade de estratégias de reestruturação exibida por diferentes frações do capital (ou setores, tais como eletrônico, financeiro e vestuário), junto da diversa gama de condições regionais, “problemas” e conjunturas que são tanto um resultado empírico quanto um fator causal dessas geografias incessantes. A concepção de divisão espacial do trabalho de Massey devia menos a Harvey do que a uma corrente diferente da escola marxiana, segundo Hymer (1972), na qual a estrutura corporativa da firma multinacional em evolução (e, portanto, “multilocal”) encontrou uma analogia espacial nas relações desiguais e assimétricas entre regiões sede, instalações administrativas e filiais. Fundamentalmente, a abordagem de Massey também dialogava com uma compreensão mais intrinsecamente “relacional” da espacialidade capitalista, levando em consideração as especificidades da mudança contingente, em localidades e regiões identificadas, como mais que particularidades empíricas ou “ruído” em torno de tendências estruturais comuns. Para Massey, divisões espaciais do trabalho eram “mais que apenas novos padrões, um tipo de reembalamento do mesmo pacote velho de cartas,”²⁰ porque elas implicavam formas muito mais profundas de reestruturação, assim como “conjuntos inteiramente novos de relações entre atividades em diferentes lugares, novos padrões espaciais de organização social, novas dimensões de desigualdade e novas relações de dominação e dependência”²¹ (MASSEY, 1984, p. 8).

Para Massey, as regiões ocupam posições únicas

19 No original: “*in the process of restoring itself after one plague the region makes itself ripe for another*”.

20 No original: “*more than just new patterns, a kind of geographical re-shuffling of the same old pack of cards*”.

21 No original: “*whole new sets of relations between activities in different places, new spatial patterns of social organisation, new dimensions of inequality and new relations of dominance and dependence*”.

em divisões de trabalho mais amplas, suas culturas políticas e perfis de classe e gênero refletindo (de forma “sedimentada”) os efeitos cumulativos da sucessão de papéis históricos que aqueles lugares ocuparam em diferentes redes de produção, hierarquias corporativas, indústrias, carteiras de investimentos e “rodadas de acumulação”. Cada rodada de acumulação (ou padrão de investimento em, digamos, engenharia pesada ou serviços administrativos) é associada a geografias lucrativas particulares, emergentes da produção e do emprego. Esse quadro permite, simultaneamente, a análise situada de economias regionais (em relação a histórias locais e relações inter-regionais) e uma compreensão geograficamente sensível da mudança setorial (em relação às especificidades da inovação tecnológica, relações empregatícias e estratégias gerenciais em diferentes indústrias). Em uma (re)formulação inventiva, o referencial da divisão espacial do trabalho é representado não como um pacote, mas como um jogo de cartas (GREGORY, 1989), em que os quatro naipes se referem a diferentes rodadas de investimento, enquanto a hierarquia de funções (locais), desde o trabalho de montagem de baixa qualificação, passando por pesquisa e desenvolvimento profissionalizado até o controle gerencial, é indicada pelo número de símbolos. Cada jogador (local) deve trabalhar as suas chances da melhor maneira possível, com as mãos que lhes são dadas, a sucessão de mãos levando ao montante de partidas ganhas ou perdidas. Em sua face, cada carta é única, embora, ao mesmo tempo, seu valor e papel no jogo reflitam a(s) (complexa combinação de) relações com as outras cartas.

Massey posicionou seu argumento contra o tipo de análise “bidimensional” da transformação industrial e do emprego encontrada na economia geográfica neoclássica (em que a geografia do trabalho era correlacionada à geografia dos salários ou habilidade, por exemplo), sustentando que “o espaço não é uma superfície passiva na qual as relações de produção são mapeadas”²² e, ao contrário, apelando pela conceitualização e interrogação do que ela chamou de “estruturas espaciais da produção”, reconhecendo a inextricabilidade do social e do espacial, da produção e da política (1984, p. 68). Ela também buscou diferenciar sua abordagem em *Spatial Divisions of Labour* [Divisões Espaciais do Trabalho] da “insensibilidade ‘marxista mecanicista’” com relação à particularidade e de estilos de análise que

Olham para o mundo como se ele fosse meramente o produto pré-determinado de um conjunto de leis e tendências. Tais abordagens deixam pouca margem para a luta e o conflito reais, menos ainda para surpresas e retrocessos... [A] geografia da indústria é um objeto de luta. O mundo não é simplesmente um produto das exigências do capital (1984, p. 70 e 6-7).²³

Diferentemente do tratamento mais abstrato de Harvey e de Smith, Massey envolveu uma análise mais focada em relações de transição de classe, gênero e emprego na economia britânica, permitindo-lhe extrair as particularidades do desenvolvimento geográfico desigual associadas à modernização (keynesiana) nos anos 1960 e ao monetarismo (neoliberal) nos anos 1980. Ela estava escrevendo, a partir de uma posição de engajamento político ativo, durante um período devastador de desindustrialização acelerada, resultando em ondas de fechamento de fábricas e perdas massivas de emprego, especialmente no Norte e Oeste inglês, culminando em eventos políticos marcantes, tais como a greve de mineiros de carvão de 1984-85 e a abolição do *Greater London Council* [Conselho da Grande Londres], municipal e socialista, em 1986.

No entanto, essa também foi uma época em que geografias alternativas de relações de classe e novos modelos de crescimento econômico foram forjados, o que se refletia na sobreposição de novas divisões espaciais do trabalho, favorecendo setores como os de serviços empresariais e financeiros, e de regiões como Londres e o Sudeste inglês, em particular. A “colheita selvagem”, que David Harvey ([1982] 2006, p. 429) havia retratado anteriormente como contradições inerentes ao capital, estava lá para todos verem, mas nem a forma nem as contradições do que se tornou conhecido como “reestruturação” estavam sendo elaboradas de maneira singular. Isso significava que não havia apenas uma, mas diversas consequências localizadas — para sindicatos trabalhistas, para grupos comunitários, para agências de desenvolvimento econômico —, e não uma, mas diversas aberturas políticas e oportunidades em potencial, assim como ameaças. Havia, conseqüentemente, tanto motivações políticas quanto analíticas para levar as “localidades” a sério. Antecipando um tema que Massey ([1984] 1995, p. 326) exploraria

22 No original: “space is not a passive surface on to which the relations or production are mapped”.

23 No original: “Look at the world as if it were merely the pre-determined product of a set of laws and tendencies. Such approaches leave little scope for real conflict and struggle, still less for surprise and setback ... [T]he geography of industry is an object of struggle. The world is not simply a product of capital's requirements”.

em trabalho posterior, essa atenção às especificidades da mudança local e setorial fazia parte de um esforço de “pensar a política do lugar e do desenvolvimento desigual de uma forma diferente”.

PROBLEMATIZANDO REGIÕES

“Região” talvez seja um dos significantes mais instáveis da geografia humana. Por volta de meados do século XX, o campo era praticamente definido por sua preocupação com regiões e o tipo de descrições ideográficas típicas da geografia regional em que as características locais eram autoevidentes, isso quando não eram implicitamente explicadas por outras características (unicamente) locais. A busca positivista por “leis espaciais” nos anos 1950 e 1960 representaram uma reação contra essa tradição há muito estabelecida, em que lugares povoados eram reduzidos a espaços de cálculo econômico racional e minimização de custos, à medida que o campo era trazido mais para perto da economia neoclássica. Na geografia humana, a virada subsequente ao marxismo e, então, a uma gama mais ampla de teorias sociais críticas, dos anos 1970, pôs “a região” em questão novamente, ao mesmo tempo, (re)politizando a região (ver DUNFORD; PERRONS, 1983).

Até mesmo nas primeiras formulações de Harvey, regiões apareciam como epifenômeno das correntes mais profundas do desenvolvimento geográfico desigual sob o capitalismo, refletindo-se na fixidez relativa do ambiente construído, a territorialidade de infraestruturas sociais e assim por diante. Ele não era um daqueles que negava o papel dos “sentimentos humanos” na precipitação e agravamento dos conflitos (de classe), mas sua preocupação inicial havia sido com a “base material” desses conflitos recorrentes, como se vê no “processo de circulação do próprio capital” (HARVEY, [1982] 2006, p. 419). No entanto, tal como Ray Hudson argumentou, uma coisa é destacar que a produção de “regiões problema” — como sua própria região de origem no Nordeste inglês, com seu histórico de mineração de carvão, construção de navios, engenharia pesada e produção de aço, todos em longo declínio — é “inscrita na lógica interna do modo de produção capitalista”, outra bem diferente é explicar fatores paralelos, como políticas de Estado, sem falar na gama de condições sociopolíticas inseridas e aculturadas, conforme expressas e experienciadas nas regiões de fato.

Apesar da análise de Harvey demonstrar que haverá, inevitavelmente, “regiões problema” [...] por causa de mecanismos causais que são parte inte-

grante do processo de desenvolvimento desigual, isso não revela e não pode revelar *quais* regiões se tornarão “problemáticas”. Essa é uma questão contingente, assim como a mudança na posição do Nordeste de “centro” para “periferia” na economia mundial e a emergência desse aspecto do desenvolvimento desigual como uma questão *política* exemplifica (HUDSON, 1989, p. ii).²⁴

O argumento de Hudson não era simplesmente de que a política nunca pode ser reduzida a ou “interpretada a partir de” dinâmicas do desenvolvimento desigual capitalista, por mais profunda que seja a análise, mas, além disso, que as espacialidades contraditórias do Estado exibiam relativa autonomia também. O Estado não é apenas um gestor, é também um produtor de desenvolvimento espacial desigual, ou que tem sido chamado de “espaço estatal” (ver BRENNER, 2004). Como uma questão de princípio metodológico, “concepções caóticas” como a região não deveriam ser objetificadas e o seu significado e relevância deveriam emergir (em vez de serem pressupostas) de uma teorização do desenvolvimento geográfico desigual, mesmo assim, elas são ainda sujeitas à objetificação por formuladores de políticas do Estado e outros atores políticos. Claramente, o Estado estava atuando em e sobre “regiões-problema”, como o Nordeste de Hudson, cujas fortunas oscilantes foram profundamente moldadas por uma enxurrada de políticas regionais e intervenções espaciais.

Essas questões em torno das políticas do desenvolvimento regional desigual, das políticas de Estado e da responsabilidade política, anteriormente, haviam sido postas de forma bastante enfática por Doreen Massey em seu profícuo artigo *In what sense a regional problem?* [Em que sentido um problema regional?]. Foi aqui que Massey introduziu pela primeira vez o conceito de divisão espacial do trabalho, “para construir um argumento” de que problemas do capital não deveriam ser (mal) representados como problemas de regiões específicas, devido à carência de mão de obra ou ausência de espírito empreendedor: historicamente, já que a acumulação capitalista sempre envolveu a “abertura de algumas áreas e o abandono de outras, [então] o ‘problema regional’ não é um problema produzido pelas regiões, mas pela

24 No original: “Although Harvey’s analysis shows that there will inevitably be “problem regions” ... because of causal mechanisms that are an integral part of the process of uneven development, it does not and can not reveal which regions will become “problematic.” This is a contingent matter, as the switch in the position of the North East from “core” to “periphery” in the world economy and the emergence of this aspect of uneven development as a political question exemplifies”.

própria organização da produção” (MASSEY, 1979, p. 234 e 242-243). “Resolver” o problema regional, portanto, não poderia ser reduzido a uma questão de distribuição espacial ou um problema técnico de construção de uma “política-armadilha” mais eficiente, no sentido do reformismo keynesiano, já que o desemprego regionalizado tinha raízes mais profundas na deficiência de demanda agregada, na transformação técnica e na desqualificação da mão de obra, na intensificação da competição internacional e na reestruturação de sistemas multinacionais de produção.

Em outras palavras, em que sentido há um problema *regional*? A tática lugar-comum de culpar regiões (problema) por sua própria condição confunde efeitos regionalizados com causas endógenas, evadindo (raramente de forma inocentemente) a resposta real à questão retórica de Massey: “quem paga?”. Logo, existem questões sobre quem se beneficia e onde? Como a análise subsequente da redistribuição social e espacial regressiva sob o neoliberalismo de Thatcher e seu programa camuflado de “keynesianismo privatizado” revelaria, havia motivos mais atraentes para caracterizar o próspero Sudeste inglês como “a região problema da Inglaterra” (JOHN; MUSSON; TICKELL, 2002), em vista de seu financiamento mal regulado, seus mercados habitacionais, comerciais e de trabalho superaquecidos e suas infraestruturas sobrecarregadas e fracassos governamentais. (PECK; TICKELL, 1995; ALLEN; MASSEY; COCHRANE, 1998). Privilegiar regiões como o Sudeste estava também minando o potencial desenvolvimentista das províncias inglesas e suas chamadas “regiões-problema”.

Há poucos lugares em que tais questões de custos e consequências do crescimento econômico regionalizado — para não dizer as contradições do desenvolvimento regional desigual — estejam se desenrolando de forma mais dramática do que na China contemporânea. Foi Mao quem disse que “nada neste mundo se desenvolve de forma absolutamente uniforme” (apud SMITH, 2006, p. 182), um truísmo que poucos teriam questionado em seu tempo como líder do Partido Comunista Chinês (1945-1976), mas que tem sido fortemente reafirmado nas formas dramáticas de desenvolvimento desigual que acompanharam a posterior adoção chinesa do capitalismo global. A transformação em curso do país do maoísmo no sentido da mercantilização tem sido associada a desigualdades crescentes, expressas tanto em termos sociais quanto espaciais e em formas historicamente novas de desenvolvimento geográfico desigual — tanto planejadas quanto não planejadas. O modelo de crescimento da China pós-1980 tem se

baseado no desenvolvimento regional desigual, cujas gestão, contenção e reforma se tornariam, mais tarde, uma prioridade política.

Sob o premier reformista Deng Xiaoping (1982-1989), a China iniciou o processo histórico de substituição de um modelo (etapista) de desenvolvimento por outro. A declaração de que a China permaneceu no “estágio primário do socialismo” previu um distanciamento gradual das políticas tidas como apropriadas para sociedades socialistas “maduras”, tal como o bloco soviético. A alternativa, “socialismo com características chinesas”, visando acelerar o desenvolvimento econômico através do investimento concentrado de capital, liberalização seletiva e crescimento guiado pela exportação nas mesmas regiões privilegiadas de Pequim, Delta do Rio das Pérolas e Litoral Sudeste, em cujas costas as regiões atrasadas do interior rural e do Oeste deveriam avançar conforme a doutrina da “escada” (*tidu lilun*) de modernização guiada pelo mercado. O conceito de escada é uma variação chinesa da teoria ortodoxa dos polos de desenvolvimento, que sustenta que o desenvolvimento econômico se torna possível através da concentração espacial, aglomeração localizada ou regional de indústrias e atividades-chave, cujos benefícios, ao longo do tempo, espera-se que gotejem em direção a regiões menos desenvolvidas, por vezes via polos de desenvolvimento secundários. No caso chinês, o desenvolvimento acelerado ao longo das áreas costeiras do Sudeste foi facilitado por reformas experimentais, geograficamente direcionadas (inclusive em Zonas Especiais Econômicas, como Shenzhen, Shantou e Zhuhai), que deveriam produzir, além de bens manufaturados baratos para mercados globais, efeitos de demonstração e retropercutivos para regiões menos desenvolvidas.

O plano chinês (amigável ao mercado) era, portanto, atingir o objetivo histórico de desenvolvimento “maior” e mais igualitário por meio de intensificação do desenvolvimento regional desigual. Esses meios foram explorados ao máximo, certamente, mas o objetivo histórico permaneceu evasivo:

Ao endossar o “socialismo com características” chinesas e enfatizar eficiência mais que equidade, Deng se tornou uma grande força por trás da inversão na política regional. Ele apoiou o conceito de “estágio de desenvolvimento”, o qual legitima desenvolvimento regional desigual como um resultado natural e inevitável do processo de desenvolvimento. Uma vez que o estigma sobre desenvolvimento regional desigual é retirado, [elaboradores de políticas chineses estavam] então livres para advogar vantagens comparativas, espe-

cialização regional, divisão regional do trabalho e crescimento econômico liderado pelas exportações (FAN, 1997, p. 632).²⁵

O fato de que o desenvolvimento costeiro na China tem se apoiado em uma vasta “população flutuante” de trabalhadores migrantes, impelidos por virtude do subdesenvolvimento rural e deslocamento econômico em busca de trabalho nas fábricas da zona de desenvolvimento costeira, uma população em grande medida expropriada não só de direitos trabalhistas, mas de direitos habitacionais (o que está relacionado a regiões de origem sob o *hukou* ou sistema de registro residencial), salienta o argumento de que os índices explosivos de crescimento econômico do país desde os anos 1990 têm sido alcançados por meio do desenvolvimento regional desigual. Ameaças iminentes não apenas à sustentabilidade econômica, mas também à estabilidade social e política certamente não são desatreladas do apoio oficial, desde finais dos anos 1990, a esforços compensatórios para gerar redução nas desigualdades regionais, incluindo programas grandiosos de urbanização e industrialização por todo o interior ocidental. Os frequentes imperativos achapantes da acumulação capitalista continuam, no entanto, a impulsionar padrões de desenvolvimento concentrados espacialmente na China, agravando com frequência as vantagens das regiões pioneiras no topo da escada. Nesse contexto geograficamente diferenciado, modelos de desenvolvimento regional têm proliferado sob um modo de regulação que combina controle político centralizado com experimentação institucional descentralizada, cada um dos quais procura maximizar o potencial de lucratividade de posições distintas em divisões internacionais do trabalho em evolução (ZHANG; PECK, 2014).

Contrastando com muitas outras economias “em transição”, a China nunca foi obrigada a aceitar o conselho sobre política econômica das agências de desenvolvimento multilaterais, tais como Banco Mundial, nem se sujeitou a “ajustes estruturais” impostos de fora. A China criou seu próprio caminho até a mercantilização no contexto de um

grau significativo de integridade estatal. Ainda assim, ironicamente, alguns irão invocar a experiência do país como prova dos benefícios da aglomeração de “livre mercado”. Agora, formuladores de políticas estão sendo provocados a fazer máximo proveito dos efeitos de aceleração do desenvolvimento da urbanização desregulada e do investimento concentrado — o desenvolvimento regional desigual sendo representado como um estágio natural no caminho em direção a formas mais avançadas (e, em última instância, convergentes) de desenvolvimento econômico. Isso ecoa a afirmação sustentada há muito tempo pela economia clássica de que a especialização guiada pelo comércio e a concentração espacial carregam a chave para eficiências dinâmicas e de longo prazo. Esses argumentos adquiriram uma legitimidade recente no campo conhecido como Nova Geografia Econômica — tal como praticado por autores como Masahisa Fujita, J. Vernon Henderson, Paul Krugman e Jeffrey Sachs. Ao abrir mão dos pressupostos neoclássicos sobre retornos crescentes e informações perfeitas, os Novos Geógrafos Econômicos explicam a persistência do desenvolvimento espacial desigual e padrões centro-periferia enraizados a partir de economias de escala, vantagens comparativas, dotações naturais e efeitos cumulativos do crescimento dependente da trajetória. O desenvolvimento regional desigual foi devidamente reacomodado no *mainstream* das políticas econômicas.

Ainda que menos idealizada do que as correntes mais parcimoniosas da teoria neoclássica, a Nova Geografia Econômica invoca, mais uma vez, um mundo quase descaracterizado, de atores racionais, amplamente desprovido de instituições sociais, política e relações de poder. Não é surpresa, então, que essa ramificação da economia ortodoxa geralmente esteja em conflito com o campo temperamentalmente heterodoxo da geografia econômica “propriamente dita” (PECK; SHEPPARD, 2010), no qual uma série de teorias político-econômicas, culturais, institucionais e socioeconômicas continuam a imperar, e onde o desenvolvimento regional desigual é raramente equiparado a um caminho próspero racionalista ou a modelos etapistas, mas, ao contrário, permanece como um lembrete do caráter contingente, contraditório e, em última instância, sempre incompleto da acumulação liderada pelos lucros. Conforme sua maior familiaridade com realidades granuladas das economias de fato existentes, o desenvolvimento regional desigual permanece, para os geógrafos econômicos, não apenas um fato empírico recorrente, mas um axioma teórico.

25 No original: “By endorsing “socialism with Chinese characteristics” and emphasizing efficiency over equity, Deng became a major force behind the reversal in regional policy. He support[ed] the concept of “stage of development,” which legitimizes uneven regional development as a natural and inevitable outcome of the development process. Once the stigma about uneven regional development is removed, [Chinese policymakers were] then free to advocate comparative advantage, regional specialization, regional division of labor and export-led economic growth” (FAN, 1997, p. 632).

REFERÊNCIAS

- JOHN, Allen; MASSEY, Doreen; COCHRANE, Allan. **Rethinking the Region**. London: Routledge, 1998.
- BRENNER, Neil. **New State Spaces**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- DUNFORD, Michael; PERRONS, Diane. **The Arena of Capital**. London: Macmillan, 1983.
- ELSTER, Jon. 1986. The theory of combined and uneven development: a critique. In: ROEMER, John (ed.). **Analytical Marxism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 54-63.
- FAN, Cindy. Uneven development and beyond: regional development theory in post-Mao China. **International Journal of Urban and Regional Research** v. 21, n. 4, p. 620-639, 1997. Disponível em: DOI: 10.1111/1468-2427.00105. Acesso em: 12 ago. 2022.
- Gregory, Derek. 1989. Areal differentiation and postmodern human geography. In: GREGORY, Derek; WALFORD, Rex (ed.). **Horizons in Human Geography**. London: Macmillan, 1989. p. 67-96.
- HARVEY, David. **The Limits to Capital**. London: Verso, [1982] 2006.
- HARVEY, David. 2012. **Rebel Cities**. London: Verso, 2012.
- HARVEY, David. **Seventeen Contradictions and the End of Capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- HUDSON, Ray. **Wrecking a Region**. London: Pion, 1989.
- HYMER, Stephen. The multinational corporation and the law of uneven development. In: JAHDISH, Bhagwati N. (ed). **Economics and World Order**. London: Collier-Macmillan, 1972. p. 113-140.
- JOHN, Peter; MUSSON, Steven; TICHELL, Adam. England's problem region: regionalism in the South East. **Regional Studies**, v. 36, n. 7, p. 733-741, 2002. Disponível em: DOI 10.1080/034340022000006051. Acesso em 12 ago. 2022.
- MANDEL, Ernest. **Trotsky**. London: New Left Books, 1979.
- MASSEY, Doreen. In what sense a regional problem?. **Regional Studies**, v. 13, n. 2, p. 233-243, 1979. Disponível em: DOI: 10.1080/09595237900185191. Acesso em: 12 ago. 2022.
- MASSEY, Doreen. **Spatial Divisions of Labour**. London: Macmillan, 1984.
- MASSEY, Doreen. **Spatial Divisions of Labour**. 2ª ed. London: Macmillan, [1984] 1995.
- PECK, Jamie; SHEPPARD, Eric. Worlds Apart? Engaging with the World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. **Economic Geography**, v. 86, n. 4, p. 331-340, 2010. Disponível em: DOI: 10.1111/j.1944-8287.2010.01093.x. Acesso em: 12 ago. 2022.
- PECK, Jamie; TICKEL, Adam. The social regulation of uneven development: regulatory deficit, England's south east, and the collapse of Thatcherism. **Environment and Planning A**, v. 27, n. 1, p. 15-40, 1995. Disponível em: DOI:10.1068/a270015. Acesso em 12 ago. 2022.
- SMITH, Neil. The geography of uneven development. In: DUNN, Bill; RADICE, Hugo. **100 Years of Permanent Revolution**. London: Pluto, 2006. p. 180-195.
- SMITH, Neil. **Uneven Development**. Athens, GA: University of Georgia Press, [1984] 2008.
- TROTSKY, Leon. **History of the Russian Revolution**. Chicago: Haymarket Books, [1932] 1980.
- ZHANG, Jun; PECK, Jamie. 2014. Variegated capitalism, Chinese style: regional models, multi-scalar constructions. **Regional Studies**, v. 50, n. 1, p. 52-78, 2006. Disponível em: DOI: 10.1080/00343404.2013.856514. Acesso em: 12 ago. 2022. ■

Luísa Sobral é mestranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, assessora técnica na Secretaria de Estado do Planejamento do estado do Piauí e está concluindo sua dissertação sobre o tema Desenvolvimento Desigual e Combinado a partir da região do Matopiba. Ela faz parte do corpo de editores desta revista e do grupo de pesquisa Espaço e Poder, também no IPPUR. Também é revisora e tradutora. lusobralc@gmail.com

Hipólita Siqueira é economista e pesquisadora da área de estudos urbanos e regionais. hipolitaufjrj@gmail.com

Renata de Leorne Salles

Coalizões de poder na revitalização do Centro de Belo Horizonte

um estudo de caso

Resumo

Este artigo discorre sobre a emergência de modelos urbanos privatistas nas metrópoles brasileiras desde os anos 1990, baseados na inflexão neoliberal do capitalismo global. Pesquisou-se a revitalização do Centro de Belo Horizonte sob a ótica do empreendimento do Cine Brasil, antigo cinema de rua fechado em 1999. Após anos de negociações, um acordo entre os setores público e privado viabilizou sua reativação, em 2013. Articulações, nesse sentido, corroboram com a gestão privada de instituições culturais, cujo patrimônio renovado é utilizado para gerar uma nova oferta cultural voltada, predominantemente, para a classe média, podendo instaurar condições para o surgimento de novas formas de desenvolvimento desigual, a longo prazo. Através do mapeamento das ações dos atores envolvidos no caso, constatou-se a conformação de uma coalizão de poder pró-crescimento econômico que tornou viável a reabertura do edifício histórico.

