



ORGANIZAÇÃO

Flávia da Fonseca Feitosa
Gerardo Alberto Silva
Rosana Denaldi
Vanessa Lucena Empinotti

PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS TERRITÓRIOS

Dez Anos de Contribuições
Empíricas e Teóricas

PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS TERRITÓRIOS

Dez Anos de Contribuições
Empíricas e Teóricas

ORGANIZAÇÃO

Flávia da Fonseca Feitosa

Gerardo Alberto Silva

Rosana Denaldi

Vanessa Lucena Empinotti

Copyright © Flávia da Fonseca Feitosa, Gerardo Alberto Silva, Rosana Denaldi, Vanessa Lucena Empinotti, 2022
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico, sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

ORGANIZAÇÃO

Flávia da Fonseca Feitosa, Gerardo Alberto Silva,
Rosana Denaldi, Vanessa Lucena Empinotti

REVISÃO

Icléia Alves Cury

CAPA

Igor Matheus Santana Chaves

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Lara Isa Costa Ferreira

COORDENAÇÃO DA EDITORAÇÃO

Flávia da Fonseca Feitosa

CATALOGAÇÃO NA FONTE

SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

P712

Planejamento e gestão dos territórios : dez anos de contribuições empíricas e teóricas [recurso eletrônico] / organização de Flávia da Fonseca Feitosa, Gerardo Alberto Silva, Rosana Denaldi e Vanessa Lucena Empinotti. — São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2022.

E-book

304 p. : il.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5719-049-4

1. Planejamento Territorial - Metodologia. 2. Política Territorial. 3. Desenvolvimento Econômico. 4. Gentrificação. I. Feitosa, Flávia da Fonseca (Org.). II. Silva, Gerardo Alberto (Org.). III. Denaldi, Rosana (Org.). IV. Empinotti, Vanessa Lucena (Org.). V. Título.

CDD 22 ed. – 307.12

Elaborado por Ana Letícia Olímpio da Silva David – CRB-8/10431

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (PGT)

Al. da Universidade, s/n - Anchieta, São Bernardo do Campo - SP, Brasil

CEP 09606-045

PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS TERRITÓRIOS

Dez Anos de Contribuições
Empíricas e Teóricas

ORGANIZAÇÃO

Flávia da Fonseca Feitosa

Gerardo Alberto Silva

Rosana Denaldi

Vanessa Lucena Empinotti



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO



SUMÁRIO

7 APRESENTAÇÃO

PARTE 1

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

17 REVISÃO CRÍTICA DOS PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL À LUZ DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NO SÉCULO XXI

Carolina Galvanese, Arilson Favareto

37 A ARQUITETURA DO COMUM Oportunidades para analisar as dinâmicas territoriais no contexto de áreas em disputa

Rodrigo José Paixão, Vanessa Lucena Empinotti

63 TRANSFORMAÇÕES DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS A PARTIR DA ARTICULAÇÃO TERRITÓRIO, SOCIEDADE E INDIVÍDUOS Um estudo aplicado no Sertão do São Francisco, Bahia

Suzana Cecilia KleeB, Arilson Favareto

85 UMA LEITURA TEÓRICA DA ESPACIALIDADE, INSTITUCIONALIDADE E ESCALARIDADE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO NO ÂMBITO DA PESCA

Maciej John Wojciechowski

PARTE 2

PLANEJAMENTO E JUSTIÇA TERRITORIAL

- 111** **ARENAS DE NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS EM TERRITÓRIOS DE PRODUÇÃO DE *COMMODITIES***
As áreas de plantio de eucalipto nos territórios cuestas de Botucatu e extremo sul da Bahia
Ricardo Camargo Cardoso, Arilson Favareto
- 139** **O TRATAMENTO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO ÂMBITO DO PROGRAMA 100 PARQUES PARA SÃO SAULO**
Fabiana Cristina da Luz
- 165** **DIREITO À MORADIA, INTERVENÇÕES EM FAVELAS E DESLOCAMENTO INVOLUNTÁRIO DE FAMÍLIAS**
Tássia Regino, Rosana Denaldi

PARTE 3

PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO

- 193** **PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**
Uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação
Dânia Brajato
- 221** **PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E O PAPEL DOS AGENTES LOCAIS**
Reflexões a partir do caso de Ribeirão Preto/SP, Brasil
Débora Prado Zamboni, Rosana Denaldi
- 245** **ABRINDO A CAIXA PRETA DO CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVO (CEPAC)**
Laisa Eleonora Maróstica Stroher
- 269** **CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO DO PLANEJAMENTO PARA ANÁLISE DAS FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL**
Paula Ciminelli Ramalho, Sandra Momm
- 295** **PRECIFICAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO**
Uma resenha da Dissertação de Sávio Mourão Henrique
Ricardo Moretti, Jeroen Klink