Áreas centrais

Coalizões de poder

Modelos urbanos

Patrimônio cultural

Revitalização urbana

Abstract

This article discusses the emergence of privatist urban models in Brazilian metropolises since the 1990s, based on the neoliberal inflection of global capitalism. The revitalization of the Center of Belo Horizonte was researched from the perspective of the Cine Brasil development, an old street cinema closed in 1999. After years of negotiations, an agreement between the public and private sectors enabled its reactivation in 2013. Articulations, in this sense, corroborate the private management of cultural institutions, whose renewed heritage is used to generate a new cultural offer aimed predominantly at the middle class, and may establish conditions for the emergence of new forms of unequal development in the long term. Through the mapping of the actions of the actors involved in the case, it was verified the formation of a pro-economic growth power coalition of that made feasible the reopening of the historic building.

Central areas

Power coalitions

Urban models

Cultural heritage

Urban revitalization

INTRODUÇÃO

Este artigo discorre sobre a emergência de modelos urbanos privatistas nas metrópoles brasileiras desde os anos 1990, baseados na inflexão neoliberal que conforma o capitalismo global e, logo, repercute na dinâmica de desenvolvimento do espaço urbano contemporâneo. Os interesses pró-mercado, aliados à lógica de transformação espacial determinada por uma dinâmica rentista-financeira, têm sido recorrentes em diversas políticas urbanas e, consequentemente, na prática do empreendedorismo urbano local, instaurando condições para o surgimento de novas formas de desenvolvimento desigual em detrimento de políticas de bem-estar social e urbano. Portanto, tal problema diz respeito, também, a gestão dos municípios, uma vez que se tornou evidente a participação de setores privados no âmbito da construção de políticas públicas, acirrando as disputas entre os interesses de mercado e da sociedade civil. Nesse sentido, nota-se a conformação de coalizões de poder pró-mercado ou pró-crescimento econômico no âmbito das metrópoles brasileiras e dos próprios governos municipais, afetando diretamente a tomada de decisões da esfera pública.

Diante desse cenário, pesquisou-se o processo de revitalização do Centro de Belo Horizonte, Minas Gerais, sob a ótica do empreendimento do Cine Brasil, antigo cinema de rua da década de 1930, fechado em 1999. Após anos de negociações, a reabertura do novo espaço cultural, em 2013, foi viabilizada em decorrência de um acordo firmado entre o poder público e a iniciativa privada, arranjo bastante comum, de modo geral, e que tem sido visto na capital mineira em alguns governos municipais. Aliado ao predomínio de um tipo de gestão de tendências neoliberais, articulações entre tais setores vêm sendo realizadas nesses tipos de intervenção urbana, nas quais o Estado transfere a gestão de instituições culturais para o poder privado — com maior capacidade de investimento —, que se apropria do patrimônio renovado para gerar uma nova oferta cultural para os estratos médios da população em prol de interesses econômicos, na maioria dos casos.

Sendo assim, através do novo Cine Brasil, investigou-se a hipótese de formação de uma coalizão de poder pró-mercado no contexto de revitalização do Centro de Belo Horizonte e, logo, na agenda urbana municipal, já que a reativação do edifício histórico a partir de um novo uso consistiu numa estratégia do poder público, em parceria com o capital privado, para transformar a realidade socioeconômica da área central da cidade. Pressupunha-se que, através do resgate do valor simbólico do prédio, a ocupação do

espaço público seria estimulada devido à promoção de novas práticas culturais na região.

Porém, apesar do discurso institucional fomentar a valorização da diversidade social, apenas uma parcela da população tornou-se consumidora das novas atrações culturais, em termos gerais. Tal fato pode acarretar, a longo prazo, algumas mudanças socioespaciais devido à chegada desses novos usuários, assim como novos conflitos e disputas. Ademais, mapeando as ações dos atores envolvidos em torno da concepção do empreendimento do Cine Brasil, foi possível constatar a formação de uma coalizão de poder que possibilitou a viabilização do negócio através de barganhas concedidas pelo poder público. A análise deste estudo de caso é, nesse sentido, produtiva para investigarmos empiricamente o modo como tais alianças podem ser vistas numa escala micro, ou seja, em processos de intervenções mais pontuais e locais, mesmo no âmbito de uma metrópole como Belo Horizonte.

Após esta seção introdutória, será explicitada a metodologia de pesquisa. Na terceira seção, trataremos da dimensão histórica do Cine Brasil e sua importância para a população. Na quarta, abordaremos a reabertura do novo espaço cultural no contexto de revitalização da área central. Na quinta seção, levantaremos os principais atores envolvidos na concepção do novo empreendimento e suas ações ao longo de toda a negociação para checar a hipótese colocada. Por fim, algumas considerações finais sobre este caso.

METODOLOGIA

Inspirada na rede nacional de pesquisa Observatório das Metrópoles, em especial, no projeto Regimes Urbanos e Governança Democrática, a pesquisa qualitativa realizada buscou mapear os diversos agentes identificados em torno da manutenção do Cine Brasil sob a hipótese de formação de uma coalizão de poder pró-mercado na concepção do novo empreendimento. Nesse sentido, foram levantadas algumas das relações estabelecidas entre os poderes público-privado à época da negociação de compra/venda do edifício, assim como os discursos dos envolvidos. Alguns atores foram entrevistados pela autora, a saber: (i) atores públicos — Arnaldo Godoy (vereador/PT e Secretário Municipal de Cultura) e Michele Arroyo (diretora do Departamento de Memória e Patrimônio Cultural); (ii) atores privados/V&M — Marco Antônio Castello Branco (presidente da V&M) e Carlos Merij (secretário executivo do Conselho da V&M); (iii) atores privados/Cine Brasil — Antônio Luciano Pereira (neto e herdeiro de Antônio Luciano



Figura 1

Pereira Filho, proprietário do cinema).¹

As ações dos atores públicos, privados e da sociedade civil também foram investigadas por meio de pesquisa documental, como a análise de documentos legais e registros históricos junto aos órgãos responsáveis (Arquivo Público da Cidade — APCBH; Biblioteca do Museu Histórico Abílio Barreto — MHAB), com foco no período entre 1994 e 2006, ou seja, desde o tombamento municipal da edificação até o ano em que se concretizou a compra/venda do prédio. Documentos impressos e digitalizados, como jornais e fotos, também foram consultados, e reportagens da época nos ajudaram a construir a cronologia de alguns fatos importantes e constituintes do processo de decadência, fechamento e reabertura do atual equipamento cultural.

Assim, foi possível levantar estratégias e mecanismos utilizados por cada agente na construção da política pública em questão. Mas foi especialmente através das narrativas dos entrevistados que ficaram evidentes os interesses dos distintos atores nas disputas que permeiam esse caso, assim como as devidas relações de poder estabelecidas entre eles, culminando na conformação de uma aliança público-privada que, apesar de informal, possibilitou o desenho de uma política pública para a concretização do negócio.

¹ Os respectivos cargos informados remetem ao período da negociação do prédio.

A DIMENSÃO HISTÓRICA DO CINE BRASIL

O Cine Brasil foi inaugurado em 1932 no Centro de Belo Horizonte, mais precisamente na região da Praça Sete, conhecida como “coração da cidade”. O prédio de oito andares e estilo *Art Déco* representava um símbolo arquitetônico da modernidade à época. Comportava sessões de cinema, teatro, ópera, bailes de carnaval e salas comerciais, e rapidamente tornou-se local privilegiado das relações sociais dos mais abastados. O cinema, considerado uma forma de lazer moderno, exerceu um forte papel na construção de diversas sociabilidades presentes na área central da cidade e, logo, no modo de apropriação desse novo espaço urbano.

Os cinemas de rua, de modo geral, acompanhando o desenvolvimento urbano, tornaram-se importantes referenciais e demarcaram simbolicamente diversas localidades, conformando a identidade das camadas mais altas da população através das dinâmicas criadas em torno desse lazer. O Cine Brasil possui, portanto, grande relevância histórica para a cidade e memória de muitos belo-horizontinos por ter sido um dos principais representantes dos antigos cinemas de rua da capital mineira.

Com a expansão da cidade, ao longo dos anos, novas centralidades surgiram causando transformações não só na paisagem urbana, mas também nos espaços sociais do centro tradicional. Devido à mi-

gração de parte das camadas mais abastadas para outros bairros em busca de moradia e novas formas de consumo, a apropriação do espaço público da região central foi se modificando e, em concomitância, as diversas sociabilidades ali estabelecidas. O descaso do poder público também corroborou com o processo de degradação socioambiental instalado na localidade. Em decorrência desse cenário, o Cine Brasil foi adaptado e convertido para receber apenas sessões de cinema a partir de 1970, quando o público frequentador já não era composto pelos estratos mais altos da população e o uso popular predominava no Centro.

Nas últimas décadas do século XX, os poucos cinemas de rua que ainda restavam na cidade viravam alvo de empresários para a promoção de novos usos. Com a demolição do icônico Cine Metrôpole (antigo Teatro Municipal) em 1983, a população começou a reivindicar o tombamento e a preservação do patrimônio público. Conforme Andrade e Baptista (2015, p. 142), foi este “[...] o ponto de partida para um movimento em defesa do patrimônio da cidade em processo de acelerada destruição”. Assim, em 1984, instituiu-se uma lei para organizar a proteção do patrimônio cultural municipal. Em 1990, criou-se o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município, garantindo a preservação de alguns cinemas “sobreviventes” e outras edificações históricas.

O prédio do Cine Brasil teve seu tombamento municipal realizado em 1994 e, pouco depois, em 1999, deu-se o encerramento de suas atividades. O imóvel permaneceu fechado e em processo de degradação até 2006, quando foi comprado por uma grande empresa privada, por intermédio do poder público, visando sua restauração e resgate de seu uso público como forma de impulsionar a renovação da Praça Sete e do centro tradicional. A proposta era valorizar a diversidade social e fomentar a ocupação do espaço público promovendo a atração de novos usuários para aquela porção da cidade. Em 2013, portanto, o prédio foi reinaugurado como um novo espaço cultural no contexto da revitalização da área central, como veremos a seguir.

A REVITALIZAÇÃO DO CENTRO E A RECUPERAÇÃO DO CINE BRASIL

A partir dos anos 1980, o Centro de Belo Horizonte começou a ser foco de uma série de propostas urbanas que visavam reverter o estado de degradação socioespacial instalado na região devido ao acelerado processo de urbanização da cidade. Assim como

vinha ocorrendo em outras metrópoles brasileiras e com base em modelos urbanos internacionais — respaldados em princípios neoliberais —, buscava-se promover melhorias em localidades centrais a fim de torná-las atrativas para o retorno das camadas médias. Além do setor público atuando para promover melhorias na infraestrutura urbana ou em segurança, por exemplo, tornou-se recorrente a participação de setores privados nesses tipos de intervenções e, portanto, na gestão urbana, visando à renovação através da proposição de novos usos. Esses, muitas vezes, foram sendo atrelados à recuperação do patrimônio cultural e à promoção de novas ofertas culturais pensando no fomento ao consumo e/ou ao turismo para a internacionalização das cidades.

Assim, modelos urbanos privatistas foram sendo disseminados, muitas vezes ancorados em projetos com forte apelo visual e de marketing (SANT’ANNA, 2010) como forma de atrair um público consumidor de cultura e/ou voltado para grandes eventos e negócios. Em pouco tempo, tal padrão converteu-se numa estratégia geral do planejamento urbano para garantir a promoção da cidade em busca de uma maior rentabilidade (COMPANS, 2004) e, com isso, reverter o fenômeno de “popularização”² dos centros urbanos brasileiros. Para Delgadillo (2014), o fenômeno (apartidário) de homogeneização de políticas urbanas na América Latina, nas últimas décadas, tem pretendido conceber uma boa imagem para as cidades aliado ao aumento da competitividade urbana como forma de enfretamento aos atuais problemas urbanos.

Além disso, as denominadas Parcerias Público-Privadas³ (PPPs) possibilitaram a proliferação de intervenções higienistas e artificializadas, uma vez que o desenvolvimento local estava sendo majoritariamente direcionado por interesses econômicos do setor privado e, logo, para suprir as demandas dos estratos médios, apesar da difusão de discursos para a retomada do espaço público heterogêneo (JAYME; TREVISAN, 2012) — lembrando que tal instrumento foi pensado inicialmente para viabilizar transformações urbanas em prol de interesses coletivos. Através da justificativa de que o poder público seria incapaz de financiar, com recursos próprios, revitalizações capazes de reverter quadros de degradação socioespacial e econômica (CORTE-REAL, 2015),

2 Termo que se refere à ocupação do espaço por grupos de menor poder econômico ou *status* social.

3 As Parcerias Público-Privadas foram regulamentadas pelo governo federal brasileiro como instrumento de política urbana em 2001, com o Estatuto da Cidade, apesar de implementadas anteriormente (COTA, 2011).

o patrimônio cultural foi sendo convertido em mercadoria para o consumo de apenas uma parcela da população. Assim, os governantes e, logo, as políticas públicas tornam-se cada vez mais dependentes do capital privado e da riqueza que esse é capaz de gerar, no caso, através de novas possibilidades de consumo.

Os princípios neoliberais da economia capitalista vão sendo, portanto, introduzidos nas agendas urbanas locais reorientando a gestão pública dos municípios. Esse novo modelo de governança denominado por Harvey (2006) como “empreendedorismo urbano” seria caracterizado por coalizões de poder constituídas por diversos atores para atrair investimentos privados, enquanto o poder público se converte em facilitador ou mediador de decisões relativas à produção do espaço urbano, ficando submetido à lógica de promoção de atividades empreendedoras em prol do mercado.

Como consequência desse cenário, na maioria dos casos, nota-se a expropriação urbana devido à implementação de ações que refletem os interesses do capital, incorporando modelos empresariais na gestão urbana em prol da competitividade (intercidades) e do crescimento econômico com base em demandas mercadológicas — lucro, valorização imobiliária, segurança etc. Tal panorama pode ser exemplificado pelos grandes projetos de revitalização, pelas privatizações dos espaços públicos, pelas operações urbanas consorciadas ou pela promoção dos chamados “megaeventos”, que geram grandes modificações na estrutura socioespacial das metrópoles.

Não é esse o caso de Belo Horizonte, cuja revitalização do Centro se deu numa escala mais micro, a fim de promover transformações locais e pontuais, como a requalificação da Praça Sete, em detrimento de grandes intervenções. Porém, o investimento em políticas culturais envolvendo acordos com agentes privados para a definição de estratégias em conjunto, mesmo que de maneira informal (sem a constituição de uma PPP), como se deu com o empreendimento do Cine Brasil, coloca em evidência um modelo de gestão urbana cujo viés neoliberal se faz presente.

Portanto, nos anos 2000, iniciou-se em Belo Horizonte uma série de propostas para a revitalização da área central. Várias parcerias foram estabelecidas para garantir maior integração entre as demandas apontadas e, assim, diversos atores foram envolvidos na elaboração dos projetos. Além do poder público municipal, participaram representantes da sociedade civil e dos setores de cultura, transporte, patrimônio e urbanismo. São desse período o Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Governo Federal⁴

⁴ Tal ação, lançada através do Ministério das Cidades, foi responsável pela destinação de verbas para diversos estados e mu-

(2003); o Programa de Requalificação Centro Vivo da Prefeitura Municipal (2004); e o Plano de Reabilitação do Hipercentro⁵ (2007), subprojeto do Centro Vivo. Vale ressaltar que a década de 2000 é marcada pelo envolvimento de agentes políticos mais progressistas em relação à política urbana, de modo geral, além da continuidade administrativa que se deu no setor à época e que, portanto, possibilitou o envolvimento de outras agendas, como as políticas voltadas para o comércio informal, para a mobilidade urbana (com foco no transporte coletivo), para a preservação de espaços públicos integrados a políticas sociais etc.⁶

A proposta de restaurar e dar um novo uso para o prédio do Cine Brasil foi concebida a partir de uma aliança público-privada no contexto das intervenções do Programa Centro Vivo, sendo essa uma das principais estratégias para o resgate do valor simbólico do centro tradicional. Nesse momento, uma nova postura foi adotada com relação ao espaço público para evitar propostas que pudessem conflitar com os usos locais, demonstrando a preocupação do poder municipal com a diversidade social presente na região e visando fomentar a ocupação do espaço público a partir da recuperação de diversos setores relacionados à vida urbana (JAYME; TREVISAN, 2012). Pretendia-se, desse modo, promover novas práticas sociais para transformar a realidade socioeconômica local, valorizando a diversidade das atividades e ressignificando os espaços coletivos para promover a inclusão. Além disso, um dos eixos estruturadores do programa foi a cultura e, logo, as políticas de patrimônio, no intuito de resgatar a estética do passado para valorizar a paisagem urbana através da preservação do patrimônio edificado e dos espaços públicos (MOREIRA, 2009).

As figuras 2 e 3 ilustram algumas mudanças ocorridas na Praça Sete após as intervenções, principalmente com relação ao aumento do conforto e segurança dos pedestres.

Além da requalificação da Praça Sete, os espaços de encontro, de lazer e de ócio da região foram ampliados, entre 2005 e 2006, com as reformas dos quatro quarteirões de seu entorno, importantes áreas

nicipios investirem na reabilitação de centros urbanos.

⁵ Hipercentro é uma denominação que se refere à região central delimitada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte. Passou a ser sinônimo de Centro, nomenclatura adotada neste trabalho.

⁶ Em nível municipal, Fernando Pimentel (PT) tomou posse como vice-prefeito de Belo Horizonte em 2001, assumindo definitivamente o cargo em 2003, quando o então prefeito Célio de Castro (PSB) se afastou por motivos de saúde. Em 2004 ele ganhou as eleições municipais e governou até 2008. Durante sua gestão, ele investiu em diversas políticas urbanas e sociais, algumas na área central da cidade.



Figura 2

de permanência do Centro que foram fechadas na década de 1970 para uso peatonal e tombadas pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural Municipal em 1994, juntamente com o Conjunto Urbano da Avenida Afonso Pena, que inclui a Praça Sete. Tais trechos foram remodelados e receberam mudanças significativas nas calçadas, no tratamento paisagístico e no mobiliário urbano, além da revitalização de alguns edifícios históricos.

Dessa maneira, inserido no contexto de revitalização do Centro de Belo Horizonte, a recuperação do prédio do Cine Brasil e sua consequente reabertura, viabilizada pela iniciativa privada, pode ser considerada um caso de experiência de renovação urbana, assim como tantos outros que vêm ocorrendo no Brasil e no mundo, cujo apelo cultural é utilizado para recuperar áreas centrais degradadas. A figura 4 ilustra a Praça Sete e seu entorno após a reinauguração, em 2013, do novo empreendimento do Cine Brasil (à esquerda da imagem).

Contudo, conforme aponta a pesquisa da autora acerca dos efeitos socioespaciais do novo empreendimento na região da Praça Sete, apenas uma parcela da população tornou-se consumidora das novas atrações culturais, apesar do discurso institucional con-



Figura 4



Figura 3

templar diferentes grupos sociais. No entanto, não foram identificadas mudanças relevantes na porção analisada. A oferta cultural promovida pela casa, predominantemente direcionada para os setores médios, não foi capaz de exercer alterações significativas no perfil do comércio nem, tampouco, na apropriação cotidiana da região, talvez porque a programação do novo equipamento cultural é majoritariamente noturna e concentrada nos finais de semana. Assim, a frequência esporádica dos novos usuários não vem sendo capaz de alterar os usos populares já estabelecidos no espaço público, uma vez que praticamente não há interação com o entorno. Mas isso não significa que, a longo prazo, transformações socioespaciais não possam vir a surgir devido à chegada desses novos usuários de maior poder aquisitivo na região. As mudanças (ou permanências) dependerão de como serão apropriados o espaço urbano e o patrimônio cultural pelos diferentes atores em cena.

Na seção seguinte, abordaremos as negociações que se fizeram em torno do Cine Brasil, que, desde os anos 1980, já era alvo de disputa entre agentes públicos e privados devido ao valor simbólico do edifício histórico para a cidade, além de sua importante localização, cujo valor monetário é também relevante para entendermos as disputas ocorridas.

OS AGENTES EM TORNO DA MANUTENÇÃO DO CINE BRASIL

Como já mencionado, a viabilização do empreendimento do Cine Brasil deu-se em função da articulação entre diferentes atores, conformando uma coalizão de poder favorável à concepção do novo espaço cultural. Abaixo, a descrição dos agentes mais influentes identificados nessa disputa de poder, cujos cargos informados referem-se ao período da negociação de compra/venda do prédio, a saber:

- i. Atores públicos: Fernando Pimentel (Prefeito de Belo Horizonte-PT), Arnaldo Godoy (vereador-PT/Secretário Municipal de Cultura) e Michele Arroyo (diretora do Departamento de Memória e Patrimônio Cultural);
- ii. Atores privados (empresa V&M): Marco Antônio Castello Branco (presidente da V&M), Carlos Merij (secretário executivo do Conselho da V&M), Alípio Castello Branco (arquitecto, pai de Castello Branco);
- iii. Atores privados (Cine Brasil): herdeiros de Antônio Luciano Pereira Filho (representados pela empresa Funchal), Cid Antonini (procurador da família Pereira e funcionário da Funchal).

Ainda na década de 1980, diante de rumores de que o Cine Brasil poderia ser transformado em casa de bingo ou igreja evangélica, iniciaram-se as negociações entre a prefeitura municipal e a empresa Funchal, administradora do imóvel à época.⁷ O poder público tinha interesse na preservação do prédio, que já se encontrava em processo de degradação física, assim como o centro tradicional. Havia o desejo em transformá-lo num centro turístico e de convenções e transferir a Secretaria Municipal de Cultural e a Belotur (Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte) para o local, incorporando-o ao patrimônio municipal a partir da transferência do bem para a prefeitura, que cederia imóveis públicos como permuta para os proprietários do edifício.⁸ Porém nada se concretizou nesse sentido.

Os representantes do poder público, Arnaldo Godoy (vereador e secretário municipal de Cultura) e Michele Arroyo (diretora do Departamento de Memória e Patrimônio Cultural), disseram em entrevista que sempre houve um grande esforço por parte do governo para que o prédio não fosse convertido em igreja evangélica, casa de bingo ou demolido, já que havia rumores em torno da possibilidade de venda da edificação nas últimas décadas do século XX.

Em 1999, ano em que o Cine Brasil fechou suas portas, um novo processo de tombamento foi exigido à Municipalidade após disputa judicial na qual o proprietário do prédio, Antônio Luciano Pereira, um dos netos do antigo proprietário, ganhou o pedido de revogação do tombo histórico anterior alegando a inviabilidade de manter o edifício funcionando como cinema. Sendo assim, o IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais) realizou um tombamento emergencial até que o município elaborasse novo dossiê de tombamento com as correções exigidas. Com isso, foi possível manter

a integridade da edificação, de acordo com Michele Arroyo.

O diálogo entre a prefeitura municipal e os herdeiros prosseguiu e, em 2001, realizou-se um acordo entre as partes através da Secretaria Municipal de Cultura, possibilitando manter o uso cultural do edifício.⁹ Entretanto, até 2005, nada tinha se efetivado. Nesse período, já havia surgido o Programa Centro Vivo (2004), que priorizava a ocupação do Centro, e recuperar o prédio do Cine Brasil, para o poder municipal, era essencial no contexto da requalificação da Praça Sete como forma de impulsionar a recuperação socioeconômica da região central. Por isso, ele e outros edifícios vazios e/ou subutilizados do Centro tornaram-se elementos estratégicos frente às novas possibilidades de uso.

Segundo Michele Arroyo, a prefeitura municipal, na busca de uma parceria que pudesse viabilizar a recuperação do Cine Brasil, que necessitava urgentemente de reformas, encontrou uma oportunidade durante um processo de licenciamento referente ao terreno ocupado pela empresa Vallourec & Mannesmann (V&M), no Barreiro. Assim, Fernando Pimentel (PT), prefeito à época, negociou com o presidente da instituição na ocasião, Marco Antônio Castello Branco, uma espécie de contrapartida para a regularização do terreno. Como objeto dessa negociação, o poder público sugeriu a compra do edifício histórico pela iniciativa privada, que aceitou a barganha concedida.

Em entrevista com Antônio Luciano Pereira, a negociação entre o prefeito e a V&M não foi mencionada, mas ele relata como chegou-se à concretização da venda do imóvel. Após o tombamento do prédio, em 1994, ele informa que se tornou ainda mais difícil manter o cinema funcionando. Seu pai já teria tentado vários acordos com a prefeitura para restaurar a edificação, mas o custo era muito alto, e o retorno financeiro baixo, pois “aquele modelo de cinema já estava decadente”, conforme suas palavras. Além disso, Luciano nos conta que o poder público sempre fez “muitas exigências e nenhuma contrapartida” e que, por isso, seu pai resolveu vender o prédio para a V&M, por intermédio da prefeitura.

Por outro lado, o discurso da iniciativa privada não menciona o poder público como mediador desse processo. Castello Branco relata que o interesse da empresa pelo imóvel se deu quando a multinacional, por ser apoiadora de projetos culturais, resolveu patrocinar alguns projetos cinematográficos. A partir daí, teria surgido a ideia de implementar um Centro Cultural de Cinema na capital. A Fundação Sider-

⁷ Jornal *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 11 nov. 1994.

⁸ Jornal *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 15 nov. 1997.

⁹ Jornal *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 14 ago. 2001.

tube, mantida pela V&M,¹⁰ possuía um patrimônio imobiliário considerável em Belo Horizonte, cuja manutenção consumia altos recursos, que poderia ser utilizado como permuta na aquisição de um local para realizar o projeto pensado. Assim, antigas salas de cinema em desuso foram sondadas, mas o espaço escolhido foi o Cine Brasil. Castello Branco conta, ainda, que a V&M já havia feito uma transação imobiliária com herdeiros da família Pereira, o que facilitou a negociação.¹¹ Assim, o edifício histórico foi permutado por imóveis pertencentes à Fundação Sidertube.