Apresentação

Constitui motivo de grande orgulho para nós, membros do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (PPGT-UFABC), a organização deste livro que foi concebido para marcar a celebração dos seus dez anos de existência juntamente com o Seminário Internacional intitulado Temas de Fronteira em Planejamento e Gestão do Território. O curso de mestrado teve início em 2011 e dois anos depois, em 2013, o de doutorado. Desde então, os mesmos cresceram e se consolidaram na sua proposta acadêmica, tendo como elemento principal dessas realizações o trabalho colaborativo de todos os participantes das atividades docentes, administrativas e de gestão ao longo desses anos, incluindo o trabalho dos discentes que tão bem nos representam. Até dezembro de 2021, o PPGT-UFABC formou 147 mestres e 32 doutores e, em setembro de 2022, a Capes atribuiu nota 5 ao Programa.

Como é sabido, o planejamento e gestão dos territórios é uma tarefa de grande complexidade e se torna um desafio ainda maior no contexto de um país marcado pelas desigualdades econômicas e sociais que se manifestam desde o espaço intraurbano até o inter-regional e que se articulam com a dimensão ambiental. Trata-se de um campo de atuação que demanda esforços permanentes de ampliação do conhecimento, reflexão crítica e análises propositivas. Nesse sentido, o PPGT - UFABC busca formar profissionais capazes de enfrentar esses desafios e atuar no planejamento e na gestão dos territórios em suas múltiplas escalas – áreas metropolitanas, cidades, regiões interioranas, áreas rurais, áreas de sensibilidade ambiental –, de forma a contribuir com a transformação do padrão de desenvolvimento, equacionar as desigualdades e desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais que marcam a formação espacial brasileira. O Programa objetiva também estimular a abordagem dos problemas territoriais a partir do diálogo entre diferentes tradições disciplinares (pluridisciplinaridade), e por meio da interlocução com distintos atores das dinâmicas espaciais e do planejamento (diversidade).

Esta obra de celebração dos dez anos de existência do PPGT-UFABC, como dissemos, apresenta um conjunto de dissertações e teses (todas elas transformadas em capítulos), que foram defendidas ao longo desse período, e que ganharam destaque por terem sido indicadas pelo Programa para concorrer a premiações em âmbito nacional, tais como as promovidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), Rede de Estudos Rurais e Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober). Trata-se de trabalhos que abordam temas diversos e em múltiplas escalas do planejamento, e que foram valorizados por gerar conhecimento voltado tanto para a crítica dos processos territoriais e das instituições e políticas como para a qualificação de profissionais que atuam nessas organizações. Sem dúvida, todos possuem o potencial necessário para contribuir com a formulação e aprimoramento de programas e políticas territoriais nos âmbitos onde esse conhecimento é demandado.

O livro está organizado em três partes, de acordo com os conteúdos dos capítulos que o compõem. Na primeira parte, denominada **Contribuições**

teóricas e metodológicas para o planejamento territorial, os capítulos se concentram em discussões que privilegiam e aprofundam conceitos e teorias fundamentadoras do planejamento territorial. Neste sentido, **Carolina Simões Galvanese** e **Arilson Favareto** apontam que novos temas e questões se apresentam ao campo do planejamento e dos estudos territoriais na América Latina e no Brasil e buscam atualizar os termos em que se dão os debates territoriais no contexto contemporâneo. Os autores apontam elementos e instâncias analíticas fundamentais para a construção de uma nova geração de instrumentos e de formas de produção de conhecimento e interpretação da dimensão territorial do desenvolvimento. **Rodrigo José Paixão** e **Vanessa Empinotti** discutem a problemática dos comuns como categoria estratégica para pensar os desafios atuais do planejamento territorial no contexto de áreas em disputa nos espaços urbanos. Tal reflexão se propõe a fundamentar novas oportunidades para mediar e estabelecer ferramentas e parâmetros de planejamento que garantam o direito das maiorias em primeiro plano. **Suzana Cecília Kleb** e **Arilson Favareto** buscam compreender como as dinâmicas territoriais são afetadas e afetam as interdependências entre território, sociedade e indivíduos, utilizando como estudo de caso o território denominado ‘Lago de Sobradinho’, no Sertão do São Francisco (Bahia). Os autores apresentam uma proposição teórico-metodológica para compreender essas interdependências e organizam a análise a partir da trajetória de longo prazo do território, associada à forma como modos de dominação estão presentes no tecido social, e como estas condições são introjetadas e reproduzidas pelo indivíduo. Por fim, **Maciej John Wojciechowski** aborda questões regulatórias e institucionais vinculadas a projetos desenvolvimentistas no âmbito da pesca costeira no Brasil, enfatizando a (re)organização burocrática do Estado, as políticas públicas voltadas para o setor e os instrumentos de financiamento. O capítulo questiona os conceitos que subsidiam o modelo de desenvolvimento vigente, destacando aspectos relacionados à espacialidade e escalaridade.