O então Secretário Executivo do Conselho da V&M, Carlos Merij, foi quem negociou com o procurador da família de Antônio Luciano, Cid Antonini, da empresa Funchal. Ele informa que diversos prédios da área central de Belo Horizonte foram avaliados para a execução do projeto, pois a empresa queria um espaço de fácil acesso e democrático, que fomentasse novos artistas. Como muitos imóveis eram do poder público, foi mais fácil negociar com os proprietários do prédio do Cine Brasil, que aceitaram a condição oferecida.

Apesar de Castello Branco não mencionar a intermediação da prefeitura na compra do prédio, ele afirmou que o poder público foi fundamental para a viabilização das obras e aprovação dos projetos de revitalização e reforma do edifício, já que havia um grande interesse em reinaugar o espaço cultural diante das intervenções em andamento na área central. De acordo com o entrevistado, o prefeito Pimentel reconhecia o potencial do antigo cinema para recuperar o centro da cidade e, por isso, atuou de forma favorável junto aos órgãos de proteção responsáveis para eliminar alguns entraves ao longo do processo, assim como o vereador Arnaldo Godoy. Castello Branco disse, ainda, que a reforma do imóvel foi um marco para a cidade e que outras iniciativas foram impulsionadas na região a partir dessa revitalização.

Michele Arroyo confirmou a informação sobre a atuação favorável do poder público para conciliar as exigências do Patrimônio Cultural em relação à restauração do edifício e sua viabilidade de aprovação, considerando a legislação em vigor. De acordo com a entrevistada, foi criada “uma lei especial, dentro do Programa Centro Vivo, contemplando os novos usos em imóveis tombados no centro da cidade, o que facilitou a aprovação do projeto”.

10 Atualmente a Sidertube é mantida pela empresa Vallourec, antiga V&M.

11 Castello Branco conta que uma fazenda pertencente aos herdeiros de Antônio Luciano Pereira Filho já havia sido comprada pela V&M, anos antes.

Assim, em meados de 2006, a negociação foi concretizada, e o Cine Brasil passou a ser propriedade da Fundação Sidertube, entidade vinculada à V&M e pertencente a seus funcionários. A ideia inicial de restaurar o prédio e transformá-lo em um Centro Cultural de Cinema não se concretizou devido a algumas mudanças no quadro administrativo da multinacional, mas a ideia de um Centro Cultural se manteve.

No ano seguinte, em 2007, as obras se iniciaram sob o comando do arquiteto Alípio Castello Branco, pai de Marco Antônio Castello Branco, que doou o projeto para a V&M. Seis anos depois, em outubro de 2013, ocorreu a reinauguração do edifício. Para a gestão do espaço foi fundada a Associação Cine Teatro Brasil, cujo atual presidente é o Sr. Alberto Camisassa, ex-superintendente da Fundação Sidertube.

Ao longo de todo o percurso traçado pelos agentes envolvidos no caso do Cine Brasil, é notável os esforços do poder público no sentido de preservar o edifício, antes mesmo de seu fechamento, em 1999. Isso fica explícito nos tombamentos municipal (1994) e estadual (1999) realizados, o que permitiu a manutenção desse patrimônio cultural. A própria intermediação na compra/venda do prédio, através da oferta de uma espécie de contrapartida para licenciamento/regularização de um terreno pertencente à V&M, demonstra o desejo que se tinha em reabrir o local, mesmo porque as intervenções no Centro já estavam em andamento e acreditava-se que a recuperação do edifício era essencial para corroborar com a revitalização daquela porção da cidade. Ficou explícito também a atuação do poder público no sentido de viabilizar a aprovação do projeto de restauro do edifício, criando algumas concessões para acelerar o andamento da obra.

Com relação ao poder privado, temos, de um lado, os donos da empresa gestora do Cine Brasil e, de outro, a multinacional V&M, interessada na compra. A primeira, através de um dos herdeiros, reforça o interesse do poder público na aquisição do prédio desde o final dos anos 1990, com várias tentativas de acordos. Já a V&M, cuja versão não inclui a esfera pública como mediadora da compra/venda do prédio, alega que a escolha do local se deu para a implementação de um projeto cultural. O presidente da empresa, à época, ainda revela que a compra do prédio foi facilitada, pois ele já conhecia a família Pereira devido à realização de negócios anteriores.

Ficou claro, portanto, que, apesar de não ter havido um acordo formal entre os setores público e privado, foi firmada uma aliança entre as esferas e realizadas algumas concessões para que os interesses de cada parte se alinhassem, o que levou à manutenção do Cine Brasil.

Sobre as coalizões identificadas, nota-se que o governo municipal de esquerda contribuiu para a realização de diversas ações de caráter mais progressista no decorrer dos anos 1990 e 2000, provavelmente devido ao seu tempo de permanência no poder, que pode ter corroborado com a continuidade de algumas propostas. Além disso, havia nesse período importantes atores atuantes na área da cultura, como o vereador Godoy (também secretário municipal de Cultura) e Michele Arroyo (da diretoria do Patrimônio), cujos esforços se evidenciam na luta pelos tombamentos municipal e estadual do edifício e outras ações. Já no contexto das intervenções do Centro, a própria revitalização da Praça Sete demonstra o cuidado tido para a manutenção do espaço público como um local de encontro e permanência. Nesse sentido, podemos dizer que a coalizão de poder conformada pelo poder público está mais voltada para a promoção do bem-estar social, apesar das barganhas concedidas ao poder privado.

Com relação aos atores privados, as ações tanto dos proprietários do antigo cinema quanto da empresa V&M revelam que os interesses econômicos, mesmo que nem sempre explícitos, guiaram as decisões ao longo de todo o processo de negociação. Os donos do prédio, a partir do momento em que o antigo cinema começou a entrar em decadência e não ser mais lucrativo, demonstraram a vontade de vendê-lo. Tal aspecto se comprova através da disputa judicial para revogar o tombamento histórico de 1994 que, na visão deles, poderia dificultar a venda do edifício devido à manutenção exigida nesses casos. Menciona-se também que as diversas ofertas realizadas pelo poder público (sem sucesso) não foram satisfatórias em termos econômicos. Além disso, a relação pré-estabelecida entre tais agentes, relatada pela V&M, nos leva a pensar que a hegemonia econômica de ambas as partes pode ter se convertido em influência política, a ponto de o poder público abrir concessões para a viabilização do negócio. Pode-se afirmar, portanto, que essa é uma coalizão de poder pró-mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do mapeamento dos atores envolvidos em torno do empreendimento do Cine Brasil, no contexto da revitalização da área central de Belo Horizonte, foi possível constatar a conformação de uma coalizão de poder pró-mercado na concepção da política pública que possibilitou a reabertura do prédio. A ideia da emergência de modelos urbanos privatistas na agenda municipal de algumas metrópoles brasileiras é, dessa forma, reforçada por esse caso empírico.

A manutenção do prédio, que ameaçava ser demolido assim como outros à época, foi uma grande conquista para a cidade, e sua nova função, um importante fator para a retomada do centro tradicional como um espaço de lazer e entretenimento, mesmo que para uma parcela da população. Porém, percebe-se que existem alguns limites nessas intervenções, uma vez que os interesses da iniciativa privada entram em cena. Além disso, à medida em que o patrimônio cultural renovado é gerido por uma grande empresa, tal qual a V&M, medidas voltadas para demandas de mercado são vistas com maior frequência, já que a maioria dos eventos ofertados são direcionados para os setores médios da população.

A ausência da sociedade civil tanto na formulação e implementação da política pública em questão quanto nos processos de negociação em torno da compra/venda do edifício é sintomática do modelo de parcerias que têm sido firmadas entre os segmentos público e privado nas administrações municipais, demonstrando que a proximidade entre tais setores reforça a predominância de modelos urbanos direcionados para os interesses de mercado. Apesar do mapeamento de algumas ações de caráter mais progressista por parte do poder público, como demonstrado, podemos afirmar que o novo Cine Brasil é um caso empírico decorrente da conformação de uma coalizão de poder pró-mercado que disponibilizou os recursos financeiros capazes de viabilizar o restauro, a reabertura e a manutenção do edifício histórico.

Torna-se necessário, portanto, que continuemos a refletir sobre como as políticas públicas poderiam, de fato, promover a inclusão de diferentes grupos para o alcance da desejada valorização da diversidade social em nossas metrópoles, já que o discurso lefebvriano do direito à cidade e, portanto, de cidade democrática, converteu-se num mecanismo tecnocrático do planejamento urbano contemporâneo ao ser incorporado por atores institucionais para a construção de agendas neoliberais.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, L.; BAPTISTA, L. Espaços públicos: interações, apropriações e conflitos. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XXIX, p. 129-146, 2015. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/13341.pdf>. Acesso em 10 maio 2019.
- ARROYO, M. Belo Horizonte, Brasil, 8 fev. 2019. Entrevista concedida à autora.
- BELO HORIZONTE (1999). Secretaria Municipal de Cultura. **Dossiê de tombamento do Cine**

- Theatro Brasil**, n. 010692019925. Belo Horizonte, PBH/SMC.
- CASTELLO BRANCO, M. A. Belo Horizonte, Brasil, 21 nov. 2018. Entrevista concedida à autora.
- COMPANS, R. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: EMURB. **Caminhos para o Centro**: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: EMURB, 2004.
- CORTE-REAL, M. Revitalizar como e para quem no contexto das intervenções territoriais na cidade interior – o estudo de caso da Mouraria. **Cahier**, Val de Loire, n. 4, p. 83-99, 2015. Disponível em: http://citeres.univ-tours.fr/IMG/pdf/5corte_real_web.pdf. Acesso em 18 abr. 2019.
- COTA, D. Descompassos entre o discurso e a prática das operações urbanas em Belo Horizonte (1997-2008). In: MENDONÇA, J.; COSTA, H.; S. M. (orgs.). **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- DELGADILHO, V. Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, p. 89-111, jun. 2014.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.
- JAYME, J. TREVISAN, E. Intervenções Urbanas, usos e ocupações de espaços na região central de Belo Horizonte. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 359-377, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11933/813>. Acesso em 12 jul. 2019.
- MOREIRA, C. Revitalização urbana e patrimônio cultural: programa Centro Vivo. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. (org.). **Democracia participativa**: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2009.
- PEREIRA, A. L. Belo Horizonte, Brasil, 20 fev. 2019. Entrevista concedida à autora.
- SANT'ANNA, M. V. Projeto urbano e novas centralidades: notas sobre o caso de Belo Horizonte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO, 2010, Rio Claro. **Anais**. Rio Claro: UNESP, 2010, pp. 3446-3462. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/314231422_Projeto_Urbano_e_Novas_Centralidades_Notas_Sobre_o_Caso_de_Belo_Horizonte. Acesso em 25 jan. 2019. ■

Leticia Casagrande Dupont

Políticas habitacionais em favelas no município de São Paulo

Resumo

A urbanização de favelas no Brasil se consolidou na agenda de políticas públicas a partir de um conjunto de práticas experimentais e ações pontuais que se desenvolveram em importantes cidades brasileiras, sob responsabilidade dos governos locais. Este artigo tem por escopo a análise e discussão da construção institucional das políticas de urbanização de favelas no Município de São Paulo, buscando compreender como o tema se consolida na agenda de políticas públicas, destacando seus avanços e as limitações na garantia de melhores condições de vida dos moradores. Ao passo que há efeitos positivos dessas políticas, permanecem impasses e limitações. Se por um lado houve a institucionalização das ações de urbanização de favelas, por outro as alternâncias de postura das gestões municipais fizeram com que, nas últimas décadas, o Município encarasse o problema da precariedade em favelas de maneiras distintas.

Urbanização de favelas

Políticas públicas

Favelas

Assentamentos precários

Habitação

Abstract

The urbanization of favelas in Brazil was consolidated in the public policy agenda based on a set of experimental practices and specific actions that were developed in important Brazilian cities, under the responsibility of local governments. The scope of this article is to analyze and discuss the institutional construction of slum urbanization policies in the Municipality of São Paulo, seeking to understand how the topic is consolidated in the public policy agenda, highlighting the advances and limitations of these in guaranteeing better living conditions. residents' lives. While there are positive effects of these policies, impasses and limitations remain. If, on the one hand, there was the institutionalization of slum urbanization actions, on the other hand, the alternation of posture of municipal administrations caused, in recent decades, the Municipality to face the problem of precariousness in slums in different ways.

Urbanization of favelas

Public policy

Favelas

Precarious settlements

Housing

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, as favelas se estabeleceram como a principal alternativa de moradia para a população de baixa renda. Embora tenham origem no final do século XIX, os assentamentos precários se expandem com o processo de urbanização desigual e excludente das cidades brasileiras. Dos anos 1940 até os anos 1960, as favelas eram vistas como um problema sanitário e social a ser erradicado, e as ações do poder público estavam direcionadas para a negação e remoção desses espaços. A literatura sobre as favelas no Brasil evidencia que, até os anos 1960, vigoraram projetos higienistas muito pautados na crença de que os assentamentos precários eram focos de propagação de doenças (BUENO, 2000; FRANÇA, 2009; PASTERNAK, 2001; PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016; 2017). Apesar dessa visão sanitária ter persistido ao longo do século XX, a partir dos anos 1970, a ideia de erradicação das favelas começa a dar espaço para as iniciativas de enfrentamento menos violentas e mais eficazes. A partir dos anos 1980, esse conjunto de práticas de intervenção nas favelas deixa de ser promovido através de iniciativas experimentais e pontuais e se torna objeto de política urbana.

A urbanização das favelas ganha maior evidência a partir de experiências municipais, como é o caso do município de São Paulo, de modo que a cidade desponta como referência na temática da urbanização das favelas. Deste modo, mais do que uma análise e discussão da construção institucional das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo, interessa compreender como o tema se consolida na agenda das políticas públicas do município e quais são seus avanços e as limitações na garantia de melhores condições de vida dos moradores.

O presente artigo é composto por quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais que a sucedem. Na primeira seção, revisa-se, ainda que brevemente, o surgimento das favelas no município de São Paulo e as ações, pautadas na visão da favela enquanto fenômeno temporário, de intervenção nesses territórios até o final dos anos 1970. A segunda seção apresenta o histórico das intervenções nas favelas dos anos 1980 até início dos anos 1990, analisando as iniciativas experimentais e ações de melhoramento na infraestrutura dos assentamentos precários. A terceira seção evidencia o avanço das práticas de intervenção nas favelas do final dos anos 1980 e início dos anos 2000, e a importância do Estatuto da Cidade para a consolidação do tema na agenda de políticas públicas, na perspectiva da urbanização plena, garantindo não apenas a regularização urbanística, mas também a fundiária. Por fim, a quarta seção traz uma análise

se das práticas recentes de urbanização de favelas, as operações no âmbito do PAC no município de São Paulo e os impasses causados após a crise econômica de 2015.

O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E AS FAVELAS

Presentes nos cenários das grandes cidades brasileiras, as favelas historicamente representam uma das principais alternativas habitacionais para a população de baixa renda e são frutos da dinâmica da produção capitalista do espaço, que acaba por ampliar o quadro de exclusão social de alguns segmentos da sociedade e reforçar a desigualdade social existente no país desde o período colonial. As favelas se expandem com o processo de industrialização brasileiro, baseado em baixos salários e na informalidade nas relações de trabalho (MARICATO, 2000). Nesse contexto, o crescimento das favelas é a expressão socioespacial da rápida urbanização desigual ocorrida no Brasil, especialmente na segunda metade do século XX.

Maricato (2000) evidencia que a formação das favelas no Brasil é estruturada pelo mercado imobiliário excludente e pela dificuldade do poder público em implementar políticas sociais adequadas, tornando-se assim parte intrínseca do processo de urbanização. A alternativa encontrada pela população de baixa renda para a questão habitacional passa a ser a aquisição de terrenos em áreas periféricas e a autoconstrução da sua própria moradia. Ainda, a população excluída é levada a ocupar áreas ignoradas pelo mercado imobiliário, muitas vezes locais ambientalmente frágeis, impróprios para a urbanização, como áreas de preservação ou de proteção ambiental.

Em São Paulo, estima-se que as primeiras favelas tenham surgido na década de 1940. A formação da primeira favela em São Paulo, segundo Bonduki (1998), se deu em 1942, provavelmente, em virtude da ocupação do terreno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), localizado na Avenida do Estado. De acordo com o autor, a favela, que recebeu o nome de Várzea do Penteado, formou-se a partir do grande número de despejos forçados. Pasternak (2001) lista outras favelas no município de São Paulo que também datam da década de 1940, embora evidencie que o fenômeno favela, em São Paulo, desenvolve-se em grande escala a partir dos anos 1970.

As primeiras iniciativas de enfrentamento da questão habitacional, em meados dos anos 1950 e 1960, viam nas favelas um problema a ser erradicado e eram caracterizadas por processos de remoção des-

sas áreas. Cabe destacar que essas remoções só eram possíveis porque naquela época a população moradora de favelas no município de São Paulo ainda era pequena, cerca de 100 mil pessoas (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017). Sendo assim, até os anos 1960, vigoraram projetos higienistas muito pautados na crença de que as favelas eram focos de contaminação e propagação de doenças.

Em 1964, com o intuito de responder à demanda de moradias para a população de baixa renda, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), ambos destinados à produção de conjuntos habitacionais. As políticas públicas do BNH envolvem dois períodos diferentes: de 1964 a 1973, as políticas, ainda pautas na erradicação das favelas, concentram-se na remoção e direcionamento dos moradores das favelas para os novos conjuntos habitacionais localizados nas periferias metropolitanas; já de 1975 a 1986, as políticas públicas se encaminham para os programas de urbanização de favelas, embora sem deixar de lado a produção e comercialização de habitação popular.¹

Com a criação da Secretaria de Bem-Estar Social do Município de São Paulo (SEBES) e de um departamento interno voltado para a questão das favelas, em 1967, passou-se a amparar os moradores de favelas com propostas de alojamentos provisórios. Ao interpretar as propostas da SEBES, Pasternak (2006) salienta que, mesmo em um período autoritário, a política municipal paulistana propõe intervenções nas favelas que não se resumem às remoções. Dessa forma, a ideia de erradicação das favelas que perdurou até o final da década de 1960 começa a dar espaço para políticas públicas menos violentas e mais eficazes.

A construção das Vilas de Habitação Provisória (VHP) pela Prefeitura de São Paulo, em 1971, evidencia as primeiras iniciativas sob a ótica da integração e da pressuposição da ascensão social. As VHP eram construídas em madeira e no próprio terreno da favela, e imaginava-se que, após um ano, as famílias buscariam moradia no mercado formal. Além da construção das moradias provisórias, atuava nas favelas um serviço social com o objetivo de documentação, cadastramento, alfabetização e formação profissional. Cabe lembrar que até meados dos anos 1970, as favelas eram vistas como moradia provisória de migrantes recém-chegados às cidades que, em

pouco tempo, seriam alocados em loteamentos populares ou conjuntos habitacionais, ou então retornariam para as suas cidades de origem. Considerava-se também que a população moradora das favelas alcançaria condições econômicas capazes de adquirir uma casa própria, no imaginário de que as favelas eram um fenômeno passageiro em decorrência dos fluxos migratórios.

O projeto de construção das VHP recebeu uma grande quantidade de avaliações negativas. A partir dos dados empíricos coletados, de meados da década de 1970, demonstra-se que os moradores das favelas do município de São Paulo não são migrantes recentes, mas pessoas que já passaram por uma outra situação habitacional, frequentemente a casa alugada (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017). Torna-se evidente que, para grande parte da população de baixa renda, a impossibilidade do pagamento do aluguel ou a dificuldade de permanência como inquilino em casa de parentes acabaram condicionando a favela como alternativa habitacional. Cabe destacar ainda que o crescimento das favelas se dava muito mais em virtude do empobrecimento da população do que em decorrência das migrações diretas.

Nos anos 1970, a cidade de São Paulo registrou um aumento no número de moradores de favelas, indicando que não se tratava de um fenômeno passageiro. Em 1977, o então prefeito Olavo Setúbal inicia investimentos nas favelas, como a compra de terrenos de favelas em áreas particulares a fim de evitar os despejos e garantir melhores condições de drenagem e acessibilidade. Cabe ressaltar ainda que nessa época estavam em curso as políticas públicas federais do considerado segundo período do BNH (1975-1986), com programas de urbanização de favelas e construção de novos conjuntos habitacionais.² Ainda em 1979, tem-se a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), o qual permitiu uma atuação mais autônoma do município em relação ao governo federal, conferindo maior agilidade e ampliando a possibilidade de intervenção nas favelas (BUENO, 2000).

A noção de que as favelas seriam moradias temporárias é substituída pelo entendimento das favelas como um fenômeno urbano consolidado. Essas concepções coincidem com as primeiras mobilizações mais organizadas dos moradores das favelas, os quais

1 Convém destacar que “a ação do BNH não foi capaz de atender à demanda da população de baixa renda, e as famílias que não tiveram acesso ao SFH continuaram produzindo sua moradia em loteamentos irregulares ou ocupações” (ZUQUIM, 2012, p. 3).

2 Na tentativa de resolver a problemática habitacional da população de baixa renda, o SFH criou três novos programas, que Bueno (2000) define como “alternativos”: o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), em 1975, o FICAM (Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção), em 1977, e o PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub Habitação), em 1979).

reivindicavam o acesso à luz, à água e à posse da terra. Dessa forma, a percepção da favela enquanto fenômeno temporário perde força, e a urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade de enfrentamento da questão da moradia precária de modo mais eficaz do que o modelo preconizado até então, de remoção e produção de novas moradias.

POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS ENQUANTO TEMA INCIPIENTE NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em 1979, o prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982) assume o governo municipal com o desafio de enfrentar o complexo problema urbano da cidade de São Paulo. Durante sua gestão, nota-se um evidente avanço no tratamento e enfrentamento da questão da moradia em relação às favelas. As ações da prefeitura buscaram responder às reivindicações da população moradora das favelas no que tange aos investimentos e participação popular na execução das melhorias. Em 1979, foi criado o programa PROFAVELA, com duas etapas de intervenção nas favelas: a primeira, relacionada às obras de infraestrutura; e a segunda, com previsão de construir novas moradias e equipamentos. O programa encontrou dificuldades na sua implementação, demonstrou-se caro e irreplicável, não alcançando larga escala. Apenas 12 favelas localizadas em terrenos municipais receberam projetos de intervenção (BUENO, 2000).

Em direção à ampliação dos serviços de água e luz nas favelas, a partir de 1979, o prefeito Reynaldo de Barros assinou convênios entre a prefeitura de São Paulo e as concessionárias estaduais de água e luz: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e a ELETROPAULO. O programa estadual PROLUZ, iniciado em 1979, buscou fornecer energia elétrica de forma segura e acessível nas favelas. Até 1981, o programa PROLUZ só instalou energia elétrica nas favelas ocupadas em terrenos municipais ou públicos, mas, a partir de 1982, após intensa mobilização dos moradores, eletrificou-se também as favelas localizadas em terrenos particulares (BUENO, 2000). Também em 1979, iniciou-se o programa estadual PROÁGUA, mas com complexidade maior que o programa PROLUZ, uma vez que introduzir canalização é mais difícil e mais caro que fiação elétrica. Mesmo em um governo conservador como o de Reynaldo de Barros, buscou-se a melhoria das condições de vida da população das favelas, mantendo-a em suas moradias. Cabe destacar ainda a importância dos programas para ampliação

dos serviços básicos de água e luz, até mesmo em áreas ocupadas, uma vez que até então as companhias estaduais não autorizavam a introdução desses serviços em áreas não regularizadas (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017).

A população moradora das favelas se intensifica espantosamente na cidade de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980, concentrada principalmente nas áreas periféricas da região sul da cidade. As crises econômicas dos anos 1970 e 1980 levam ao aumento do desemprego e tornam ainda mais inacessível a aquisição de lotes populares. É nesse cenário de intenso crescimento populacional e acelerada consolidação das áreas informais que a nova gestão assume o governo municipal.

Na gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985), a política habitacional do município de São Paulo fornece claras diretrizes para a urbanização e regularização fundiária das favelas por meio do Plano Habitacional, criado em 1984. Os programas PROFAVELA, PROÁGUA e PROLUZ se mantêm, com as obras dos programas a cargo da SEBES. Ainda que os avanços ocorridos nas gestões de Mário Covas e de Reynaldo de Barros tenham sido muito positivos na consolidação da visão das favelas como parte integrante da cidade, as intervenções executadas tiveram uma magnitude limitada considerando-se a dimensão da problemática habitacional. Além disso, o curto período de atuação dos programas de melhorias na infraestrutura das favelas faz com que os programas não tenham uma real consolidação na política habitacional do município, tanto que na gestão seguinte são retomadas ações de remoções nas favelas.

Com a nomeação de Jânio Quadros (1986-1988), novo prefeito de caráter conservador, os avanços das décadas anteriores se encerram de maneira drástica. É promulgada a Lei das Operações Interligadas, também conhecida como “Lei do Desfavelamento”, que permitia a modificação de índices construtivos, características do uso e ocupação do solo, pelos empreendedores imobiliários que, em contrapartida, ficariam responsáveis pela construção de habitações populares para os moradores removidos das favelas. Em pouco tempo, o desvio de finalidade da parceria do poder público com o privado fica claro. Essa lei, que teve sua criação sustentada no objetivo de enfrentar a problemática habitacional da população de baixa renda, acaba se tornando uma justificativa para a remoção das favelas localizadas nas áreas nobres, lugares de maior interesse do mercado imobiliário (ZUQUIM, 2012). Outro acontecimento importante do período foi a transferência de coordenação das políticas de intervenção nas favelas da SEBES para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

(SEHAB), através da criação da Superintendência de Habitação Popular (HABI), colocando a problemática das favelas dentro do campo habitacional.