A segunda parte do livro, **Planejamento e justiça territorial**, aborda questões de conflito e luta por direitos que se constituem no território, assim como os processos que os produzem. **Ricardo Camargo Cardoso** e **Arilson Favareto** analisam processos que constituíram realidades de conflito territorial em áreas rurais devido à produção de celulose a partir do plantio de eucalipto

nos estados de São Paulo e Bahia. No capítulo, os autores apresentam uma análise temporal e escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e como elas impactaram a apropriação e uso dos espaços de negociação, com maior atenção para as organizações da sociedade civil e setor privado. **Fabiana Cristina da Luz** aborda o tratamento de conflitos socioambientais em áreas com fragilidades e restrições ambientais ocupadas por assentamentos precários, enfatizando a relevância de uma gestão urbano-ambiental integrada e efetiva. A partir da análise do Programa 100 Parques, a autora demonstra como a remoção de assentamentos precários para implantação de parques lineares, sem a garantia do direito à moradia, gerou um círculo vicioso “*ocupação de área com fragilidade/risco ambiental - remoção - ocupação de outra área com fragilidade/risco ambiental*”. Concluindo esta parte do livro, **Tássia Regino** e **Rosana Denaldi** tratam dos conflitos deflagrados por deslocamentos involuntários de famílias residentes em assentamentos precários decorrentes de remoção de imóveis para viabilizar obras de urbanização de favelas. Tomando como estudo de caso o Município de São Bernardo do Campo e três intervenções viabilizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o capítulo ilumina situações e fatores geradores de conflitos em processos de urbanização de favelas que buscam garantir o direito à moradia e analisa as estratégias adotadas pelo Município para a redução destes conflitos.

Na terceira parte do livro, intitulada **Planejamento e produção social do espaço**, são abordados e analisados processos que levam à produção do espaço por meio de ferramentas e instrumentos de planejamento e gestão. A partir da análise da aplicação do instrumento urbanístico Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) em três municípios brasileiros, **Dânia Brajato** contribui para uma reflexão crítica sobre o Estatuto da Cidade e os obstáculos para estabelecer uma mudança efetiva de rumo do planejamento urbano na direção do ideário reformista. A leitura transversal dos estudos de caso identificou as condicionantes de maior relevância para a efetividade do Peuc e lançou luz sobre o processo não linear que caracteriza a implementação da política urbana no país, reforçando a importância da escala local como arena de disputa entre diferentes projetos de cidade. O capítulo de **Débora Prado Zamboni** e **Rosana Denaldi** trata da participação do capital financeiro nas diferentes estruturas de provisão habitacional, considerando o contexto de cidades médias. Tomando como estudo de caso

o Município de Ribeirão Preto, as autoras analisam as estruturas de provisão e o papel dos agentes locais que detêm o monopólio da terra, conhecimento e determinação da regulação urbana municipal. Concluem que, na estrutura de provisão caracterizada pela transformação da terra rural em terra urbana, predomina a parceria entre empresas locais loteadoras e proprietários de terra e a ausência de financiamento bancário, sendo, portanto, impreciso descrever esse tipo de produção imobiliária apenas como um espaço de dominância do capital financeiro. **Laisa Eleonora Maróstica Stroher** trata das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e avalia o mecanismo de financiamento das OUCs e o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), conectando a temática dos instrumentos urbanísticos às tendências de “financeirização do planejamento urbano”. O trabalho amplia o conhecimento sobre as relações imbricadas entre o campo do planejamento, a precificação do direito adicional de construção por meio das operações urbanas consorciadas com o Cepac e a seletividade na reprodução do espaço urbano na cidade de São Paulo. No último capítulo desta parte do livro, **Paula Ciminelli Ramalho** e **Sandra Momm** discutem a aplicação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em diálogo com reflexões oriundas do campo do planejamento. Foram pesquisados os processos de licenciamento ambiental (LA) das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole paulista (MMP) que tramitaram durante a crise hídrica de 2013-2015. Os casos estudados refletem a racionalidade técnico-científica característica dos sistemas de avaliação ambiental e demonstram o potencial de insurgências como formas de enfrentamento aos modelos de planejamento hegemônicos. Destacam, ainda, a necessidade de extrapolar a visão instrumental e de considerar os desafios intrínsecos à complexidade do tema, especialmente num cenário de incertezas climáticas.