Entre os fatos ocorridos na década de 1980, a Constituição Federal de 1988 assume grande importância no enfrentamento da problemática urbana. A Constituição propiciou um novo e importante marco no quadro jurídico-institucional de política urbana no Brasil, estabelecendo os princípios da função social da cidade e da propriedade. Os instrumentos da política urbana serão regulamentados anos mais tarde, em 2001, pelo Estatuto da Cidade. No que tange à política habitacional, Bonduki (2008) coloca que, com a redemocratização, houve um esvaziamento e praticamente deixou de existir uma política nacional de habitação.³ Por outro lado, a redemocratização acentuou o processo de descentralização das políticas urbanas, fazendo com que os municípios ganhassem maior responsabilidade na resposta às demandas sociais. Dessa forma, a descentralização das políticas conecta-se com o processo de municipalização. Os programas de urbanização de favelas se tornam ainda mais independentes e desarticulados da política nacional. Nesse contexto, há que se atentar para as experiências bem-sucedidas e inovadoras do governo municipal de São Paulo no decorrer da década de 1990, que serão analisadas na próxima seção, muito influenciadas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, de modo que a cidade desponta como referência na temática da urbanização das favelas. O conjunto de práticas de intervenção nas favelas deixa de ser promovido através das iniciativas experimentais e se torna objeto de política urbana, iniciando, assim, a construção institucional das políticas de urbanização de favelas no governo municipal.

POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS: CONSOLIDAÇÃO DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O governo da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) é marcado pelo comprometimento com as pautas sociais levantadas pelos movimentos populares e lutas sindicais. Cria-se um conjunto de programas de produção de habitação social e programas de urbanização dos assentamentos precários tendo em vista a consolidação física das favelas e a perspectiva de inserção destas na cidade. A política municipal de habi-

³ Vale lembrar que em 1986 o BNH havia sido extinto, marcando a desarticulação institucional e, como consequência, a redução de financiamentos e da capacidade institucional.

tação, iniciada em 1989, ampliou a escala de ação das políticas de intervenção nas favelas, conferindo significativa contribuição para a prática de urbanização de favelas. O programa de urbanização de favelas, associado ao plano habitacional, promoveu convênios com assessorias técnicas multidisciplinares e com grupos de assessoria jurídica, além de aumentar o número de escritórios regionais da HABI. Destacam-se também os programas de mutirões e autogestão para a construção de moradias, os quais ganham forte participação da população moradora das favelas e avançam em relação à sua escala de ação.

Têm início importantes debates no que se refere aos riscos ambientais, articulando a demanda da urbanização das favelas com a tônica da recuperação ambiental. Assim, é dada prioridade para a urbanização das favelas com riscos geomorfológicos, visando à eliminação das situações de risco. Nesse contexto, as obras de urbanização dos assentamentos precários, além de garantir infraestrutura básica, também passam a incluir melhorias na acessibilidade, com a construção de escadas, abertura de acessos e pavimentação (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017).

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, o tema da verticalização das favelas entra em cena, mas o modelo é proposto para as favelas localizadas em áreas centrais e valorizadas da cidade, onde manter a alta densidade habitacional justificava-se para garantir a permanência das pessoas no mesmo local. As ações de urbanização das favelas tiveram um papel de destaque na política municipal de habitação, avançando no reconhecimento das favelas enquanto áreas consolidadas. Além disso, as melhorias urbanas nas áreas consolidadas enquanto política habitacional representaram um progresso na qualidade de vida da população dos assentamentos precários.

Em 1993, o engenheiro civil Paulo Maluf, com vertente política distinta do governo anterior, é eleito para assumir a gestão da Prefeitura de São Paulo. Em sua administração (1993-1996), as intervenções nas favelas retrocedem: as obras de urbanização são paralisadas, as atividades dos mutirões autogeridos são interrompidas e o diálogo com os movimentos sociais acaba. A política habitacional do município se concentra no Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), também conhecido como Projeto Cingapura, iniciado já em 1993, visando à construção de conjuntos habitacionais verticais nas favelas e a urbanização das áreas remanescentes. Os conjuntos eram caracterizados pela padronização e concentraram-se nas áreas de maior visibilidade, com o objetivo de dar notoriedade para as obras da administração municipal.

Convém destacar que os dez anos anteriores de

práticas experimentais modificaram o entendimento das favelas, caminhando em direção a uma nova cultura de intervenção com apoio da sociedade e de entidades internacionais. Nessa década, destaca-se no Brasil a disseminação do modelo de gestão corporativa de cidades, que articula estratégias de geração de emprego e renda com os projetos urbanos de intervenção nos assentamentos precários. O “*slum upgrading*”, caracterizado por compor um plano de atenuação dos efeitos dos ajustes econômicos e direcionado à redução da pobreza, ganha notoriedade no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco Mundial. Exemplo de financiamento do Banco Mundial em São Paulo é o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, na região dos mananciais. Em 1992, é assinado o contrato de financiamento entre governo do estado e Banco Mundial, envolvendo também a participação da SABESP e da Prefeitura de São Paulo, entre outros atores.

De 1997 a 2000, a Prefeitura de São Paulo foi dirigida por Celso Pitta, em continuidade do governo anterior, que garantiu o prosseguimento dos programas PROVER e Bacia do Guarapiranga, que recebiam recursos financeiros internacionais. França (2009) afirma que essa gestão foi caracterizada por sucessivas turbulências e classificada como uma das piores gestões municipais.

Na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), os programas de urbanização das favelas e os mutirões, que haviam sido paralisados nas duas gestões anteriores, são retomados, resgatando o diálogo com os movimentos sociais e a participação popular. Nessa perspectiva, o governo municipal lança o programa Bairro Legal, o qual pretendia uma atuação mais abrangente nas áreas de assentamentos precários, conectando a intervenção urbana com a regularização fundiária e com o acesso aos programas sociais (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2017). Deu-se continuidade ao Programa da Bacia do Guarapiranga e ampliou-se a atuação para a bacia da Represa Billings. Com isso, o programa foi renomeado para Programa Mananciais. Outro projeto iniciado foi o Programa Morar no Centro, focado na melhoria das condições de vida dos moradores da região central e visando evitar o processo de expulsão da população de baixa renda do centro para a periferia.

Em 2001, o Congresso Nacional aprova o Estatuto da Cidade, lei que representa um grande avanço para as políticas habitacionais no Brasil. O Estatuto da Cidade marca a regulamentação dos artigos 182 e 183, do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal. Dessa forma, introduz, a nível federal, ins-

trumentos urbanísticos que tratam da regularização fundiária de áreas de assentamentos precários. Nesse contexto, marca-se a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),⁴ áreas destinadas à habitação de interesse social, com foco na incorporação dos assentamentos precários e ampliação do direito à cidade. A partir da flexibilização nas normas de adensamento e uso do território, ampliam-se as possibilidades de regularização das áreas de assentamento precário. Compete destacar ainda que as ZEIS também expressam o reconhecimento do direito de permanência em áreas ocupadas pela população de baixa renda, possibilitando a urbanização plena das favelas, com regularização urbanística e fundiária.

São elaborados e promulgados o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012) e os Planos Regionais, que traçam instrumentos urbanísticos para prosseguir com a urbanização dos assentamentos precários. A partir desses avanços legais, as políticas de urbanização de favelas consolidam-se cada vez mais na agenda de políticas públicas do município de São Paulo. Até o final da gestão da prefeita Marta Suplicy, o programa Bairro Legal beneficiou aproximadamente 52 mil famílias por meio da urbanização e regularização fundiária (FRANÇA, 2009).

A evolução da atuação nas favelas paulistas mostra a mudança de paradigma: de como as práticas experimentais e as ações pontuais de melhorias nas favelas foram se aperfeiçoando e criando uma nova cultura de intervenção (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2017). Esse progresso contou com grande pressão dos movimentos sociais, principalmente os movimentos de luta pela reforma urbana, que reivindicavam a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários. No contexto de abertura democrática, o governo municipal de São Paulo, sob gestão da prefeita Luiza Erundina, adota políticas de descentralização das ações administrativas e maior abertura para a participação da sociedade. Dessa forma, essas iniciativas introduzidas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 decorrem em uma nova cultura de enfrentamento da problemática habitacional nas favelas. A partir dos anos 2000, com a promulgação do Estatuto da Cidade, os programas de urbanização dos assentamentos precários ganham uma nova dimensão, na perspectiva da urbanização plena, garantindo não apenas a regularização urbanística, mas também a fundiária.

⁴ Antes do Estatuto da Cidade, as ZEIS já existiam em alguns municípios brasileiros. Os casos pioneiros que se destacam são: Recife, Belo Horizonte e Diadema.

A EXPERIÊNCIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO EM FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Com a eleição do prefeito José Serra (2005-2006) e do seu sucessor Gilberto Kassab (2006-2012), a política habitacional do município de São Paulo passa novamente por descontinuidades e mudanças de condutas. A troca de partidos no poder muitas vezes representa uma grande ruptura na política habitacional, uma vez que são traçadas novas prioridades, as quais frequentemente não são condizentes com as diretrizes da gestão anterior. Nesse sentido, a atuação da política habitacional dá ênfase para a urbanização dos assentamentos precários, através dos programas PROVER e Bairro Legal, e diminui os investimentos nos projetos relacionados às áreas centrais para a população de baixa renda. Em 2009, é elaborado o Plano Municipal de Habitação (PMH), com nova orientação e nova proposta para a política habitacional de interesse social. Ele adota como unidade de planejamento as bacias e sub-bacias hidrográficas e cria o Sistema de Informações para a Habitação Social (HABISP), implementado para o monitoramento habitacional.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003,⁵ a política habitacional federal começa a apresentar diretrizes mais claras e programas e recursos federais específicos destinados à urbanização de favelas. O Ministério das Cidades estruturava-se em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos. As políticas habitacional e urbana, até então fragmentadas, passam a se articular entre si e se conectam com as ações de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercados. Nesse contexto, em 2007, é criado o Programa de Aceleração do Crescimento I (PAC), que tinha como objetivo principal incentivar o crescimento econômico através do aumento de investimentos nas áreas de logística, energia, social e urbana, e habitação e saneamento, sendo considerado o evento recente de maior impacto no que tange às obras de infraestrutura urbana e de intervenção nas favelas (CARDOSO; DENALDI, 2018).

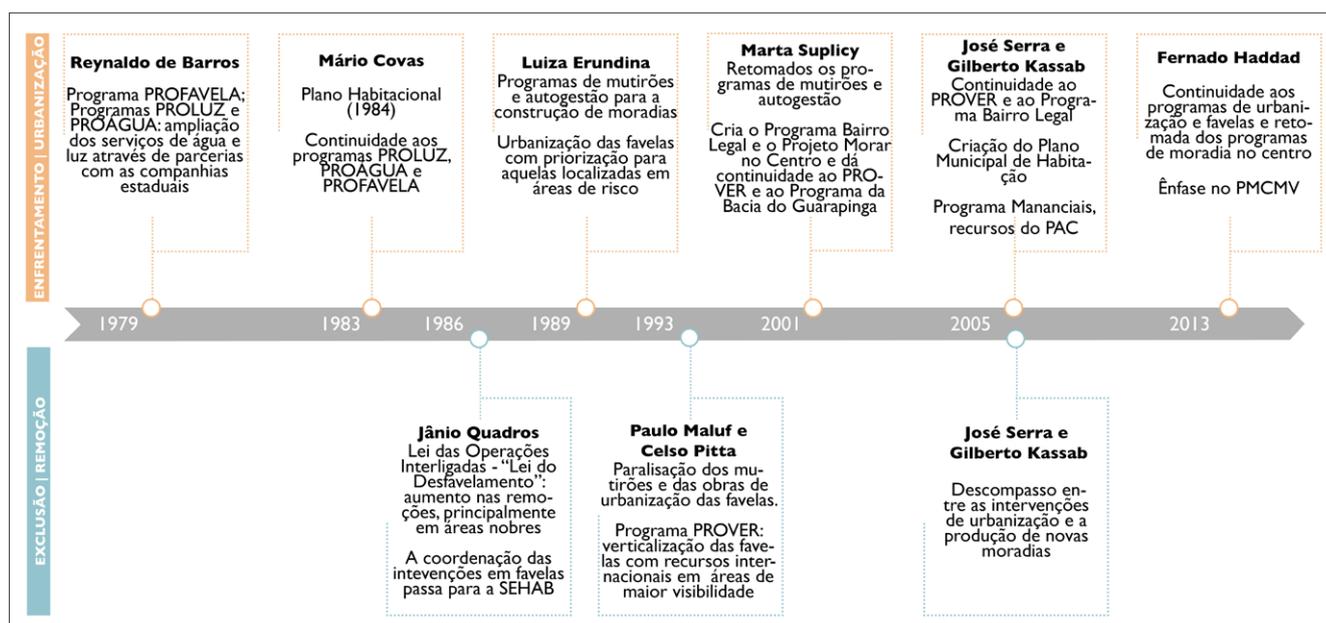
Nesse cenário de conjuntura favorável às políticas habitacionais, o município de São Paulo apresenta um considerável aumento dos recursos financeiros destinados à habitação social e urbanização dos assentamentos precários. Com recursos do PAC, aliados a

recursos do município e do estado, quarenta assentamentos precários do município de São Paulo receberam intervenções urbanas (AKAISHI *et al.*, 2018). Grande parte das favelas que receberam recursos do PAC estavam em áreas de proteção aos mananciais das Represas Guarapiranga e Billings. Dessa forma, os recursos do PAC fomentam significativamente o Programa Mananciais. As verbas do PAC também viabilizam intervenções nos assentamentos que já possuíam projetos de saneamento integrado desenvolvidos pelo Programa de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-Prosaneer) do governo federal, em desenvolvimento antes de 2007. Os recursos do PAC no município de São Paulo potencializam urbanizações que já estavam em andamento pela SEHAB.

Vale destacar que, através do PAC, pela primeira vez o governo federal destina um grande volume de recursos para a urbanização de favelas. Por outro lado, a responsabilidade e o protagonismo se concentram nos governos municipais e estaduais, uma vez que a definição dos projetos e a gestão das obras ficam sob suas atribuições. O fato é que, por meio do investimento em urbanização de favelas, o PAC passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país. Cardoso e Denaldi (2018) apontam que o programa, de caráter fortemente redistributivo, contribuiu para consolidar a perspectiva de urbanização plena, com a garantia fundiária e a requalificação urbanística e habitacional. Acrescentam, ainda, a importância do PAC na concretização do direito à moradia, que, embora presente na Constituição de 1988, não estava indicado claramente nas ações dos governos federais anteriores.

Ao passo que o PAC contribuiu para o avanço da urbanização de favelas como política urbana, o programa apresentou um grande descompasso entre o número de remoções necessárias para a implementação das infraestruturas propostas e o reassentamento dessas famílias afetadas em novas moradias. Zuquim (2012) notou esse desalinhamento da remoção com a provisão habitacional ao comparar o número de moradias necessárias para reassentamento das famílias atingidas com a quantidade de unidades habitacionais previstas no Plano Municipal de Habitação. A autora concluiu que houve um distanciamento do discurso descrito no plano e a prática. Torna-se evidente a necessidade de articulação das políticas de provisão habitacional e urbanização. Estudos aprofundados (AKAISHI *et al.*, 2018) analisando o PAC no contexto das favelas de São Paulo apontam alguns possíveis fatores que levaram ao descompasso entre as remoções e a produção de novas moradias, entre eles a dificuldade de articular

⁵ O Ministério das Cidades foi extinto em 2019, com a posse do presidente Jair Bolsonaro.



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 1: Quadro síntese das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo de 1979 até 2016

o PAC com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A gestão do Fernando Haddad (2013-2016) dá continuidade às obras em andamento de urbanização das favelas e retoma os programas de moradia no centro com parcerias entre governos federal e estadual. O plano de governo do prefeito, no que tange à urbanização de favelas, buscava evitar as remoções e tinha como objetivos ampliar as urbanizações e articular a política de habitação com a geração de emprego e educação. No primeiro ano de administração, deu-se seguimento ao Programa Renova SP, criado na gestão anterior, com o objetivo de promover concursos para os projetos urbanísticos em áreas do Perímetro de Ação Integrada (PAI). Todavia, as ações do Programa Renova SP são suspensas nos anos seguintes, e a prioridade é dada para projetos do PMCMV.

Com as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016, os recursos destinados à urbanização de favelas sofrem uma redução substancial. Com o agravamento da crise econômica, o campo da política habitacional é impactado fortemente e, conseqüentemente, tem-se uma descontinuidade de investimentos do PAC (CARDOSO; DENALDI, 2018). O Programa Mananciais também é atingido, e o andamento de suas obras se manteve lento. Entretanto, com o aporte dos recursos estaduais e municipais, 13 assentamentos precários foram urbanizados e outros 15 estavam com obras em andamento até o final de 2016 (MARQUES *et al.*, 2018). O balanço feito no final da gestão Fernando Haddad demonstrou que o número de unidades habitacionais ficou bem abaixo da meta planejada, principal-

mente em decorrência da redução dos investimentos. A diminuição drástica dos investimentos federais no âmbito da política habitacional leva o governo municipal a reorientar a sua política habitacional, muito embasada no PMCMV. Até mesmo algumas obras, iniciadas por meio do PMCMV e que estavam paralisadas, precisaram receber aportes do governo municipal para serem concluídas. Cabe ressaltar que nesse período avançaram as contratações do PMCMV-Entidades, modalidade destinada às famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações e demais entidades sem fins lucrativos.

Na Figura 1, são demonstradas as principais políticas de urbanização de favelas ocorridas no município de São Paulo, divididas por gestão administrativa e categorizadas de acordo com o seu direcionamento de remoção ou de urbanização, de 1979 até 2016. O quadro síntese tem por objetivo facilitar a visualização das políticas no decorrer do tempo, tornando mais evidente as descontinuidades de programas ocorridas em virtude das alternâncias de gestões municipais. Dessa forma,

[...] pode-se afirmar que a alternância das gestões municipais — expressa por orientação programática e arranjo institucional distintos — resulta na ruptura e/ou descontinuidade de programas e projetos em andamento e, mais, no permanente movimento de avanço e retrocessos da intervenção urbanística em assentamentos precários (ZUQUIM, 2012, p. 11).

Por outro lado, nota-se que o poder público, no período recente, vem apresentando inovações e tem

buscado responder, de maneira mais eficaz em comparação com as experiências da década de 1970, ao desafio da questão habitacional nos assentamentos precários. Ao longo desse processo de amadurecimento das políticas de urbanização de favelas, é evidente que não apenas o quadro técnico da prefeitura como também as organizações sociais se aperfeiçoaram e se aprimoraram, tornando mais efetiva a atuação na garantia de melhores condições de vida dos moradores das favelas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das intervenções nas favelas ao longo dos anos evidencia a evolução do entendimento e das formas de atuação nas favelas paulistanas. Nos anos 1960 e 1970, predominavam as visões sanitaristas e higienistas e o entendimento das favelas passava por crenças de que eram locais de emanção de doenças. Nessa época, as intervenções nas favelas buscavam remover a população moradora desses locais, na ideia de que eles seriam um fenômeno passageiro.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, vários fatores contribuem para a mudança de paradigma. Diante da dimensão do problema e da ausência do governo federal, o município de São Paulo constrói políticas de urbanização de favelas na tentativa de enfrentar a questão habitacional dos assentamentos precários. Nesse contexto, destacam-se as gestões de Reynaldo de Barros e de Mário Covas, que intervêm nos territórios buscando ampliar os serviços de água, luz e esgotamento sanitário em direção às favelas, por mais que tenham sido intervenções de baixo impacto em comparação à problemática habitacional. A gestão seguinte, de Jânio Quadros, demonstra como o paradigma de atuação nas favelas ainda não estava mudado, uma vez que as remoções voltam a fazer parte da gestão administrativa do prefeito. Dessa forma, entende-se que, nos anos 1970 e 1980, a urbanização das favelas ainda era um tema incipiente na agenda municipal.

Em 1988, a Constituição Federal marca um novo e importante quadro jurídico-institucional para a política urbana. No entanto, a democratização acentuou o processo de descentralização das políticas urbanas, dando maior responsabilidade aos municípios na resposta às demandas sociais. É nesse cenário de maior protagonismo do município e grande pressão dos movimentos sociais que, nos anos 1990, o município de São Paulo desponta como referência na temática da urbanização das favelas. Durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, entram em pauta os mutirões autogeridos para a construção das moradias nas favelas, iniciam obras mais estruturadas de infra-

estrutura para os assentamentos precários e ganha-se maior apoio da sociedade civil e de entidades internacionais. Dessa vez, embora as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta sejam marcadas por descontinuidades de programas e rompimentos com os movimentos sociais, a temática da urbanização das favelas estava se consolidando na agenda municipal. Desse modo, na gestão de Marta Suplicy, são retomados os diálogos com a sociedade civil e movimentos sociais, e os programas iniciados na gestão da Luiza Erundina são resgatados pela administração municipal. Enfatiza-se, assim, a evolução das intervenções nas favelas, que das práticas municipais experimentais e ações pontuais se tornam política habitacional, consolidando a temática de urbanização de favelas na agenda das políticas públicas nas diferentes esferas de governo. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade representa uma importante referência para a consolidação da temática da urbanização das favelas na agenda das políticas públicas. Ressalta-se a importância desse respaldo jurídico para o embasamento da atuação municipal nas favelas, fundamentando fortemente as práticas que buscam a melhoria das condições de vida da população moradora das favelas.

No período recente, nota-se que o poder público vem apresentando inovações e buscando responder de maneiras mais eficazes e eficientes à problemática habitacional das favelas. Por outro lado, convém apontar que alguns projetos de urbanização de favela apresentaram um grande descompasso entre o número de remoções necessárias e o reassentamento dessas famílias afetadas em novas moradias. Esse impasse observado durante as gestões de José Serra e Gilberto Kassab evidenciou um desalinhamento entre o discurso expresso pelo Plano Municipal de Habitação e a prática de intervenção nas favelas.

Seguramente, a articulação da política habitacional e urbana com a criação do Ministério das Cidades representou um grande avanço por parte do governo federal, ciclo encerrado em meados da década passada. Além disso, a parceria entre governo federal, municipal e estadual mostrou-se essencial no desenvolvimento das ações do PAC. A partir de 2007, percebe-se que o volume significativo de verbas do PAC destinadas à urbanização dos assentamentos precários impactou consideravelmente a capacidade de investimento do município de São Paulo, ampliando o escopo das intervenções em favelas. Dessa forma, entende-se que os recursos do PAC permitiram acelerar as frentes de urbanização de favelas iniciadas nos períodos anteriores. A crise econômica de 2015, o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a extinção do Ministério das Cidades em 2019 também impuseram limitações ao PAC, uma vez que a redução drástica dos investimentos federais no âm-

bito da política habitacional atingiu profundamente programas de urbanização de favelas em andamento na cidade de São Paulo e impactou fortemente no planejamento habitacional do município.

Por fim, embora sejam perceptíveis os impasses e as limitações presentes nas últimas duas décadas no que se refere à continuidade das ações de urbanizações de favelas no município de São Paulo, são evidentes os efeitos positivos dessas intervenções sobre a melhoria da qualidade de vida das populações. Portanto, são inegáveis os avanços na consolidação das políticas de urbanização de favelas como tema da agenda de políticas públicas, e é notório que os anos de 1990 e 2000 representam um progresso quando comparados com as ações experimentais e pontuais das décadas de 1970 e 1980.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro concedido para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado (processo número 2020/03449-2). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAISHI, Ana Gabriela; CARDOSO, Luciana; SILVA, Patricia Cezario; SARAIVA, Camila Pereira. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. (Org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018. p. 49-74.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade. 1998
- BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. São Paulo. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.v. 1, p. 17-48.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. São Paulo. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- FRANÇA, Elisabete. **Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do programa Guarapiranga**. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARQUES, Eduardo; PULHEZ, Magaly; PAGIN, Stefano. Produção pública de habitação. In: MARQUES, Eduardo. (ed.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2018.
- PASTERNAK, Suzana. Favelas em São Paulo — censos, consensos e contra-censos. *Cadernos da Metrópole*, 5, p. 9-27, 2001.
- PASTERNAK, Suzana. São Paulo e as favelas. **Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n.19, p. 176-197, 2006.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Paradoxes of the intervention policy in favelas in Sao Pauli: how the practice turned out the Policy. In: Salet, Willem (ed) **The Routledge Handbook of Institutional and Planning in Action**. NY: Routledge, p. 315-333, 2017.
- ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização em Assentamentos Precários no Município de São Paulo: quem ganha e quem perde? **II ENANPARQ**. Natal: Enanparq, 2012. ■

Leticia Casagrande Dupont é arquiteta e urbanista graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).
leticiadupont@gmail.com

Táisa Sanches

A política habitacional inglesa em crise

do Estado de Bem-estar Social ao Urbanismo de Austeridade

Resumo

Símbolo das políticas de bem-estar social promovidas após o final da Segunda Guerra Mundial e referência na provisão de moradia pública, atualmente a Inglaterra representa um exemplo de austeridade estatal e financeirização que se reflete nas políticas habitacionais. Neste artigo, apresenta-se o histórico das políticas públicas de moradia do país, para, em seguida, desenhar um panorama da atualidade, marcada por processos de gentrificação e investimentos de excedente de capital no desenho urbano. Tal tarefa é realizada através de revisão bibliográfica e apresentação de resultados de pesquisa em campo, de forma a oferecer referências ao campo de conhecimento que analisa processos de inflexão marcados pela austeridade estatal.

Financeirização

Austeridade

Moradia

Gentrificação

Inglaterra

Abstract

Symbol of social welfare policies promoted after the end of World War II and a reference in the provision of public housing, today England represents an example of state austerity and financialization that is reflected in housing policies. This article presents the history of public housing policies in the country, and then draws a panorama of the present, marked by processes of gentrification and capital surplus investments in urban design. This task is carried out through literature review and presentation of field research results, in order to offer references to the field of knowledge that analyzes inflection processes marked by state austerity.

Financialization

Austerity

Housing

Gentrification

England

INTRODUÇÃO

Uma pesquisa nacional domiciliar inglesa (*English Housing Survey*)¹ de 2018 mostrou que 4,3 milhões de residências encontravam-se em situação indecente para moradia, o que representa um sexto de todos os domicílios do país. A organização Shelter, por sua vez, estima que um milhão de casas no país não estão apropriadas para moradia, apresentando “sérios e imediatos riscos para a saúde e segurança das pessoas”² (a tradução é nossa). Ademais, um relatório escrito por pesquisadores da *University College of London*, em 2017, estima que 1,5 milhão de residências devam ser construídas no país para atender aos cidadãos que mais precisam, o que significa dobrar os investimentos em moradia realizados até aquele ano. Num país com 66,4 milhões de habitantes (dados de 2017), isso significa que 5,6% da população se encontrava sem domicílio adequado no ano de referência.³

Os dados apontam a precariedade habitacional à qual milhões de pessoas estão submetidas na atualidade. A situação tem raízes históricas, e a descrição das políticas públicas do país possibilita a análise de fenômenos comuns às grandes cidades mundiais, entre eles a financeirização relacionada à moradia, marca da crescente austeridade estatal.

Neste artigo, procura-se explorar especificamente como as transformações de políticas habitacionais inglesas foram constituídas e os fatores que levaram à financeirização da moradia pública, tal como a crescente austeridade estatal, ademais de apresentar os efeitos dessas transformações, a partir das categorias “gentrificação” e “estigmatização das moradias públicas”. Pretende-se, desta forma, oferecer um panorama de uma realidade que foi símbolo de provisão de direitos relativos à moradia e atualmente representa um “urbanismo de austeridade” (PECK, 2012).

O fenômeno de financeirização dos projetos de moradia pública pode ser entendido, grosso modo, como a subordinação do uso social dos projetos de habitação pública ao seu valor econômico. Ou seja,

em vez de atender à demanda social por moradia, os projetos focam seus resultados nos lucros possivelmente gerados pela construção e oferta das unidades habitacionais. Nos próximos parágrafos ficará mais evidente a forma como esse fenômeno transformou o perfil dos habitantes dos *council estates*⁴ da cidade. James Peck (2012) denomina como “urbanismo de austeridade” o fenômeno de mutação de políticas neoliberais nos espaços urbanos:

A austeridade tornou-se um espaço estratégico para a reprodução contraditória das regras de mercado, chamando a atenção para as formas pelas quais as racionalidades neoliberais foram ressuscitadas, reanimadas e, em algum grau, reabilitadas após a quebra das bolsas de 2008-2009⁵ (PECK, 2012, p. 651, tradução nossa).

As políticas de austeridade urbana na Inglaterra são especialmente demarcadas a partir de 2010, quando o governo instituiu o Ato X, determinando que as políticas de moradia deveriam estar voltadas a serem acessíveis (*affordable*), e não abertas ao público mais vulnerável. Ou seja, a austeridade é o vetor do fenômeno de precarização relativo à moradia, sob a qual vivem milhares de pessoas. Uma das marcas desse tipo de urbanismo é a financeirização da moradia, responsável pela erosão de direitos garantidos durante a constituição do estado de bem-estar, pelo qual o país é reconhecido.

Neste artigo, apresenta-se um panorama do histórico de políticas públicas habitacionais no país que levaram à situação atual, para, em seguida, apontar os efeitos que a escolha de tais caminhos proporcionou à população e à cidade de Londres. Isso será feito a partir de revisão bibliográfica e de apresentação dos resultados de pesquisa levada a cabo na cidade de Londres em 2017. Com isso, pretende-se oferecer uma contribuição a todo campo do conhecimento que se volta às consequências das políticas de austeridade no ambiente urbano.

1 Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/english-housing-survey>. Acesso em 20 de março de 2020.

2 “a serious and immediate risk to a person’s health and safety”. Fonte: Shelter. Disponível em: http://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/1092757/Shelter_report_FINAL_-_WEB_-_MAR15.pdf. Acesso em 3 de junho de 2020.

3 Considerando-se que a média de habitantes por domicílio no país é de 2,4. Fonte: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/families/bulletins/familiesandhouseholds/2020>. Acesso em março de 2021.

4 Como são denominados os edifícios destinados à habitação social no país.

5 “Yet if austerity urbanism is to be understood as a particular mutation of neoliberal urbanism, unevenly realized and still no more than emergent in some respects, it is also important to acknowledge that the systemic imposition of fiscal discipline hardly represents a ‘new’ departure in the context of the shape-shifting, nonlinear dynamics of neoliberalization. Austerity has become a strategic space for the contradictory reproduction of market rule, calling attention to the ways in which neoliberal rationalities have been resuscitated, reanimated and to some degree rehabilitated in the wake of the Wall Street crash of 2008 – 2009.”

HISTÓRICO

A constituição urbana de Londres, capital da Inglaterra, ocorrida no século XII, foi descrita por Max Weber (1991), que pontuou o protagonismo da realeza nesse processo. O autor mostra que a cidade, distanciando-se de outras capitais formadas como centros urbanos voltados ao mercado no mesmo período, se constituiu a partir da racionalização necessária para a organização de associações de terratenentes e aristocratas, que buscavam os benefícios delas consequentes. Ou seja, a cidade de Londres teria sido organizada a partir de interesses econômicos e fiscais que relacionavam os feudos à realeza. Em tal contexto, os cidadãos se constituíam enquanto pagadores de impostos e eram, majoritariamente, terratenentes que não moravam em Londres, mas tinham residências na cidade e se dirigiam a ela para resolver questões administrativas relativas aos impostos que pagavam à Coroa (aqueles que não pagavam os impostos estavam excluídos da classe de cidadãos ativos). Weber considerava que a forma como se dá a constituição da cidade de Londres determina o caráter burguês-corporativo da cidade: “quem não estava em condições de participar no gravame da garantia tributária da associação dos cidadãos, pagando os impostos reais de caso a caso, particularmente, portanto, os menos abastados, excluía-se, com isto, do círculo de cidadãos ativos” (1991, p. 453).

A Inglaterra foi, ainda, o primeiro país a adotar o capitalismo como forma de organização social, como aponta Barrington Moore Jr. (1967), sendo que tal transição foi sustentada pela elite rural do país. Esse caminho foi trilhado a partir do crescimento da importância do comércio em uma sociedade antes bastante assentada na formação feudal descrita por Weber. Em uma descrição que não cabe aqui detalhar, Moore mostra como a terra se converteu em interesse econômico (de caráter moderno) a partir da dinastia Tudor, como consequência da perda de grande parte da produção de lã em função das guerras locais e da peste negra nos séculos XIV e XV.

O país, que havia se firmado como produtor de lã devido à sua forte agricultura, passou a sofrer com disputas entre senhores de terra e camponeses. As transformações na concepção e usos da terra mudaram as relações sociais do país, uma vez que os senhores feudais se aproximavam cada vez mais de um perfil comercial, e mesmo os pequenos proprietários de terra (*yeomen*) encontraram formas de obter maior rentabilidade a partir de sua produção. São esses pequenos proprietários os maiores propulsores das transformações em relação ao uso da terra, a partir do estabelecimento das demarcações (*enclosures*) das

propriedades. Ademais, é também essa classe de proprietários que levará o comércio a protagonizar papel fundamental na modernização das cidades inglesas, especialmente Londres, nos séculos XVI e XVII, e o país à guerra civil que marcou a transição ao capitalismo no país.

Mas é somente no século XIX que a centralidade da questão da ordem urbana se colocou como obrigatória na Inglaterra e em outros países europeus, com a expansão do capitalismo. A industrialização fez com que uma massa de trabalhadores se dirigisse às cidades e passasse a viver em situações precárias de saneamento, ocasionando doenças e pragas. A revolução industrial ocorrida no país foi a grande propulsora dessa realidade, tendo transformado radicalmente as relações sociais e tornado possível a existência do proletariado (ENGELS, 2010).

Tanto é assim que Friedrich Engels escreve uma série de artigos⁶ tratando da questão da moradia frente ao avanço da industrialização. O autor mostra que a construção de moradias para os trabalhadores das indústrias seria “capitalisticamente rentável” (2015, p. 89), por manter os funcionários em condições de salubridade para trabalhar, mas que não foi levada a cabo pelos capitalistas por não ser de seu interesse: “O capital – isso está definitivamente constatado – não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado” (ENGELS, 2015, p. 90). Engels expõe então que o Estado não remediou a falta de moradias, uma vez que ele próprio estava formado por proprietários de terras e capitalistas, frequentemente em confronto com os trabalhadores e classes espoliadas (2015, p. 99).

As políticas públicas que nascem como resposta do Estado às necessidades da parcela mais pobre da população se constituem como uma forma de intervenção no sentido de manter condições de salubridade mínimas para que os trabalhadores pudessem continuar suas atividades laborais. A industrialização do país fez com que uma grande quantidade de trabalhadores passasse a morar nos centros urbanos, como visto, e a intervenção do Estado, de forma a manter a eficiência industrial, se fez necessária.

Porém, se a preocupação com moradia nasce da

⁶ Entre 1872 e 1873, Engels publicou alguns artigos (em jornais) sobre a questão da moradia na Inglaterra resultante do avanço do modo de produção capitalista. Em 1887, publicou o livro *Sobre a questão da moradia*, em que compilou os textos publicados, ajustando-os ao formato de livro. Ver Engels, 2015. Em 1845, o autor já havia publicado ‘A situação da classe trabalhadora na Inglaterra’, descrevendo a precariedade habitacional em Manchester, grande polo industrial do país à época.

necessidade de manter os trabalhadores em condições saudáveis para trabalhar, o rumo que a política de habitação toma na Inglaterra é determinado pelas ações realizadas a partir disso. David Mullins e Alan Murie (2006) mostram que a industrialização e a consequente urbanização acelerada das cidades inglesas levaram aos primeiros passos em direção a uma política habitacional, ainda no século XIX. A base dessa política foi estabelecida em aluguéis privados de residências, o que não solucionou o problema para aqueles mais pobres, pois esses não tinham condições de pagar os preços solicitados, passando a viver em favelas.

As primeiras ações tomadas no sentido de melhorar as condições de vida dos mais pobres foram feitas de forma a controlar doenças. Em 1890, os *Councils*⁷ passam a se responsabilizar pela manutenção das residências, verificando itens como ventilação e provimento de água. Além disso, os *Councils* controlavam a construções de novas casas e sua administração (MULLINS; MURIE, 2006, p.16). Em 1909, eles são autorizados a intervir no planejamento urbano dos bairros e definir os usos por zoneamento, logo passando a se responsabilizar por remover favelas e realocar as pessoas em locais com valores negociados, ainda que não houvesse nenhum tipo de obrigação em subsidiar os preços de aluguel.

Somente após a Primeira Guerra Mundial, a política habitacional passou a ser mais direcionada a subsidiar moradia aos mais pobres, uma vez que “demandas por moradia passam a ser mais articuladas e o Estado mais inclinado a responder a elas” (MULLINS; MURIE, 2006, p. 19). Além da construção de residências por parte do Estado, no período entre guerras houve também o início do controle de preços de aluguel. Em 1919, foi estabelecida, através do *Housing and Town Planning Act* (decreto relativo à habitação e planejamento urbano), a obrigação, por parte das autoridades locais, de realização de pesquisas acerca das necessidades locais de moradia e a execução de planos para sua provisão. A partir daí, as medidas tomadas foram estabelecendo as autoridades locais como peças-chave e permanentes no

fornecimento e administração de moradia pública.

A Segunda Guerra Mundial representa uma grande virada na política habitacional inglesa. Cerca de 4 milhões de casas foram danificadas ou destruídas no país durante os anos de guerra, e o governo trabalhista que assumiu o país logo depois adotou medidas de reconstrução dos serviços públicos básicos, incluindo seguridade social e serviços de saúde e educação (BONDUKI, 2013, p. 28), dando início ao chamado Estado de bem-estar social. Nos anos posteriores à guerra, a quantidade de moradias públicas construídas na cidade avançou consideravelmente: foram 3.364 habitações entregues em 1945 e 190.368 em 1948. A política de reconstrução da cidade é lembrada como sendo de grande otimismo, quando “havia um sentimento de que a sociedade poderia ser beneficentemente transformada através do fortalecimento das condições de vida da população” (HANLEY, 2007, p. 51). A partir de 1955, no entanto, os investimentos voltam a desacelerar (300 mil casas haviam sido construídas até então).

O INÍCIO DA CRISE: RIGHT TO BUY

As críticas ao Estado de bem-estar social levadas a cabo nos anos 1960 são incorporadas pelo capitalismo, e os anos 1980 foram marcados pela diminuição do Estado e ampliação da ideologia liberal, quando a gestão liderada por Margaret Thatcher cria o programa *Right to Buy*, que possibilitava a compra de unidades habitacionais localizadas em conjuntos de moradia social pelos moradores. A política colocou em prática o manifesto lançado pelo Partido Conservador durante as eleições de 1979, que enfatizava a propriedade privada, a venda de moradias de conjuntos habitacionais públicos e o fomento ao setor de aluguel privado (MULLINS; MURIE, 2006).

O governo conservador assumiu com a promessa de expandir as políticas de moradia própria no país, sendo seu principal programa o *Right to Buy* — que oferecia o “direito de compra” de moradia, como o próprio nome diz, aos que precisassem. Esse tipo de política era vitrine de uma abordagem segundo a qual a oferta de propriedade de moradia era um meio de expandir o acesso a ativos de capital, mais do que simplesmente uma política pública de habitação. A partir de então, as políticas habitacionais possibilitaram a compra de blocos inteiros de moradia social por incorporadoras e proprietários em geral, ofereceram-se descontos àqueles que quisessem comprar apartamentos públicos com defeitos, e os benefícios concedidos aos que precisavam de moradia

⁷ Os *Councils* de Londres representam as 32 regiões administrativas da cidade. São organizações que unem diversos partidos e que trabalham em nome de todos os seus membros, independentemente da persuasão política. Os *Councils* discutem as diversas ocorrências das regiões que representam, junto ao prefeito e a outras autoridades, para “obter o melhor negócio para os londrinos e para garantir que nossas autoridades tenham os recursos, liberdades e poderes para fazer o melhor trabalho possível para seus moradores e empresas locais”. Disponível em: <https://www.londoncouncils.gov.uk>. Acesso em 4 de novembro de 2019.

foram alterados

O tempo que o governo conservador permaneceu no poder foi suficiente para concretizar um projeto que tinha como elemento-chave a expansão da propriedade privada e uma abordagem democrática baseada na expansão de um capitalismo popular fundamentado na ampliação da quantidade de proprietários de imóveis: “a propriedade de casas era vista como um meio de ampliar o acesso aos bens de capital, e não simplesmente como uma política de habitação”⁸ (MULLINS; MURIE, 2006, p. 42, tradução nossa).

Em 1997, quando o Partido Trabalhista assume o governo britânico com Tony Blair como primeiro-ministro, grandes expectativas surgiram acerca das políticas habitacionais, que foram logo dizimadas quando o responsável pela área afirmou que seguiria os planos de gastos com o setor propostos pelo governo anterior. No entanto, ainda que os gastos não tenham aumentado, houve transformações que melhoraram a rede de segurança social da população mais vulnerável. Entre elas, a garantia de acomodação temporária por pelo menos dois anos aos moradores de rua e sua inserção entre as prioridades na lista de espera por moradia social. Em 2000, o governo lança o *Green Paper on housing*, no qual propunha algumas transformações não muito radicais ao *Right to Buy*, entre elas a priorização de acesso à moradia social por *key workers* (professores, enfermeiras e cuidadores, por exemplo).

A maior transformação veio em 2003, quando o governo lançou o *Sustainable Communities Plan*. O plano previa distintos padrões de encaminhamento de políticas públicas, a depender das necessidades apontadas pelas então criadas *Regional Housing Boards*. A promoção de grupos de interesse baseados em interesses locais deu um grande impulso a políticas específicas para áreas do Reino Unido não contempladas anteriormente, mas foi contestada por autoridades locais que perderam poder, e que, por sua vez, acusaram a escolha dos membros do *board* de antidemocrática. Algo que se evidenciou a partir da regionalização, no entanto, foi a relação entre desigualdade social e local de moradia (uma vez que áreas distantes de Londres foram contempladas em suas especificidades), segundo Mullins e Murie (2006), mas não houve grandes transformações acerca da predominância da perspectiva relativa à financeirização. O governo trabalhista de Tony Blair permaneceu no poder até 2007, trazendo outras transformações também em relação à participação de movimentos

sociais, seguido por Gordon Brown, que permaneceu até 2010. Desde então, o governo conservador continua protagonizando o poder.

A crise habitacional, como estamos vendo, ilumina as desigualdades existentes no país. O programa *Right to Buy* inaugura o processo de financeirização da moradia pública no país, que, por sua vez, evidencia questões profundas da desigualdade inglesa: o uso e direito à terra por parte da aristocracia do país, e a estigmatização da pobreza, questões aprofundadas na próxima parte do artigo.

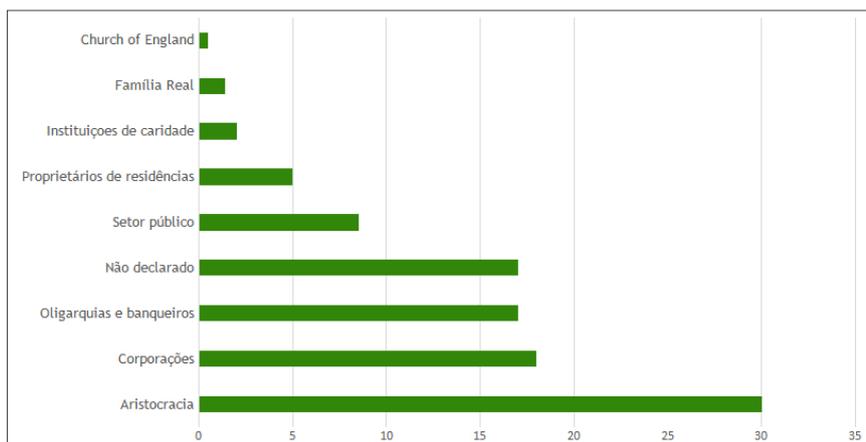
O VALOR DA TERRA E A ESTIGMATIZAÇÃO DA POBREZA NO CENTRO DO DEBATE

Desde o final dos anos 1990 já se discutia como processos de gentrificação se tornavam cada vez mais frequentes na cidade de Londres, onde bairros antes considerados degradados foram ocupados pela classe média, passando por uma valorização e consequente expulsão dos moradores das classes mais baixas. No entanto, os conjuntos habitacionais representavam áreas preservadas desses processos, por carregarem consigo o estigma de seus habitantes, uma vez que os conjuntos eram usualmente descritos como “inferno na terra” (HANLEY, 2017) e “*no-go areas*” (WATT, 2009). O poder público era responsável pela moradia de 30,7% das famílias londrinas em 1981, sendo que, em bairros menos valorizados, esse número era ainda mais significativo — chegando ao máximo de 82% em Tower Hamlets (WATT, 2009). Mas isso se transforma a partir do programa *Right to Buy* e da agenda neoliberal imposta desde então. O programa oferece a possibilidade de compra de apartamentos nos conjuntos habitacionais, o que até então era impossível. A compra, oferecida às pessoas que vivem nos conjuntos, é feita por aqueles que têm condições de fazê-la, enquanto os demais, sem condições financeiras de arcar com os gastos, veem o estoque de residências públicas diminuir consideravelmente.

Juntamente com a possibilidade de compra de imóveis antes públicos, nos anos 1990 se torna cada vez mais abrangente o poder de incorporadoras privadas na administração dos imóveis públicos. Mullins e Murie (2006) mostram como modelos de gestão empresarial passaram a dominar a política pública de moradia no país, baseando-se em ideias como eficiência. O papel dos sindicatos e conselheiros locais, até então bastante importante, deixa de ser central, e investimento em moradia pública passa a significar oportunidades de investimento para o setor empresarial.

⁸ “*home ownership was viewed as a means of broadening access to capital assets rather than simply as housing policy*”.

Gráfico 1: Posse de terra na Inglaterra (%)



Fonte: Elaborado pela autora. Com base nos dados publicados no jornal The Guardian (disponível em: <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author>, acesso em 4 de abril de 2020), que utiliza dados do livro *Who Owns England?* de Guy Shrubsole.

Nota-se assim que a marca de “subordinação do poder público à lógica do mercado”, descrita por Santos Jr. (2015), é também uma característica das transformações urbanas londrinas das últimas décadas. Algo que diferencia a realidade inglesa da brasileira, no entanto, refere-se ao uso e posse da terra. Em Londres, a mercantilização é lucrativa, uma vez que a posse da terra não está inserida nos processos de financeirização da moradia pública. A terra inglesa não é vendida, mas sim seu direito de uso por determinado período. Em Londres, bairros inteiros são controlados por administradoras privadas, relacionadas aos donos da terra. É o caso, por exemplo, do bairro de *Bloomsbury*, central e supervalorizado, gerenciado pela *Bedford Estates*⁹ e propriedade do Duque de Buccleuch.

Um estudo publicado em 2019 mostra que, na Inglaterra, 30% da terra são de propriedade da aristocracia, que lucra com a venda do direito de uso e demais encargos provenientes das distintas formas de exploração do território. A pesquisa mostra ainda que 17% da terra do país têm seu uso não declarado, como mostra o gráfico abaixo. O autor do estudo acredita que parte desse valor refere-se a propriedades não declaradas da própria aristocracia, uma vez que suas terras pertencem há séculos a essa classe.

O setor público, ou seja, os governos central e local e as universidades, detém 8% da terra do país.

9 No site da administradora, informam: “Since 1669, much of the Bloomsbury area has been owned, managed and developed by The Bedford Estates. For the past three centuries, we have been dedicated to the continuous improvement of the Bloomsbury area, which is now a highly sought after Central London location”. Para mais informações, acessar: <https://www.bedfordestates.com>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Desde 2011, o governo central tem incentivado a venda dessas terras para a construção de moradia acessível¹⁰, através de um projeto que seria finalizado em março de 2020¹¹. Um estudo realizado pela *New Economics Foundation*,¹² no entanto, mostrou que, até setembro de 2019, apenas 6% das moradias construídas nessas terras foram destinadas a um fim social. O estudo mostra, ainda, que a forma como foram realizadas as tratativas impossibilitaram

desde o início uma maior efetividade do programa na resolução da crise habitacional:

Terrenos públicos poderiam ser usados para benefício público ao aliviar a crise de moradia, mas vender para o maior lance está descartando isso desde o início. Isso ocorre porque os licitantes mais altos se comprometeram a pagar mais pela terra e, portanto, são incentivados a extrair o maior lucro dela. Terrenos caros levam a casas caras. E, com cada local vendido, a disponibilidade de terrenos adequados para a habitação diminui à medida que mais terras são perdidas nos empreendimentos de luxo.¹³ (NEF, 2019, tradução nossa)

Desta forma, um projeto que poderia ser eficaz corroborou com uma maior desigualdade na distri-

10 A ideia de aumentar o estoque de affordable housing tem sido usada como solução para a crise habitacional no país. Para mais informações: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6251/2140164.pdf. Acesso em 13 de maio de 2020.

11 Devido à crise gerada pela pandemia do coronavírus, os documentos relativos ao programa não foram atualizados até a data de finalização deste artigo.

12 Para mais informações, ver: <https://neweconomics.org/2019/09/mass-sell-off-of-public-land-fails-to-deliver-social-housing>. Acesso em 3 de janeiro de 2020.

13 “Public land could be used for public benefit to alleviate the housing crisis, but selling to the highest bidder is ruling this out from the beginning. This is because the highest bidders have committed to pay the most for the land, and therefore are incentivised to squeeze the most profit from the land. Expensive land leads to expensive houses. And with every site sold, the availability of land suitable for housing diminishes as more land is lost to luxury housing developments.”

buição da terra, uma vez que ela tem sido vendida a incorporadoras e administradoras que gerenciam grande parte da moradia pública no país atualmente.

É possível dizer que a financeirização da moradia pública na Inglaterra desvenda fatores persistentes da desigualdade do país. Aquela relativa às classes sociais é evidente. O acesso à moradia é uma questão que afeta toda a classe trabalhadora no país, que não possui meios para comprar imóveis e é estigmatizada por depender de benefícios para morar em residências sociais. Tal estigmatização, por sua vez, também tem raízes históricas, que dizem respeito à própria constituição dos direitos no país.

Bryan Turner (2001) mostra como, historicamente, a cidadania social esteve associada ao envolvimento dos indivíduos (homens, geralmente) ao mercado de trabalho, algo que foi fundamental para a construção do Estado de bem-estar social britânico. Os indivíduos tinham seus direitos adquiridos (aposentadoria, saúde, moradia etc.) através de sua atuação na produção de serviços ou bens, por meio de seu trabalho na cadeia produtiva. O autor procura mostrar que essas circunstâncias, colocadas como condições para a efetivação dos direitos, estabelecem um padrão de *participação social ativa* no Reino Unido, à medida em que geram a formação de um “capital social” relativo ao trabalho, compartilhado entre todos aqueles que estão envolvidos na cadeia de produção (sindicatos, associações de trabalho etc.).¹⁴

Turner acredita, no entanto, que esse padrão de acesso à cidadania sofre uma erosão por conta das transformações sociais, econômicas e militares, que eram as bases de efetivação dos direitos (trabalho, guerra e família)¹⁵ desde a década de 1980. No caso específico do mercado de trabalho, o autor coloca que, ainda que os números do mercado mostrem um aumento de trabalhadores (especialmente mulheres), o modelo neoliberal prega menor participação do Estado, o que gera precarização e conseqüentemente menos acesso a direitos. Nesse sentido, Turner propõe que “cidadania é tanto um processo de inclusão, que envolve a realocação de recursos, como um processo de exclusão, baseado na construção de identi-

14 Turner lembra que essas instituições eram chamadas de intermediárias por Durkheim, pois mediam a relação entre o Estado e os indivíduos e providenciam regulação moral da sociedade.

15 O autor defende que a cidadania efetiva estava baseada no trabalho (relativo à contribuição individual à construção e manutenção social), na guerra (defesa de fronteiras e garantia de soberania do Estado-nação) e na reprodução (constituição de famílias, reprodução da nacionalidade) e que, com as transformações relativas ao trabalho (terceirização) e as tecnologias associadas à guerra (virtual), as duas deixam de ser rotas para a cidadania ativa.

dades comuns” (TURNER, 2001, p. 192). Ter os direitos garantidos envolve a distribuição de recursos através do Estado e, a um só tempo, estabelece papéis identitários que não são somente judiciais, mas que envolvem julgamentos sobre religião, sexualidade e etnias.

A consequência desta negação dos direitos de cidadania às classes baixas inglesas acaba por despertar nelas um novo “sentido do direito”, fortalecido justamente pela difusão dos ideais de direitos iguais propagados através do próprio processo de industrialização, que derrubou os déspotas esclarecidos e difundiu a educação, tornando possível a disseminação de informações entre os trabalhadores, via panfletos e jornais.

Tal “sentido de direito” é fundamental para as lutas da classe trabalhadora e às relações sociais do país, bastante demarcadas no ambiente urbano. Na atualidade, o conceito “gentrificação”, criado nos anos 1960 pela socióloga Ruth Glass, expõe o fenômeno de ocupação dos bairros desvalorizados por uma classe média abastada, tornando o conflito de classe evidente no espaço urbano. A autora descreveu o fenômeno como uma “invasão de muitos bairros da classe trabalhadora pelas classes médias — alta e baixa”¹⁶ (GLASS, 1964, p. 13) e notou que o processo gerava a expulsão ou desocupação total dos quarteirões pelas classes que originalmente os ocupavam.

O termo dialoga com a ideia de “acumulação por despossessão” proposta por David Harvey (2012), que descreve o processo de assimilação — pelo poder financeiro apoiado pelo Estado — de terras pertencentes às populações de baixa renda. O autor descreve como o capitalismo industrial marcou negativamente a construção das cidades, que sempre esteve relacionada ao investimento da produção excedente. O capitalismo atual exerce, segundo Harvey, ampla influência no desenvolvimento urbano, pois o investimento em edificações torna-se uma força importante contra as crises econômicas, mais comuns no processo de globalização. O conceito “acumulação por despossessão” convida a análises que considerem a desigualdade de classe na interpretação dos processos urbanos, ao passo que herda de Karl Marx a ideia de acumulação de capital que afeta especialmente a classe trabalhadora.

Soma-se a esses processos de exclusão, a precarização do mercado de trabalho ocasionada pelo caráter neoliberal e conservador do Estado inglês nos últimos anos, unida a um forte sentimento de classe relacionado justamente às atividades laborais, o que

16 “many of the working-class quarters of London have been invaded by the middle classes — upper and lower”.

direciona a criminalização das identidades relacionadas à classe trabalhadora, ou àqueles que dependem da presença do Estado para receber benefícios. Pode-se dizer que o sistema penaliza aqueles que não são capazes de fazer parte do mercado consumidor — o que inclui o mercado de imóveis (até mesmo os sociais, que são atualmente comercializados, como visto).

As transformações urbanas dos bairros centrais de Londres que sofrem gentrificação, por exemplo, são um modelo do exposto. O bairro de Hackney, reconhecido por abrigar a população caribenha que se mudou para o Reino Unido do pós-guerra com promessas de melhores condições de vida, sofre atualmente um processo de expulsão da classe trabalhadora.

HACKNEY: O “REDESENVOLVIMENTO” DE UMA MURDER MILE

Hackney é um bairro localizado na região leste de Londres, mas bastante próximo do centro, considerando a dimensão da cidade — há apenas uma estação de trem entre *Kings Cross* e *Hackney Central*. Era conhecido, até os anos 2000, por ser bastante violento. Uma das ruas que faz fronteira com o condomínio de moradia social que será apresentado nesta seção (*Northwold Estate*) era conhecida como *Murder Mile* (milha do crime), mas atualmente é uma das localidades do bairro que mais sofre com o processo de gentrificação. O caso é um bom exemplo das transformações ocorridas no ambiente urbano de Londres das últimas décadas, como será detalhado.

Durante os meses de realização desta pesquisa em Londres, acompanharam-se as reuniões do grupo e manifestações. Ademais, a pesquisadora teve oportunidade de contribuir com uma *survey* realizada pela Universidade de Birkbeck no conjunto, o que possibilitou seu conhecimento das distintas realidades das moradias.

O conjunto de edifícios de moradia social, denominado *Northwold Estate*, foi construído em 1938. Atualmente o conjunto conta com 580 apartamentos, sendo que 140 desses foram adquiridos por moradores nos anos 1990, através do *Right to Buy*, o mencionado projeto de privatização da moradia pública em Londres.

Nos anos 2000, o conjunto de edifícios foi comprado pela incorporadora *Guinness*, através de uma ação governamental que visava terceirizar a oferta e manutenção de moradia pública na cidade. O conjunto é residência de cerca de 1.700 pessoas que, em

2016, passaram a sofrer ameaças de remoção para o redensolvimento (*redevelopment*)¹⁷ dos edifícios. A incorporadora *Guinness*, que é uma das maiores do Reino Unido, realizou reuniões com os moradores do conjunto oferecendo opções para o projeto de redensolvimento, que incluíam a construção de novos apartamentos nas áreas vazias do conjunto, a demolição parcial e redensolvimento de todo o conjunto, ou a demolição total e redensolvimento do conjunto

Apesar da baixa participação de moradores nas reuniões que a incorporadora organizou para discutir as propostas (apenas 130, segundo estimativas da organização *Architects for Social Housing*), um grupo passou a se organizar, fundando o movimento *SaveNorthwold*. O grupo, formado majoritariamente por proprietários de imóveis, criou contas no Twitter e Facebook e realizou reuniões buscando contato com outros residentes para alertá-los sobre a realidade, além de contatar outros movimentos da cidade. Além disso, foram organizadas manifestações contra o projeto da incorporadora, produzindo bottons e camisetas com a logo *SaveNorthwold*.

A incorporadora do conjunto de edifícios, ao saber da organização do grupo, fechou o *community hall* destinado a encontros coletivos, disponibilizando seu uso apenas para locações privadas. Segundo o levantamento feito pela ASH, tal atitude “efetivamente priva a comunidade de um lugar para organizar a resistência aos planos da *Guinness* para demolir as casas dos moradores e expulsá-los de Hackney”¹⁸ (a tradução é nossa). As reuniões do grupo se davam nas casas de alguns deles, o que talvez desencorajasse muitos outros a participar, dadas as diferenças de classe e ocupação que existem no conjunto.

O grupo simboliza um grande movimento existente na luta por moradia na cidade de Londres que une os diversos condomínios de moradia pública através da demanda por permanência e pela criação de políticas públicas específicas para habitação. Uma simples busca no Twitter revela essa realidade, são

17 O termo poderia ser traduzido como modernização, mas não passa a ideia de demolição e reconstrução que a palavra “*redevelopment*” expressa. O termo explicita o processo de investimento de excedente de capital no espaço urbano, descrito por Harvey (2012). Portanto, optou-se por utilizar redensolvimento para explicitar o significado das propostas.

18 “*This effectively deprives the community of a place to organise resistance to the Guinness Partnership’s plans to demolish residents’ homes and drive them out of Hackney.*” Disponível em: <https://architectsforsocialhousing.co.uk/2016/09/16/the-future-of-northwold-estate/>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

grupos como *@savecressingham*,¹⁹ *@savecentralhill*²⁰ ou *@UpTheElephant*,²¹ que compartilham as postagens dos demais e demandam moradia social na cidade, além de lutar por sua permanência nos distintos estates. Esse grande movimento busca transformar o imaginário criado ao redor dos condomínios de residência pública em Londres, que os denomina como *sink estates*, termo que “tornou-se a âncora simbólica para políticas de habitação social que resultaram em considerável sofrimento social e intensificação de deslocamentos urbanos” (SLATER, 2018, p. 879).

O projeto de remoção de parte do *estate* é uma consequência da valorização imobiliária resultante disso. Segundo as propostas feitas pela incorporadora à época das entrevistas, o projeto arquitetônico original perderia algumas características. O projeto de atualização dos edifícios (ou mesmo a construção de novos apartamentos nas áreas disponíveis) seguiria um padrão construtivo diferente, e os apartamentos seriam mais amplos e iluminados. As opções que foram dadas aos moradores durante o processo de negociação variavam de acordo com o tipo de ocupação do imóvel. Uma das entrevistadas durante esta pesquisa, por exemplo, paga prestações do apartamento como compradora,²² então a ela seria oferecida uma unidade habitacional no novo empreendimento, que teria uma porcentagem das unidades voltada à moradia social, mas suas prestações seriam atualizadas de acordo com o novo valor de mercado.

A história de Lucia²³ ilustra bem o histórico das políticas habitacionais inglesas. Sua mãe, jamaicana, ouviu dizer que na Inglaterra estavam distribuindo ouro à população durante o pós-guerra. Segundo a

entrevistada, que chegou a Londres na barriga da mãe, era essa a lenda que corria no Caribe, de onde sua mãe saiu sem saber que estava grávida, em busca de melhores condições de vida.²⁴ Sua mãe chegou à Inglaterra em 1948, vinda no famoso barco *Windrush*,²⁵ com 492 caribenhos a bordo, em uma viagem que durou 6 meses, segundo seu relato. Lucia nasceu alguns meses depois, no bairro de Hackney, onde mora até hoje.

Lucia é negra e vive sozinha no andar térreo de um dos edifícios do *NorthWold Estate*. Mora no bairro desde que nasceu e, no edifício, há 20 anos. Ela se mudou para a casa atual quando seus filhos eram crianças, e o apartamento em que vivia, que era responsabilidade do *Council* de Hackney, passou a ser administrado por uma associação privada, chamada CCHT. Naquela época, Lucia conta que foi realizada uma consulta popular para saber onde os moradores gostariam de morar — permanecer no apartamento antigo, que estava decadente, ou se mudar para outro. Como ela tinha filhos, conseguiu um apartamento maior, e resolveu se mudar para o local em que vive atualmente, como *leaseholder*.²⁶ Ela conta que, quando soube que parte do prédio em que vive atualmente possivelmente seria demolido, resolveu se unir aos outros moradores e organizar o grupo *SaveNorthwold*, principalmente porque quer continuar morando em sua casa e no bairro de Hackney.

Lucia faz parte da comunidade negra que vive em Hackney, mas reclamou por hoje ser a única negra do grupo *SaveNorthwold*, formado majoritariamente por moradores mais recentes do conjunto de edifícios, que simbolizam o fenômeno de financeirização da moradia pública na cidade. A grande maioria do grupo de luta por moradia é de proprietários dos imóveis, situação que se tornou possível principalmente a partir do programa *Right to Buy*.

Falando sobre as transformações no bairro, Lucia diz que pessoas como ela — da classe trabalhadora —

19 Definição do grupo na rede social: “Save the beautiful leafy Cressingham Gardens community estate. Politicians and Lambeth Council to demolish estate as part of regeneration”. Acesso em 10 de julho de 2019.

20 Definição do grupo na rede social: “Central Hill Estate is a vibrant and diverse community at risk of demolition by Lambeth Labour council. We fight to save social housing. Also <http://centralhill.london>” Acesso em 10 de julho de 2019.

21 Definição do grupo na rede social: “Local campaign to stop Delancey's destructive plans for Ele & Castle + win regeneration that works for the community *We fight on*”. Acesso em 9 de agosto de 2019.

22 O termo usado, *leaseholder*, se refere a uma licença de uso. A organização fundiária ainda segue o sistema feudal no país, ou seja, há aqueles que têm a propriedade da terra (*freehold*) e aos outros cabe o uso da terra (*leasehold*). A maioria dos *freeholders* são aristocratas que recebem os impostos daqueles que usam sua terra. No caso analisado, o termo é o mesmo, mas não se trata especificamente do uso da terra. A moradora tem direito de uso do apartamento, pois se trata de moradia pública. Ela nunca terá a posse total da casa, mas seu direito de uso é extensivo a seus filhos por um prazo determinado. No caso das terras, geralmente a concessão é dada por 99 anos.

23 Nome fictício.

24 Neste caso, fica latente a importância da metodologia proposta por Gabriele Rosenthal à pesquisa. É importante contrastar, como propõe a autora, a realidade narrada daquela vivida: “Na reconstrução da história de vida vivenciada visa-se decifrar sua gênese, enquanto que na reconstrução da história de vida narrada se analisa o surgimento processual da autoapresentação biográfica quando de sua elaboração oral — ou também por escrito — e interativa” (ROSENTHAL, 2014, p. 232).

25 O barco foi um dos primeiros a levar uma grande quantidade de pessoas ao Reino Unido no pós-guerra, muitas delas atraídas pela riqueza do país que se reconstruía, como foi o caso da mãe de Lucia.

26 Está comprando o direito de uso do imóvel em parcelas. Esse tipo de ação é possível nas moradias públicas da Inglaterra.

estão sendo mandadas embora para que aqueles que têm mais dinheiro ocupem o lugar. O caso aqui exposto ilustra como a gentrificação do bairro, movida pela financeirização dos edifícios de moradia social e pelo investimento do excedente de capital ilustrado na proposta de redesenvolvimento, é exemplo das transformações urbanas inglesas das últimas décadas, expostas nas seções anteriores.

CONCLUSÕES

O artigo pretendeu apresentar as transformações das políticas públicas de moradia na Inglaterra, que nascem da preocupação do Estado em promover ordenamento urbano, passam por uma reestruturação no pós-guerra e se decompõem radicalmente nos anos de Margaret Thatcher, com a privatização do acesso à moradia social e a vulnerabilização daqueles que não têm condições de comprar casas. Assinalou-se como a cidade de Londres é marcada pela desigualdade no acesso à terra, e sua democratização constitui-se importante pauta dos movimentos sociais, que veem nessa possibilidade uma forma de democratizar também o acesso à moradia social, que deixaria de ser voltada ao lucro daqueles que detêm os direitos sobre os terrenos.

Durante a realização desta pesquisa, foi possível mensurar os efeitos da financeirização na vida dos que dependem de políticas públicas de moradia para viver. Os casos aqui expostos se assemelham a outros encontrados no Brasil (Sanches, 2020), e se constituem como referências na comparação entre políticas públicas e processos de inflexão que produzem formas de urbanismo marcadas pela austeridade. Outros estudos poderão utilizar os dados aqui expostos e propor comparações mais amplas. Sendo símbolo do Estado de bem-estar social, a Inglaterra percorreu um caminho rápido de investimento de excedente de capital que deixa em situação precária parte de sua população, como exposto na introdução. Os aprendizados do caso podem servir como contranarrativas às propostas de privatização da moradia social levadas a cabo mundialmente hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DENNIS, Richard. "Modern London". In: CLARK, Peter (org.). **The Cambridge Urban History of Britain**. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- DRIVER, Felix. Moral geographies and the urban environment in mid-nineteenth century England. **Transactions of the Institute of British Geographers**, New Series, v.13, n. 3, p. 275-287, 1988.
- MOORE Jr., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Lisboa, Cosmos, 1967.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.
- HAYDEN, Dolores. **The power of place**. Londres, MIT Press, 1995.
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing – the politics of crisis**. Londres, Verso, 2016.
- MULLINS, David; MURIE, Alan. **Housing policy in the UK**. New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- PECK, Jamie. Austerity urbanism: American cities under extreme economy. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**. v.16, n.6, p. 626-655, 2012.
- SANTOS Jr., Orlando. "Governança empreendedorista: a modernização neoliberal". In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- SANCHES, Taísa. Morar é pessoal, político e cultural: experiências de precariedade e luta por moradia em Londres e Rio de Janeiro. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2020.
- TURNER, Bryan. The erosion of citizenship. **British journal of sociology**, School of Economics and Political Science, Londres, v. 2, n. 52, 2001.
- WATT, Paul. Housing stock transfers, regeneration and state-led gentrification in London. **Urban Policy and Research**, v. 27, n. 3, p. 229-242, 2009.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UNB, 1991. ■

Brunno Costa do Nascimento Silva

Maria do Livramento Miranda Clementino

A participação social na gestão metropolitana

a experiência da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES à luz do Estatuto da Metrópole

Resumo

O Estatuto da Metrópole (EM) determinou a obrigatoriedade da participação social por meio do estabelecimento de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade no processo de elaboração do instrumento de gestão mais relevante do EM: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi a primeira do país a finalizar e aprovar em formato de lei o PDUI. O estudo objetiva analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do EM, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da região. Foi efetuada pesquisa bibliográfica e documental, que foi complementada com a realização de entrevistas com os atores locais. Destaca-se que a participação foi fortemente trabalhada dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil ao processo. Todavia, ainda se faz necessário fortalecer a instância participativa e ampliar os canais de participação da RMGV.

PDUI

Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

Gestão metropolitana

Desenho institucional

Abstract

The Statute of the Metropolis (EM) determined the obligation of social participation through the establishment of a deliberative collegiate instance with representation of society and in the process of elaboration of the most relevant management instrument of the EM: the Integrated Urban Development Plan (PDUI). The Metropolitan Region of Grande Vitória (RMGV) was the first in the country to finalize and approve the PDUI in law. The study aims to analyze the participation of social actors in the metropolitan management of the RMGV in the light of EM, especially from the process of preparing the region's PDUI. Bibliographic and documentary research was carried out, which was complemented by interviews with local actors. It is noteworthy that participation was heavily worked on given the normative need to include civil society in the process. However, it is still necessary to strengthen the participatory instance and expand the RMGV's participation channels.

PDUI

Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

Metropolitan management

Institutional design

INTRODUÇÃO¹

Após quatro décadas da criação das nove primeiras regiões metropolitanas (RMs) pela União, nos anos 1970², o reconhecimento das RMs como unidades territoriais de planejamento e gestão no Brasil alcançou o seu ápice em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole (EM) por meio da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro do referido ano. O EM estabeleceu diretrizes gerais para a questão metropolitana, a exemplo da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento norteador para gestão das RMs e da criação de uma estrutura básica de governança interfederativa. Em ambas as determinações foi considerada a obrigatoriedade da inserção dos atores sociais nos processos decisórios.

Quanto à elaboração do PDUI, aos entes estaduais foi incumbida a responsabilidade de elaborar o Plano, no prazo de três anos após a promulgação do EM, devendo os gestores estaduais levar em consideração a participação social na construção do instrumento, com o intuito de tornar a sociedade coprodutora das políticas públicas no âmbito metropolitano, tendo em vista a baixa participação desse segmento nas esferas de decisão. Aos entes municipais, por sua vez, foi determinado, segundo a legislação, a compatibilização dos Planos Diretores (PDs) ao PDUI com o propósito de promover o planejamento regional (BONIZZATO; MOULIN, 2018). Para que tais medidas fossem cumpridas em sua totalidade, o EM apresentava, naquele momento, uma cláusula de sanção por improbidade administrativa aos gestores públicos que deixassem de cumprir com o que estava exposto na legislação.

No tocante à criação de estrutura básica de governança interfederativa, o EM determinou no artigo 8º (BRASIL, 2015, p. 4) a concepção de: a) uma “instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas” para exercer um

papel estratégico nas RMs; b) uma “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” com o objetivo de ser um ambiente de discussão e deliberação acerca das pautas das RMs, abrangendo a pluralidade de atores (governamentais e sociais); c) uma “organização pública com funções técnico-consultivas” como órgão público mais temático e multidisciplinar, com o intuito de fomentar estudos para as demais instâncias; e d) um “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas” para sustentar financeiramente as RMs.

Buscando alcançar o estabelecido pela Lei Federal nº 13.089/2015, os gestores responsáveis pela administração da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo (ES), finalizaram e aprovaram (em formato de lei) o PDUI no prazo indicado pelo Estatuto da Metrópole (COSTA *et al.*, 2018)³.

Nesse sentido, o estudo objetiva analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do EM, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da região. Em termos metodológicos, foi efetuada pesquisa bibliográfica e documental, que foi complementada com a realização de sete entrevistas, no ano de 2019, com os atores locais da região que estiveram presentes no processo de elaboração do PDUI, sendo: cinco entrevistas com os atores governamentais (então presidente do Conselho Metropolitano da RMGV e grupo de coordenadores do Plano)⁴ e duas entrevistas com os atores sociais⁵.

Quanto à estrutura, este estudo se encontra sistematizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três seções. A primeira delas incide sobre uma revisão da literatura acerca da participação social no âmbito metropolitano, destacando quais fatores favorecem e impedem a realização desse tipo de participação. A segunda traz um panorama do arranjo institucional da RMGV. Já a terceira seção recai sobre os resultados da pesquisa a respeito da inserção dos atores sociais no processo de elaboração do PDUI da RMGV.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) através do Projeto de Pesquisa “Governança Metropolitana: subsídios à integração da Região Metropolitana de Natal” (PVC14077-2017).

2 A Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, de 08 de junho de 1973, e a LCF nº 01, de 20 de janeiro de 1974, instituíram as primeiras RMs do Estado brasileiro durante o Regime Ditatorial Militar. A primeira Lei determinou a criação das 8 primeiras RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém). A segunda, por sua vez, instituiu a última Região Metropolitana definida pela União: a do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara.

3 O estudo realizado por Costa *et al.* (2018) foi desenvolvido no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mais especificamente no Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

4 Foram entrevistados: a então presidenta do Conselho Metropolitano e diretora presidenta do Instituto Jones dos Santos Neves, em 22 de novembro; o coordenador da Mobilização Social, em 26 de junho; o coordenador da Governança Metropolitana, em 27 de junho; a coordenadora técnica, em 03 de julho; e a coordenadora-geral, em 04 de julho.

5 Foram entrevistados: o presidente da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), em 25 de junho; e um representante da Famopes, em 27 de junho.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO METROPOLITANA

Nos últimos 30 anos, o processo de planejamento no Brasil foi fortemente marcado pela presença dos segmentos da sociedade civil e da população nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo no tocante ao campo das políticas urbanas com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), no qual os governos passados (gestão Lula e gestão Dilma Rousseff) adotaram um *modus operandi* de governar baseado no diálogo contínuo com os mais diversos atores sociais (CLEMENTINO, 2018).

Essa forma de planejamento foi priorizada em razão da necessidade de fortalecer o caráter democrático do Estado brasileiro e de seguir as diretrizes gerais da Carta Magna de 1988, do ponto de vista jurídico, uma vez que Constituição Federal determinou a inserção dos atores sociais como fundamental para tornar esse segmento coprodutor das políticas públicas. Essa visão se aproxima do que foi apresentado por Dagnino (2002): a sociedade demandando do poder público espaços para participar da formulação das políticas públicas nas mais diversas instâncias de poder.

Essa lógica de participação, conforme apontado por Avritzer (2007), está diretamente ligada ao viés institucional, o qual, segundo o autor (2007), apresenta que a inserção da sociedade na gestão pública se dá através de instâncias institucionalizadas, possibilitando tanto o planejamento quanto a deliberação sobre as políticas públicas formuladas. Almeida e Cunha (2011) destacam que essas instâncias institucionalizadas são criadas e apresentam como principais atores responsáveis os governos. Ainda de acordo com Almeida e Cunha (2011), para que a incorporação da sociedade ocorra efetivamente, é essencial que os governos partilhem a tomada de decisão e recursos.

No que toca à gestão metropolitana, especificamente, as instâncias de decisão criadas na década de 1970 não contemplavam a inserção dos atores sociais, uma vez que o governo ditatorial militar não desejava (DIAS, 2005). A legislação da época (LCFs nº 14/1973 e nº 20/1974) havia determinado a criação de dois tipos de conselho: um deliberativo, que seria presidido pelo Poder Executivo estadual — através da indicação do Executivo Federal —, e a maior parte de seus componentes era oriunda dessa esfera governamental; e um consultivo, que, por outro lado, seria representado por membros do Poder Executivo municipal. Contudo, essa instância não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas sugerir alternativas,

como afirmado por Dias (2005).

Somente com a redemocratização do país, na década de 1980⁶, foi possível inserir a sociedade nos processos decisórios das RMs. No entanto, como observaram Costa e Tsukumo (2013), na década de 2010, 80% das RMs possuíam uma instância deliberativa (conselho), entretanto, somente 33% delas previam a inserção de representantes da sociedade civil nesses espaços.

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) buscou garantir em seu texto a obrigatoriedade da participação social como uma forma de promover o envolvimento dos atores sociais nas instâncias de discussão e deliberação (conselhos metropolitanos) sobre os principais obstáculos e desafios presentes nas RMs, bem como nos espaços de monitoramento e acompanhamento das políticas governamentais visando, portanto, à legitimação dessas políticas tanto na fase de elaboração (PDUI) quanto de implementação.

Apesar da atual legislação determinar a participação da sociedade na gestão metropolitana, a situação exposta por Costa e Tsukumo (2013) ainda permanece. Em uma nova pesquisa, Costa (2019) relata que o Brasil se consolidou enquanto um país metropolitano, no entanto, ainda apresenta um déficit quanto à incorporação dos atores sociais nos espaços de deliberação.

Tal situação foi agravada, sobretudo, com a retirada da cláusula de improbidade administrativa dos gestores públicos, que não serão mais responsabilizados pela ausência — elaboração — do PDUI, promovida durante a gestão de Michel Temer, e com extinção do Ministério das Cidades por meio da Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019, realizada pela gestão de Jair Bolsonaro.

Desse modo, identificar as condicionantes que favorecem e impedem a realização da inserção da sociedade é essencial para compreender como ocorre a participação social na gestão metropolitana. A subseção que segue apresenta essa discussão.

A participação social na gestão metropolitana: condicionantes que favorecem e impedem

Santos (2018), ao identificar possíveis incentivos a serem ofertados pelos entes governamentais (estaduais e municipais), aborda que a forma como a sociedade e a população participam do processo de gestão influenciará na construção ou não da cidadania.

⁶ A função de criar e gestar as RMs passou a ser de responsabilidade dos estados com a Constituição de 1988.

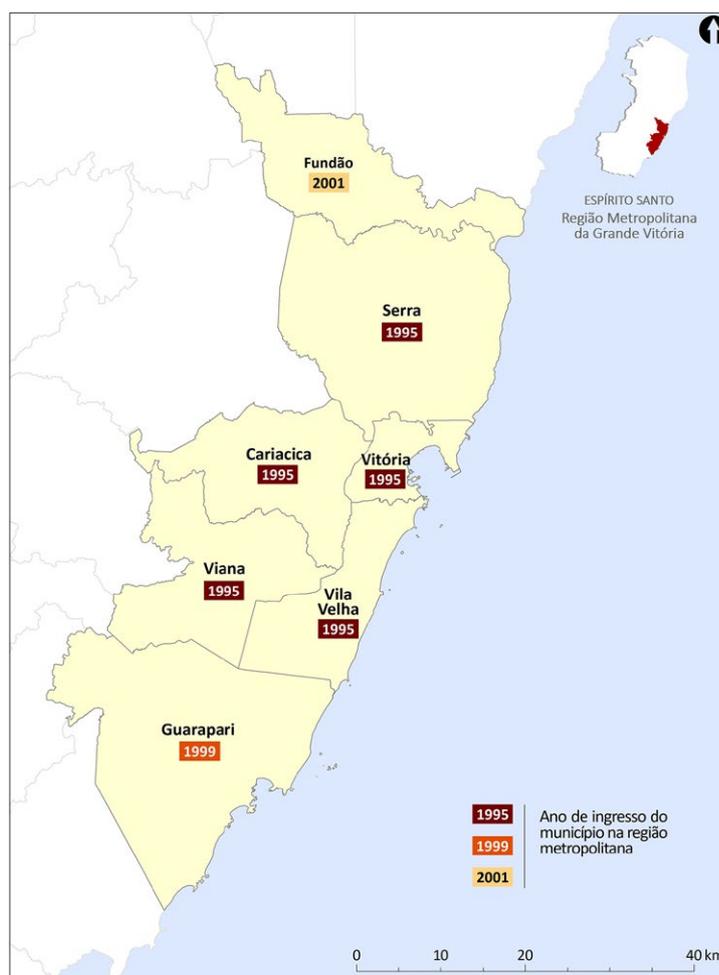
nia metropolitana. Para tanto, Santos (2018) argumenta que a criação da cidadania metropolitana vai depender de: a) esclarecimentos por parte dos atores governamentais aos atores sociais do que está sendo discutido; b) incentivo ao debate; e c) fortalecimento das instâncias participativas dos residentes das RMs.

De igual modo, Rojas (2010) enfatiza a relevância da participação dos atores sociais nos processos decisórios, ao destacar que a boa gestão dessas áreas só ocorre mediante a realização de três fatores que estimulam a participação: a) obtenção de voz por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços de discussão; b) obtenção de representação por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços deliberativos; e c) qualificação dos cidadãos metropolitanos para que possam desenvolver capacidade institucional e fiscal na prestação de serviços e resolução dos impasses metropolitanos. Rojas (2010, p. 7) ainda apresenta que esses esforços para inclusão da sociedade irão requerer, por parte de todos os atores envolvidos no processo da gestão metropolitana, “uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política substancial”.

Ao se tratar da construção de planos metropolitanos, a exemplo do PDUI, Clementino (2018) corrobora com o pensamento delineado por Rojas (2008) e Santos (2018), ao evidenciar a necessidade de assegurar tanto a ampla mobilização quanto a acentuada participação dos atores sociais nas esferas de negociação e tomada de decisão.

A despeito da importância da inserção dos atores não governamentais na gestão metropolitana, alguns fatores são responsáveis pelo seu impedimento. Azevedo e Guia (2015), ao discutir o tema, lembram que o processo de inclusão da sociedade não é algo simples de se realizar dada a dificuldade de mobilização social que é, muitas vezes, identificada como complexa. Além disso, destacam que os mecanismos de participação social, apesar da ênfase que receberam, não foram suficientes para garantir a gestão efetiva das RMs. De modo similar, Clementino e Almeida (2015) ressaltam essa dificuldade, ao acrescentarem que os impasses para integrar as necessidades da sociedade com as agendas de governo também se apresentam como um dos pilares que constroem a participação. Frey (2012, p. 90) agrega a discussão, ao destacar o elemento da “preponderância da dimensão econômica”. Como colocado por Frey (2012), a predominância dos atores do mercado nos fóruns de desenvolvimento regionais promove uma maior participação dos atores ligados a esse segmento nas esferas de decisão, tendo como resultado direto a redução de outros segmentos da sociedade civil e da população.

Como pode ser observado, a participação dos



Fonte: IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Bruno Silva (2020).

Mapa 1:
Municípios
da RMGV a
partir do ano
de instituição

atores sociais depende de condicionantes para que seja realizada integralmente. Essas condicionantes vão desde a disposição da própria sociedade em participar, bem como dos arranjos institucionais delineados pelos governos para possibilitar a inclusão dos atores não governamentais nas instâncias de tomada de decisão.

A RMGV, anteriormente a publicação do EM, já contemplava em seu sistema de gestão uma instância deliberativa que inseria a sociedade civil nas discussões sobre a administração da região. Nesse sentido, a próxima seção traz um panorama do atual arranjo institucional da RMGV.

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DA RMGV

A RMGV foi instituída pela Lei Complementar (LC) n° 58, de 23 de fevereiro de 1995, com os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Naquele momento também foi prevista a criação do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), mas sem a inserção de representantes da

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
Comdevit	7 representantes do Poder Executivo estadual; 7 representantes do Poder Executivo municipal; 3 representantes da sociedade civil.	Aprovar proposta de instrumentos de planejamento; propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum; aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, termos de referência, plano de aplicação do Fumdevit, propostas relativas ao PPA, LDO e LOA; apreciar políticas públicas relativas à realização de obras; sugerir aos entes federativos a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto.
Fumdevit	2 representantes do Poder Executivo estadual; 2 representantes do Poder Executivo municipal; 1 representante da sociedade civil.	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre os entes federativos integrantes da RMGV.
IJSN	Servidores estaduais	Prestar assessoria técnica e administrativa; assistir os municípios metropolitanos; Propor serviços técnicos na RMGV e políticas gerais; diagnosticar a RMGV; apoiar tecnicamente estudos do Comdevit; aplicar os recursos financeiros; exercer outras atribuições delegadas pelo Conselho.
Cates	Técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos	Apresentar e debater proposições e projetos referentes às matérias específicas pelas quais foram criadas no Comdevit.
GE	Representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit	Alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do Comdevit.
GT	Técnicos de secretarias e órgãos estaduais; técnicos dos municípios da RMGV; e representantes da Famopes	Desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional.

Fonte: elaboração própria a partir das LCs n° 315/2005 e n° 325/2005 e Resolução do COMDEVIT n° 05/2007.

Quadro 1:
Órgãos
do arranjo
institucional
da RMGV

sociedade civil. Posteriormente, foi promulgada a LC n° 159, de 08 de julho de 1999, que inseriu o município de Guarapari na RMGV, mas que não alterou o desenho do CMGV. Somente com a LC n° 204, de 22 de junho de 2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que a sociedade passou a contar com dois assentos no conselho, mas que eram indicados pelo governo do ES. Além disso, a legislação inseriu o município de Fundão (último município inserido na região), como ilustrado no Mapa 01. Posteriormente, foram promulgadas as LCs n° 318 (em 18 de janeiro) e n° 325 (em 16 de junho) de 2005, que passaram a reger o sistema gestor da região.

No tocante ao aspecto físico-territorial, a RMGV ocupa uma área de 2.323,655 km² (IBGE, 2019) do estado do ES (46.074,447 km²), o que representa, aproximadamente, 5% do território capixaba. Em termos demográficos, cerca de 2.006.486 de habitantes (IBGE, 2020) residem na RMGV, ou seja, 49,37% da população total do estado (4.064.052 habitantes).

Com relação à institucionalidade da região, as LCs n° 318/2005 e n° 325/2005 alteraram completamente o sistema de gestão. A LC n° 318/2005 trouxe três importantes transformações à região, sendo a primeira a exclusão do CMGV e a criação da nova instância de deliberação metropolitana: o Conselho

Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), com a presença de três representantes da sociedade civil indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes).

A segunda transformação foi a autorização que o governo estadual recebeu de poder instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). O Fumdevit pode ser considerado um dos mais notáveis avanços na RMGV, em razão de preencher a lacuna que há muitos anos se encontrava em aberto na região: uma instância para tratar do financiamento dos projetos metropolitanos. A terceira e última importante transformação incidiu sobre a designação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) como órgão de apoio técnico e como Secretaria Executiva do Comdevit, para além de tornar operacional as atividades relativas à execução orçamentária do Fumdevit.

Além disso, foram criados, ainda, as Câmaras Temáticas Especiais (Cates) pela legislação citada e o Grupo Executivo (GE) e o Grupo Técnico (GT), através da Resolução do Comdevit n° 05, de 30 de maio de 2007. A LC n° 325/2005, por sua vez, vinculou o Comdevit à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). O Quadro 01 demonstra o atual arranjo metropolitano da RMGV e as atribui-

ções de cada órgão em linhas gerais.

O sistema gestor da RMGV, como vislumbrado, contempla a “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” (BRASIL, 2015, p. 4) através do Comdevit, assim como preenche as demais lacunas delimitadas pela legislação federal. Esse ponto pode ser visto como um avanço, em razão da gestão da região já compartilhar, anteriormente à promulgação do EM, o poder decisório com os atores sociais. Apesar disso, cabe destacar que o desenho do conselho não contempla o mesmo número de assentos para os representantes da sociedade civil. Desse modo, não existe uma paridade quanto à participação dos representantes governamentais e sociais, uma vez que a sociedade civil, por meio da Famopes, só pode indicar três representantes, enquanto o governo do ES indica sete e os municípios participam com um representante cada, totalizando sete também.

Após a compreensão de como são operacionalizadas as atividades institucionais da RMGV, é apresentado como ocorreu o processo de participação dos atores sociais na elaboração do PDUI.

PDUI DA RMGV: ATORES LOCAIS E A METODOLOGIA ADOTADA

Concebido em 07 de dezembro de 2017, através da LC nº 872, o PDUI da RMGV foi o primeiro do Brasil a ser instituído juridicamente como lei, cumprindo as exigências do EM. O PDUI da RMGV surgiu, como verificado nas entrevistas dos coordenadores do PDUI e da então presidente do Comdevit e IJSN, em um momento oportuno, tendo em vista que a promulgação da lei, em 2015, ocorreu em paralelo ao início de uma nova gestão estadual. Esse fator foi preponderante para que a pauta do EM e, por consequência, a elaboração do PDUI ingressassem na agenda governamental. Nas palavras da então presidente do Comdevit e IJSN na época de elaboração do PDUI: a agenda de governo para RMGV foi imediatamente preenchida com o surgimento do Estatuto da Metrópole [...] há de se pontuar, ainda, que a cláusula de improbidade administrativa também foi um ponto que chamou atenção do [então] Governador [...] (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

Apesar da relevância do PDUI para o planejamento metropolitano, a exigência de elaboração do Plano, no prazo de três anos, mostrou-se ser um desafio para os atores políticos e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana. Ao considerar esse fato, os gestores da

RMGV, em dezembro de 2015, iniciaram uma série de reuniões entre o GE para debater como ocorreria o processo de elaboração do PDUI. Ainda em 2015, o governo do ES retomou as atividades do Comdevit que estavam paradas desde 2013, com o intuito de encabeçar a implementação do EM.

A partir desse acontecimento, foi iniciada uma ampla mobilização para elaborar o PDUI. Essa movimentação contou com a participação de todos os atores envolvidos no sistema gestor. Esse grupo, por sua vez, passou a discutir os objetivos e os principais entraves para elaboração do Plano no Comdevit. Ao entrar na agenda do conselho, a pauta de elaboração do PDUI ganhou força. Em função disso, foi criado um GT para definir quais seriam as funções públicas de interesse comum (FPICs) a serem trabalhadas no campo de elaboração do Plano.

Um outro ponto que merece destaque recai na contratação de pesquisadores e técnicos afins à área do planejamento urbano e regional. Essa contratação se deu mediante a celebração do Termo de Cooperação entre o IJSN e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do ES, que se concretizou a partir da concessão de bolsas de pesquisa para desenvolver o projeto estratégico do PDUI. Essa atividade foi coordenada pelos atores técnicos da gestão estadual e constituída no IJSN, uma vez que o órgão já possuía expertise na produção de estudos e planos anteriores. Cabe ressaltar que esse direcionamento de elaboração do Plano, por meio de convênio, foi um encaminhamento posto pelo GE e GT.

É nesse sentido que Silva e Louzada (2019) afirmam que o PDUI da RMGV não foi concebido do “zero”, pois o IJSN, enquanto Secretaria Executiva do Comdevit, já apresentava uma carteira de projetos desenvolvidos para RMGV. A importância do IJSN, nesse cenário, pode ser vislumbrada na fala da coordenadora técnica do PDUI quando apresenta que:

Assim que a publicação do Estatuto saiu, a mídia instantaneamente nos questionou [técnicos do IJSN] sobre a importância da Lei para Grande Vitória [...] A gente teve a mídia, dos principais jornais da região metropolitana, buscando informações de quem iria fazer, de quem iria ter competência pelo que [...] isso nos colocou em uma posição, que o corpo técnico já esperava há muito tempo, de trabalhar diretamente com um problema que enxergávamos na Região, mas que não conseguíamos colocar na agenda da gestão estadual. Com o Estatuto, a oportunidade que a gente precisava surgiu. Isso foi abraçado pela diretoria [do IJSN] na mesma semana da publicação (COORDENADORA TÉCNICA DO PDUI, 2019).

Como pode ser observado, a estrutura do IJSN, em virtude da experiência existente da produção de estudos e projetos anteriores, e a entrada da pauta metropolitana na agenda governamental do governo do ES — responsável pela coordenação da RMGV — foram a força motriz para se iniciar a elaboração do PDUI. No entanto, sua continuidade de forma efetiva com os demais atores (governamentais municipais e sociais) só foi possível graças à mudança realizada na presidência do Comdevit. No período anterior à elaboração do PDUI, o Comdevit era presidido por secretários estaduais. Isso, por vezes, gerava inúmeros impasses para integração das ações e das agendas (local e metropolitana).

O governo estadual, conhecendo os entraves existentes, decidiu agir transferindo a presidência do conselho para o IJSN, por meio do Decreto nº 4069/2017, com vistas a evitar o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto. A análise da entrevista com a então presidente do Comdevit e IJSN indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do Plano:

a Presidência do Conselho sempre ficava a cargo de algum Secretário estadual, que normalmente tem um papel político importante, mas que isso às vezes poderia conflitar com a coesão política de algum prefeito, e a gente temia não conseguir trazer todo mundo para a mesa. Então o governador sugeriu na época que a gente tirasse a presidência do Conselho da figura de um secretário de estado e trouxesse para a presidência do Instituto Jones, que é o órgão técnico, que é um órgão que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias. E aí, quando ele fez a mudança, ele regulou esse arranjo, já que a presidência do Comdevit, ao ser colocada no Instituto Jones, passou a ser vista como um perfil mais técnico, e isso acabou facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções políticas (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

À medida que as mudanças institucionais ocorreram, no ano de 2016, o GE e GT trabalharam na definição das FPICs que iriam constar no PDUI, além de terem estabelecido um cronograma de atividades para execução do Plano e terem iniciado o TR para contratação do instrumento.

Desse modo, foram determinadas as FPICs fundamentadas nos campos funcionais de: a) Ordenamento Territorial; b) Mobilidade Urbana; c) Desenvolvimento Econômico; e d) Meio Ambiente e Áreas de Risco. Essas FPICs, posteriormente, foram traba-

lhadas como eixos norteadores do PDUI.

Em fevereiro de 2016, o movimento para produção do PDUI foi fortalecido, pois havia um entendimento por parte dos coordenadores do PDUI que a RMGV preenchia quase todos os requisitos para alcançar a gestão plena, como posto no Art. 2º, inciso II do EM, com exceção da existência do PDUI. Ainda em 2016, foram realizados três seminários sobre as políticas urbanas a serem desenvolvidas regionalmente, para auxiliar na construção do Plano da RMGV.

Segundo os entrevistados, muito embora o Termo de Cooperação para elaboração do Plano já estivesse assinado, desde agosto de 2016, o recurso financeiro que viabilizou a contratação dos pesquisadores/bolistas só foi depositado em novembro do mesmo ano. É nesse momento que foi iniciado, de fato, o processo de elaboração do PDUI.

No ano posterior, em 2017, com as FPICs e, por consequência, os eixos temáticos norteadores definidos, foi iniciada a elaboração do diagnóstico da RMGV, no qual procurou-se identificar o processo de integração da região, ao serem analisados os sete municípios sob a ótica do planejamento e gestão regional. O diagnóstico trouxe um importante subsídio empírico para se pensar a elaboração do PDUI, em função da equipe que o elaborou ter analisado ponto a ponto os planos anteriores da RMGV. Além disso, o diagnóstico averiguou um panorama dos serviços públicos prestados no território metropolitano e identificou um processo de produção do espaço marcado por conflitos e tensões. Esses conflitos incidiam na má distribuição dos serviços públicos presentes na RMGV, revelando uma disparidade socioterritorial.

Ademais, o momento de elaboração do diagnóstico serviu, também, para aproximar as gestões municipais da estadual e os atores sociais dos governamentais, tendo em vista que a construção do PDUI teve como premissa básica o debate e a integração entre todos os atores envolvidos na pauta do planejamento metropolitano da RMGV.

Em relação aos atores sociais, a gestão estadual, por meio do IJSN, buscou tornar o processo o mais participativo possível, ao seguir as determinações do EM acerca do envolvimento da sociedade civil e da população nos processos decisórios. Em todos os municípios, como foi possível averiguar pela pesquisa, ocorreram as audiências públicas como estipulado no Art. 12, § 2º, inciso I do EM. Segundo o entrevistado que exerceu a função de coordenador da Mobilização Social do PDUI, o processo participativo foi amplo, tendo em vista que procuraram não apenas seguir as determinações do EM, mas trabalhar sob a perspectiva da Carta Magna de 1988, inserindo e tornando os cidadãos coprodutores das políticas públicas. Nes-

se sentido, o coordenador da Mobilização Social do PDUI ressaltou que

[...] as decisões foram coletivas [...] o Plano que elaboramos foi de uma experiência riquíssima, pois contamos com a participação da sociedade, apesar dos desafios de como inserir esses atores no processo [...] Realizamos sete audiências públicas, uma em cada município da região metropolitana, realizamos também seminários, reuniões, oficinas e ciclo de debates (COORDENADOR DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL DO PDUI, 2019).

A fala do coordenador da Mobilização Social do PDUI é confirmada pelos atores sociais indicados pela Famopes para compor o Comdevit. De acordo com o presidente da Famopes, o processo foi amplamente participativo, desde o momento de convocação da Federação e de outros atores sociais — como sindicatos, centrais de trabalhadores, universidades — até a tomada de decisão. Nas palavras do presidente da Famopes:

[...] participamos, como eu te disse, desde o início no momento que os técnicos do [Instituto] Jones e outros membros do Governo nos deixaram a par do Plano e de sua importância para Região Metropolitana da Grande Vitória. Desde o início das audiências públicas, nas convocações, nos temas e na priorização deles. Inclusive, internamente, a Famopes discutiu muito a questão da mobilidade urbana, do meio ambiente, da saúde e da moradia, antes de irmos participar das reuniões do Conselho, que tem poder decisório, e das audiências públicas, que têm poder de discutir um tema de importância como esse para Grande Vitória (PRESIDENTE DA FAMOPES, 2019).

O representante da Famopes, na época de elaboração PDUI, corrobora com a fala do presidente da instituição, demonstrando como a gestão estadual estava aberta ao diálogo e disposta a tomar decisões em coletivo com a sociedade ao enfatizar que:

a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI era muito comprometida, eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva, procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse, de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa, e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o

Governo queria a aprovação no PDUI e, por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois muita gente ainda não consegue enxergar a importância de estar dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou aos meus alunos eu tento estimular isso neles, e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o Governo quer, atuar com a sociedade (REPRESENTANTE DA FAMOPES, 2019).

Para tanto, o primeiro passo dado foi a identificação dos atores sociais e instituições com atividades desempenhadas na esfera da RMGV. É nesse sentido que a Coordenação do PDUI mapeou os diversos segmentos da sociedade civil para poderem atuar, conjuntamente, no processo de planejamento e elaboração do Plano. O coordenador da Mobilização Social mencionou que, a partir do mapeamento efetuado, o banco de dados foi construído e, por consequência, as primeiras reuniões foram realizadas com os segmentos da sociedade civil. Nas palavras do coordenador da Mobilização do PDUI:

[...] para cada setor desse, a gente ia fazendo uma reunião setorial com eles, apresentando o projeto, perguntando a eles o que eles pensavam a respeito e perguntando o que eles achavam que era uma região metropolitana. Nesse mesmo tempo, a gente ia fazendo audiências públicas nos municípios, buscando debater abertamente os temas para tornar o processo democrático. Como já tínhamos o trabalho de conversar e ter reuniões com os segmentos antes das audiências públicas, quando nós chegávamos nos municípios para realizar as audiências, esses grupos já estavam mais preparados para debater o tema do PDUI. Também conversamos com as lideranças políticas [identificadas] do banco de dados para poder ajudar a organizar a população, e eles se preparem para as audiências [...] por mais que as propostas fossem tiradas das reuniões e conversas com a população e do próprio Conselho, a gente ratificava e formalizava por meio das audiências públicas, mas não tivemos delegados nesse processo. Nós não estipulamos delegados, e se chegou até questionar isso, mas o assunto foi pacificado e entramos no consenso com os segmentos da sociedade (COORDENADOR DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2019).

A construção do banco de dados, como apresentado pelo IJSN, foi realizada a partir do levanta-

mento de informações em *sites* oficiais de instituições públicas e privadas, nos quais foram identificados os representantes de cada organização e seus respectivos contatos. Desse modo, a cada passo e etapa da elaboração do PDUI, os atores da sociedade civil e população, bem como os atores governamentais, foram sendo notificados. Ainda, foram mapeadas 1.602 instituições ao longo do processo de elaboração do Plano. Esse mapeamento foi fulcral para conhecer a realidade da RMGV, uma vez que, ao envolver os atores comprometidos com a pauta metropolitana da região, os gestores governamentais, buscando garantir o suporte das lideranças, conseguiram a legitimação das políticas públicas executadas na fase de elaboração do PDUI.

A decisão governamental de atuar junto com a sociedade no processo de elaboração do PDUI pode ser mais bem compreendida ao se verificar as atividades promovidas pela equipe que ficou incumbida da mobilização social. Essas atividades tiveram como objetivo viabilizar e estimular a participação social nos processos de tomada de decisão, fortemente alicerçadas na premissa do planejamento participativo da RMGV. Essa premissa, por sua vez, reverberou-se na criação do Plano de Mobilização Social. Com relação ao quantitativo das atividades que foram realizadas, podem ser destacadas: 5 Reuniões de Sensibilização (com 143 participantes); 1 Seminário de Mobilização da Sociedade (com 134 participantes); 65 Reuniões Técnicas (das quais 17 foram realizadas com o GT do PDUI e 13 efetuadas com o GE); Oficinas Municipais (com envolvimento de 71 técnicos das 7 prefeituras metropolitanas); 6 Ciclos de Debates (132 participantes e 110 propostas oriundas de entidades empresariais, entidades de trabalhadores, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos populares e poder público); e 7 Audiências Públicas (uma em cada município metropolitano, com 724 participantes no total, 167 formulários entregues nas audiências contendo proposições e 108 contribuições verbais).

Essa abertura da esfera pública fica ainda mais evidente quando os dois entrevistados representantes da Famopes alegam que as demandas solicitadas pela sociedade civil foram acatadas e alteradas no decorrer do processo de elaboração do Plano. Segundo os entrevistados, as políticas de preservação das áreas ambientais e mobilidade urbana foram colocadas como prioritárias, no PDUI, em função do amplo trabalho que a população foi indicando na etapa das oficinas.

Santos (2018), ao problematizar os fatores que favorecem a participação, destaca três condicionantes. A primeira determina que os governos devem, antes

de tudo, esclarecer o que está sendo pretendido alcançar, bem como tornar o mais claro possível o teor da discussão para os atores sociais. Em relação a esse ponto, houve o esclarecimento por parte dos atores governamentais aos atores sociais sobre a RMGV e a importância de elaborar o PDUI. Esse esclarecimento ocorreu mediante realização das Reuniões de Sensibilização; pela execução das técnicas participativas (“A Metrópole: do plano mental ao real” e “União das mentes pensantes”) no Seminário de Mobilização da Sociedade; e pela realização de demais atividades, como oficinas e ciclo de debates (IJSN, 2018).

A segunda condicionante incide sobre o ato de incentivar o debate público com todos os envolvidos, de modo que os diversos segmentos da sociedade civil tenham voz e voto. Esse ponto também foi contemplado mediante a criação do plano de comunicação que objetivou impulsionar e incentivar a participação dos atores não governamentais no processo de elaboração do PDUI, o qual assegurou a transparência (de todos os atos e atividades) e legitimação do Plano. O plano de comunicação teve um caráter socioeducativo, como apresentado pelo coordenador da Governança Metropolitana do PDUI, a fim de promover um debate, de modo coerente, com as diretrizes do EM, sobretudo para ampliar a compreensão dos atores sociais — e mesmo dos atores governamentais dos municípios metropolitanos — sobre o que é ser um cidadão metropolitano. Nas palavras do entrevistado: “[...] o plano de comunicação foi muito importante para nós disseminarmos a ideia de ser metropolitano, de pensar para além do seu município, já que os problemas e as possíveis soluções são de teor regional e não local [...]” (COORDENADOR DA GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2019).

Diante disso, o plano de comunicação contou com dois eixos: o primeiro, focado em sensibilizar os cidadãos para o processo de participação no planejamento metropolitano. O segundo eixo, de caráter socioeducativo/formativo, buscou sanar os impasses acerca do pensar para além dos limites territoriais municipais, tendo em vista que a execução das FPICs, como políticas públicas, não pode ser viabilizada apenas por um município exclusivamente.

Para tanto, foram lançados materiais específicos que buscaram atender a ambos os eixos. Os lançamentos da logomarca do PDUI e do *slogan* “Planejando a Metrópole que queremos”, somados à *hashtag* “#SouMetropolitano”, foram ações cruciais para que a sociedade e os gestores públicos se integrassem ao processo, assim como incentivassem o início de uma “identidade metropolitana” na população da RMGV. Em relação à decisão pela cor azul, presente nos elementos gráficos, o objetivo foi, segundo os coordena-

nadores do PDUI, associar a elaboração do Plano ao logotipo do Comdevit — que possui a mesma tonalidade —, que é órgão responsável pela implementação do instrumento. Desse modo, a massificação do Comdevit, como uma instância deliberativa e de participação dos atores sociais, seria possibilitada na população metropolitana da RMGV.

Desse modo, ambos elementos buscaram diminuir o impacto da ausência da identidade metropolitana da RMGV e permitir uma integração de ações entre os territórios. A relevância de tais elementos é evidenciada na fala do presidente da Famopes ao mencionar que:

[...] você pode ser de Vitória ou da Serra ou de Cariacica ou de Vila Velha ou de Viana ou de Guarapari ou de Fundão, a questão mais importante é se reconhecer como sou da Grande Vitória, pois sou eu cidadão metropolitano [...] a gente viu isso com a campanha que foi divulgada na TV, nas rádios e na internet [...] (PRESIDENTE DA FAMOPES, 2019).

A terceira e última condicionante, como colocado por Santos (2018), recaiu em tornar mais fortes as instâncias de participação social. No caso de elaboração do PDUI da RMGV, a condicionante foi atendida, uma vez que as audiências públicas, enquanto espaços de discussão, foram incentivadas pela Coordenação do PDUI. As audiências públicas, como exposto no EM, foram amplamente divulgadas, uma vez que essas atividades foram difundidas por diversos meios, a exemplo da expedição de ofícios, do envio de *e-mail* e mensagens instantâneas por aplicativo (WhatsApp). Os envios foram possibilitados mais facilmente devido às informações presentes no banco de dados, criado no início do processo de elaboração do PDUI, como relatado pelo coordenador da Mobilização Social. Além disso, também foram distribuídos com antecedência, presencialmente e virtualmente, filipetas, *cards* e *banners* digitais. Ademais, os espaços para realização das audiências ocorriam em lugares de fácil acesso à população local, tendo em vista que o objetivo era incentivar a participação da sociedade nessa instância.

A última audiência pública que foi realizada no município de Vitória, em 27 de setembro de 2017, demarcou o fim do processo participativo de elaboração do PDUI. Naquele momento, foram contabilizados ao final dessa etapa 502 contribuições recebidas (Ciclo de Debates: 110 + Via plataforma digital: 65 + Via ofício e *e-mail*: 52 + Formulários entregues nas audiências públicas: 167 + contribuições verbais

nas audiências públicas: 108). Logo após isso, a equipe técnica do Plano iniciou o trabalho de compilação das propostas e contribuições. Como resultado direto dessa sistematização, foram elaborados os seguintes produtos: a) Macrozoneamento; b) Plano de Ação; c) Sistema de Informações Metropolitanas; d) Sistema de Acompanhamento e Controle; e) Propostas para Governança Metropolitana.

No mês seguinte, outubro de 2017, a partir dos quatro eixos norteadores, foram delimitadas as diretrizes estratégicas, políticas e programas do PDUI. Além disso, foi redigida a Minuta do Projeto de Lei que estava alicerçada nas informações e produtos elaborados. Nesse momento, consolidou-se o processo de elaboração do PDUI, que foi conduzido através da Coordenação do IJSN.

Em novembro de 2017, o Projeto de Lei foi enviado para análise da Assembleia Legislativa do ES. No dia 07 de dezembro de 2017, o Projeto de Lei foi aprovado no formato de LC nº 872/2017. Desse modo, o PDUI foi concluído no prazo de 14 meses. Cabe destacar que o prazo inicial era de 15 meses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil foi destaque internacionalmente, nas últimas três décadas, diante do aumento de criação de espaços participativos e da ampla mobilização dos atores sociais pelo Estado para formulação das políticas públicas, em que a participação social se mostrou como um método de governo efetivo. No campo da gestão metropolitana, especificamente, foi notório o progresso através da promulgação do Estatuto da Metrópole, que determinou a inserção da sociedade civil nas instâncias de tomada de decisão.

Apesar disso, os cortes de recursos advindos do Governo Federal sob as gestões do então presidente Michel Temer (2016-2018) e do atual presidente da República, Jair Bolsonaro (2019 em diante), ameaçam todo o histórico de lutas e movimentos em prol da democratização das ações estatais, pois vêm impossibilitando que segmentos da sociedade civil participem efetivamente dos debates acerca dos rumos das regiões metropolitanas. A política fiscal de austeridade, adotada por ambos os governos, tem ampliado o enxugamento da máquina pública, a exemplo da extinção do Ministério das Cidades, que repercute negativamente nas esferas estaduais, uma vez que a ausência de direcionamento, por parte da União, agrava a desarticulação de políticas públicas no âmbito metropolitano no país.

Mesmo diante desse cenário de desmonte, os gestores que administram a RMGV conseguiram

avançar na implementação do estatuto, em virtude da estrutura básica de governança interfederativa que incluía a sociedade no processo deliberativo da região e na elaboração do PDUI dentro prazo estabelecido pela legislação federal. Nesse sentido, a RMGV pode ser considerada um caso de sucesso, quando comparado à situação das demais RMs brasileiras que não avançaram na implementação da lei (elaboração dos PDUIs — com aprovação no formato de lei — e a criação de uma estrutura básica de governança interfederativa envolvendo os atores sociais).

Quanto à participação social, essa foi fortemente trabalhada, dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil e da população ao processo. Esse ponto, sem sombra de dúvidas, foi um dos grandes marcos da implementação do EM na RMGV. A inclusão da sociedade ajudou a qualificar o cidadão metropolitano da RMGV para exercer funções essenciais na gestão da região, a exemplo da tomada de decisões (elaboração do PDUI) e monitoramento das políticas públicas metropolitanas (participação no Comdevit).

Ainda assim, restam alguns obstáculos e desafios a serem superados, como a não paridade de assentos entre os atores sociais e governamentais. Desse modo, faz-se necessário assegurar o mesmo número de representantes da sociedade civil e de atores governamentais na esfera deliberativa da RMGV, tendo em vista que não é possível ratificar nenhum processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas sem a participação igualitária dos atores sociais. Ou, então, redefinir o peso dos votos dos atores sociais, para que assim esse segmento possa atuar em igualdade com os gestores públicos.

Outro desafio posto ao planejamento metropolitano da RMGV é o de fortalecer a formação política dos atores sociais, com o objetivo de estabelecer uma cultura de participação e engajamento da sociedade nos debates e deliberações acerca das políticas públicas relacionadas na agenda governamental voltada à região, pois nem todos os cidadãos ainda se reconhecem como “cidadãos metropolitanos”, como verificado na pesquisa. Nesse sentido, as instâncias já trabalhadas, para inserção dos atores sociais durante a elaboração do PDUI, devem ser fortalecidas e ampliadas, visando garantir um ambiente participativo e um diálogo mais contínuo. Além do *feedback* à sociedade das ações que foram incluídas no Plano, é imprescindível a criação de estratégias perenes de aproximação que possam superar a mera consulta, bem como preparar a sociedade para a futura revisão do instrumento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D.; CUNHA, E. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 7, p. 109-124.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da Autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BONIZZATO, L.; MOULIN, I. E. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. **Revista Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2538-2568, 2018.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015.
- CLEMENTINO, M. L. M. A (não) implementação do Estatuto da Metrôpole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: IPEA, 2018, v. 4, cap. 13, p. 367-389.
- CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.
- COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrôpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 1, p. 19-53.
- COSTA, M. A. O Estatuto da Metrôpole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 125-132, 2019.
- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. (org.). **40 anos**

- de regiões metropolitanas no Brasil.** 1 ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 1, cap. 1, p. 15-44.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.
- DIAS, F. A questão metropolitana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 14, p. 11-30, 2005.
- FREY, K. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.
- ROJAS, E. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda (org.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. cap. 1, p. 1-17.
- SANTOS, M. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 2, p. 55-105.
- SILVA, L. T.; LOUZADA, B. C. Limites e desafios no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, A. P.; FERREIRA, G. L.; FERREIRA, G. A.; LIRA, P. (org.). **Cidade e Metrópole: coleção Arquitetura e Cidade (Volume 1).** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. v. 1, cap. 13, p. 162-176. ■

Brunno Costa do Nascimento Silva é doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. É pesquisador, ainda, no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN). brunno.cns@gmail.com

Maria do Livramento Miranda Clementino é doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Mestre em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Sociologia e Política (Fundação José Augusto), Ciências Econômicas e Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é professora titular na UFRN, atuando no Instituto de Políticas Públicas (IPP) como Docente na Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. É coordenadora do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. mlmclementino@gmail.com

especial

Luiza Fernandes Tamas

A gentrificação verde em Barcelona

esverdeamento urbano e perpetuação de desigualdades

O presente texto tem como tema a gentrificação verde, processo caracterizado por impactos sociais e espaciais que se estabelecem a partir de uma melhoria ambiental (TORRES *et al.*, 2021). Em outras palavras, é um fenômeno que acontece após alguma ação cujo objetivo seja aumentar a qualidade ambiental de um lugar, como implementação de áreas verdes, tornando-o, com isso, mais atrativo a investidores e novos grupos sociais, mais privilegiados e de maior poder aquisitivo, o que pode levar à especulação imobiliária, elevação do custo de vida na área, remoções, com a expulsão de antigos moradores, e transformação das formas de ocupação anteriores.

As fotografias a seguir foram registradas durante estágio de pesquisa em Barcelona, no ano de 2022, com objetivo de identificar e analisar dezoito parques estudados e classificados por Anguelovski *et al.* (2018) quanto ao seu índice de gentrificação verde, com base em indicadores demográficos e econômicos. A metodologia incorpora, ainda, análises longitudinais e espaciais, usando modelos de regressão

e que consideram coordenadas, a fim de verificar a influência da proximidade em relação ao parque em alguns indicadores escolhidos pelos autores: renda familiar, valor de venda dos imóveis, diplomas de bacharelado, porcentagens da população vinda do Norte Global e do Sul Global, bem como a porcentagem de população com mais de 65 anos vivendo sozinha.

Para fins de progressão, as imagens de doze desses parques estão dispostas em ordem do menor índice de gentrificação para o maior, e em ordem alfabética quando os índices forem iguais, começando com o Parc de Sant Martí, único com índice 0 de gentrificação no trabalho citado, e finalizando com o Parc del Poblenou, com índice 4.

A ideia aqui foi trazer uma abordagem partindo da perspectiva dos parques como personagens da dinâmica urbana, apresentando seu entorno, alterado ou não por sua implantação. Sugiro, então, o ponto de vista dos parques sobre a gentrificação verde que pode estar associada a eles, considerando que essa é identificada não nos parques em si, mas no que ocorre em sua vizinhança depois de sua instalação

Fotografia 1: Parc de Sant Martí - índice 0 de gentrificação (2022)

Fonte: Acervo pessoal.

Luiza Fernandes Tamas

é graduanda em Gestão Ambiental pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP). Foi bolsista (BEPE/FAPESP) no Barcelona Laboratorio sobre Justicia y Sostenibilidad Ambiental Urbana (BCNUEJ), sob supervisão de Isabelle Anguelovski.

luiza.tamas@usp.br

— ou mesmo a partir do anúncio de sua instalação.

O Parc de Sant Martí, apresentado na Fotografia 1, localiza-se em um bairro marcado por edifícios residenciais, de arquitetura simples, o que se nota no registro de seu entorno. Além disso, no dia da visita se pôde perceber um uso bastante local, para caminhadas e interação social, denotando tratar-se de um espaço incorporado ao dia a dia da população da área e ainda não dominado pelas transformações socioespaciais e especulação imobiliária.

Os Jardins de Rosa Luxemburg (Fotografia 2), os Jardins de Sant Pau del Camp (Fotografia 3) e o Parc de Josep Maria Serra Martí (Fotografia 4), apesar de possuírem características diferentes e estarem inseridos em contextos diversos, obtiveram o índice 1 de gentrificação, apresentando variação associada a esse processo em somente um dos indicadores considerados: aumento de diplomas de bacharelado, aumento da renda e aumento do valor dos imóveis, respectivamente. Nos três casos ainda se destacam edifícios residenciais nos arredores, sem muitos prédios modernos e de alto padrão construtivo. Enquanto os Jardins de Rosa Luxemburg e o Parc de Josep Maria Serra Martí estão localizados em bairro mais distante do centro de Barcelona, os Jardins de Sant Pau del Camp ficam próximos à Rambla, uma das ruas mais visitadas e turísticas da cidade, mas separados dela por prédios residenciais e comércios locais. É interessante destacar que, na Fotografia 4, referente ao parque em que houve aumento no valor dos imóveis, estão retratados edifícios de estética mais moderna, o que pode ser um indício de mudanças no bairro.

Já os parques Central de Nou Barris (Fotografia 5), de Can Dragó (Fotografia 6), de la Maquinista (Fotografia 7) e de la Trinitat (Fotografia 8) obtiveram um índice 2 de gentrificação. Todos eles possuem em comum a proximidade com vias relativamente bem movimentadas, por onde circula um fluxo maior de pessoas diariamente, o que traz uma dimensão menos local aos parques, cujo público tende a

ser maior e menos restrito aos moradores do entorno imediato do que o percebido para os casos anteriores.

Os Jardins Baix Guinardó (Fotografia 9) e o Parc de Diagonal Mar (Fotografia 10), por sua vez, ambos com índice 3 de gentrificação, apresentam características um pouco distintas dos anteriores. O primeiro,

Fotografia 2, 3 e 4: Índice 1 de gentrificação (2022). De cima para baixo, Jardins de Rosa Luxemburg, Jardins de Sant Pau del Camp e Parc Josep Maria Serra Martí



Fotografia 5 e 6:
Índice 2 de
gentrificação (2022).
À esquerda, Parc
Central de Nou
Barris. À direita,
Parc de Can Dragó.



Fotografia 7 e 8:
Índice 2 de
gentrificação (2022).
À esquerda, Parc
de la Maquinista. À
direita, Parc de la
Trinitat.



Fonte: Acervo pessoal.

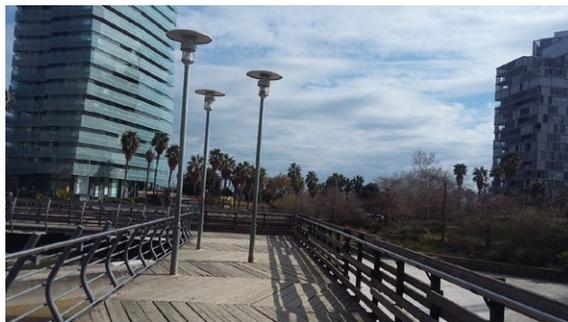
apesar de ser cercado de prédios residenciais e comércio, está bastante próximo à Basílica da Sagrada Família, um monumento muito famoso de Barcelona e um dos mais procurados por turistas, o que pode ter interferido na alteração dos indicadores associados à gentrificação. O segundo, por sua vez, localiza-se próximo ao mar, em uma área com edifícios modernos e de alto padrão construtivo, contando ainda com elementos arquitetônicos, como passarelas de madeira, um lago artificial e esculturas.

Finalmente, o Parc de les Cascades, que faz parte do complexo do Parc del Port Olímpic no artigo de Anguelovski *et al.* (2018), e o Parc del Poblenou foram classificados com o índice máximo de gentrificação: 4. O complexo Parc del Port Olímpic é composto por quatro parques, três deles distribuídos ao longo da avenida que acompanha o litoral da cidade, sendo cercados por edifícios de estética moderna, como mostrado na Fotografia 11, e áreas bastante turísticas: as praias, a marina, restaurantes e um cassino.

Essa série de atrativos, somada às esculturas e monumentos presentes nesses parques, aumenta seu apelo turístico. Já o Parc del Poblenou se encontra um pouco mais afastado dos três mencionados e apresenta dimensões maiores, mas ainda está na região litorânea, em uma área fortemente frequentada por turistas. No seu entorno, nota-se a presença de prédios pouco adensados (Fotografia 12).

Com as considerações apresentadas, pretendeu-se discutir de maneira imagética as transformações espaciais causadas pelo processo de gentrificação verde, com base em casos já analisados e categorizados em outro trabalho (ANGUELOVSKI *et al.*, 2018), o que permitiu vislumbrar as características físicas diferenciadas do entorno em paralelo à gradação crescente do índice de gentrificação atribuído aos parques. Durante as visitas, foi possível confirmar o identificado por Amorim Maia *et al.* (2020): os parques mais associados à gentrificação tiveram aspectos estéticos e recreacionais valorizados, enquanto naqueles menos

Fotografia 9 e 10: Índice 3 de gentrificação (2022).
À esquerda, Jardins Baix Guinardó. À direita, Parc de Diagonal Mar.



Fonte: Acervo pessoal.

associados destacaram-se aspectos sociais e culturais. Com as imagens dos arredores, algumas expressões dessas diferenças, sob a forma de características construtivas, usos e ocupações predominantes, puderam ser retratadas.

Dessa forma, o presente ensaio busca contribuir para uma agenda de pesquisa em formação sobre o tema da gentrificação verde, das narrativas que envolvem o imaginário do esverdeamento urbano, bem como dos processos desiguais desencadeados por políticas ambientais nas cidades que acabam por reforçar desigualdades e perpetuar privilégios. A partir disso, espera-se instigar debates sobre o processo para casos brasileiros, latino-americanos e de outras localidades do Sul Global.

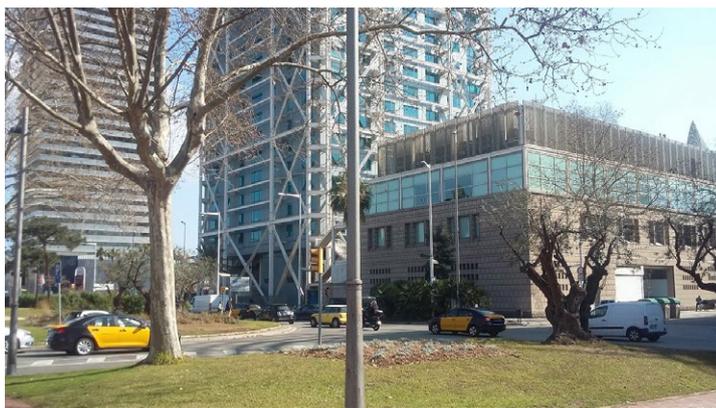
AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Processo 2021/1140-5 e Processo 2021/02561-6) pelo financiamento da pesquisa "Gentrificação verde: explorando conceitos e métodos em um diálogo Norte e Sul".

Agradeço também ao meu orientador de iniciação científica, Pedro Henrique Campello Torres, pelo incentivo e contribuições ao trabalho.

REFERÊNCIAS

- AMORIM MAIA, Ana Terra; CALCAGNI, Fulvia; CONNOLLY, James John Timothy; ANGUELOVSKI, Isabelle; LANGEMEYER, Johannes. **Hidden drivers of social injustice: uncovering unequal cultural ecosystem services behind green gentrification.** *Environmental Science and Policy*, 112, p. 254-263, 2020.
- ANGUELOVSKI, Isabelle; CONNOLLY, James; MASIP, Laia; PEARSALL, Hamil. **Assessing**



Fotografia 11 e 12: Índice 4 de gentrificação (2022). De cima para baixo, Parc de les Cascades (incluído no complexo Parc del Port Olímpic) e Parc del Poblenou

Fonte: Acervo pessoal.

green gentrification in historically disenfranchised neighborhoods: a longitudinal and spatial analysis of Barcelona. *Urban Geography*, v. 39, n. 3, p. 458-491, 2018.

TORRES, Pedro Henrique; SOUZA, Daniele; EMPINOTTI, Vanessa; JACOBI, Pedro Roberto. **Green gentrification and contemporary capitalist production of space: notes from Brazil.** *Cahiers Des Ameriques Latines*, p. 185-210, 2021. ■



Gabriela Pecantet Siqueira

A estação Peñón Viejo

e as trajetórias que desenham a Cidade do México

1. Estação Peñón Viejo

A Cidade do México, MX, é uma megalópole com mais de 20 milhões de habitantes. Uma cidade constituída por um intenso movimento, de vai e vens constantes de pessoas que se deslocam a pé, de motocicleta, de ônibus, de carro, de kombi, de metrobus, de metrô, e tantos outros meios de transporte. Vivi nessa cidade por 38 dias — de 17 de julho a 24 de agosto de 2019 —, e a forma com que mais me desloquei foi de metrô.

No curto trecho que eu fazia a pé, de segunda a sexta-feira, de onde morava até a estação mais próxima, observava as várias pessoas que passavam por mim, se deslocando na mesma direção, rumo à estação Peñón Viejo. Ao dobrar na rua Marcos López Jiménez, em meio às barracas de venda de comida de rua montadas, algumas ainda sendo

erguidas, enxergava ao longe a estação, as escadas de metal amarelas, a ponte que sobrepunha a Autopista México-Puebla, a placa com um *peñón*.

A estação Peñón Viejo tem como ícone um *peñón*, que representa o Cerro de la Ciudad do México. Nos tempos pré-hispânicos, ela foi uma ilha do lago de Texcoco, chamada Tepepolco, e Moctezuma Xocoyotzin, imperador asteca, a usava como local de descanso. No entanto, na época colonial mudou de nome. Em 1521, durante o cerco de Tenochtitlán, Hernán Cortés, conquistador espanhol, instalou sua sede ali, antes de seguir para Coyoacán, e o local recebeu o nome de Peñón del Marqués. Esse *peñón* marcava o limite urbano da Cidade do México, mas, na década de 1970, formou parte da área urbana e atualmente se chama Cerro

Gabriela Pecantet Siqueira

é mestrande em Sociologia, bacharela em Direito e graduanda em Antropologia pela Universidade Federal de Pelotas. Bolsista CAPES.

gabrielapecantet@gmail.com

del Peñón Viejo.

As tramas urbanas da Cidade do México são tecidas unindo passado e presente com movimentos citadinos. As trajetórias que partem da estação Peñón Viejo formam movimentos que fazem-cidade (AGIER, 2015) e constroem cartografias por meio do metrô na cidade. São milhares de pessoas que atribuem sentidos à urbe, onde, para cada indivíduo, existe “uma cidade que é uma paisagem urbanizada de seus sentimentos” (MONTERO, 1972, p. 71). Nesse sentido, conforme Néstor García Canclini (2008), as cidades não existem apenas como ocupações de um território, com a construção de edifícios e de interações materiais entre seus habitantes, mas se formam, sobretudo as megalópoles, pela tensão entre o que são e o que queremos que elas sejam.

Este ensaio fotográfico apresenta fragmentos das minhas trajetórias cotidianas por meio do metrô, na Cidade do México, a partir da estação Peñón Viejo. A fotografia foi utilizada como forma de fazer antropologia, visto que o fotografar nos ensina a sermos vigilantes e a cultivar uma observação paciente, a criar estratégias de aproximação com o objeto, é uma técnica na qual a câmara possui uma dupla ca-

pacidade de subjetivar e objetivar a realidade (LEAL, 1986 *apud* ACHUTTI, 1997). Assim, nestes registros, busquei capturar um pouco das dinâmicas que envolvem andar de metrô: a espera, a chegada e a partida.

REFERÊNCIAS

- ACHUTTI, Luiz Eduardo Robinson. **Fotoetnografia**: um estudo de antropologia visual sobre cotidiano, lixo e trabalho. Porto Alegre: Tomo Editorial: Palmarinca, 1997.
- AGIER, Michel. Do direito à cidade ao fazer-cidade: o Antropólogo, a margem e o centro. **Revista Mana**. Rio de Janeiro. v. 21, n. 3, p. 483-498, dez. 2015.
- CANCLINI, Néstor García. Imaginários culturais da cidade: informação, espetáculo, desconhecimento. In: Teixeira Coelho (org.). **A cultura pela cidade**. São Paulo, Iluminuras. Itaú Cultural, 2008.
- MONTERO, Luis Garcíá. **Luna en el sur**. Sevilla: Editorial Renacimiento, 1972. ■

2. A espera I



3. A chegada



4. A espera II



5. A partida



6. A corrida >



7. A espera III



8. Pausa I



9. Pausa II

10. Pausa III



REALIZAÇÃO



APOIOS