Concluindo o livro, **Ricardo Moretti** e **Jeroen Klink** apresentam, em modo de homenagem, uma resenha da dissertação de Sávio Mourão Henrique, intitulada “A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social” e apontam alguns de seus desdobramentos. Destaca-se a importância de debater o tema da remuneração e cobrança pela prestação dos serviços de saneamento para iluminar os interesses e conflitos que estão em jogo na (re)produção do espaço e para fazer com que esses serviços cumpram sua função social.

Gostaríamos de finalizar essa apresentação convidando os leitores a ver nesses aportes um esforço de reflexão coletiva, no sentido da construção social do conhecimento. Diante do difícil período que atravessamos, marcado por reiterados ataques ao conhecimento científico e às instituições que o produzem, nunca é demais lembrar a importância da universidade pública para a sociedade brasileira. As mesmas têm resistido sabiamente a tentativas de desmonte e cooptação da sua autonomia a que foram expostas nos últimos anos. Estamos, portanto, orgulhosos não apenas do nosso Programa, como também da Universidade Federal do ABC, nascida do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) em 2005, que tem permanecido fiel a sua proposta original de ser, ao mesmo tempo, uma instituição de referência e altamente inclusiva.

Flávia da Fonseca Feitosa
Gerardo Alberto Silva
Rosana Denaldi
Vanessa Lucena Empinotti

Docentes do PPGT-UFABC (2011 – 2021)

Arilson da Silva Favareto

Artur Zimerman
(2011-2014)

Beatriz Tamaso Miotto

Carolina Moutinho Duque de Pinho

Fernando Rocha Nogueira

Flávia da Fonseca Feitosa

Francisco de Assis Comarú

Gerardo Alberto Silva

Jeroen Johannes Klink

Joel Pereira Felipe
(2011-2013)

Kátia Canil
(2016-2021)

Klaus Frey

Leonardo Freire de Mello

Luciana Nicolau Ferrara

Luciana Rodrigues Fagnoni Costa
Travassos

Marcos Barcellos de Souza

Maria de Lourdes Pereira Fonseca
(2011-2019)

Mônica Muniz Pinto de Carvalho
(2011-2014)

Mônica Schroder
(2011-2012)

Ricardo de Sousa Moretti

Rosana Denaldi

Sandra Irene Momm Schult

Sidney Jard da Silva
(2011-2015)

Silvana Maria Zioni

Silvia Helena Facciolla Passarelli

Simone Rodrigues de Freitas
(2011-2019)

Thiago Fonseca Morello
(2015-2017)

Vanessa Elias de Oliveira

Vanessa Lucena Empinotti

PARTE 1

**CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS
E METODOLÓGICAS PARA O
PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

Carolina Simões Galvanese é cientista social pela Universidade de São Paulo (USP), pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e professora adjunta do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC (UFABC). É doutora em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC com a tese “Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente”, realizada sob orientação do Prof. Arilson Favareto, defendida em 2018 e vencedora do Prêmio Capes de Teses, promovido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como a melhor tese na área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia no ano de 2019.

Arilson Favareto é sociólogo, doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenador do Núcleo Cebrap Sustentabilidade.

Revisão crítica dos paradigmas do planejamento territorial à luz das transformações do capitalismo no século XXI¹

Carolina Galvanese
Arlison Favareto

Introdução

Os últimos anos vêm assistindo a um reaquecimento dos debates sobre o desenvolvimento de longo prazo e os rumos do capitalismo no século XXI. A ênfase crescente na redução de desigualdades e no equacionamento da questão ambiental como principais desafios a serem enfrentados no mundo contemporâneo e a busca por novos padrões de relacionamento entre economia, sociedade e natureza trazem novas oportunidades e desafios ao planejamento territorial. Sob o ângulo das desigualdades, tal preocupação é claramente apresentada na obra de autores como Amartya Sen, do final dos anos 1990, e Thomas Piketty, marcadamente em seu livro mais conhecido de 2013. Sob o ângulo das reflexões sobre as mudanças climáticas, segurança alimentar e produção de energia, também vários

1. Este capítulo é uma versão revisada do artigo intitulado “A heterogeneidade substantiva dos territórios no capitalismo contemporâneo – notas críticas sobre os desafios postos às práticas e às teorias do planejamento”, publicado na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (2019), e do livro Paradigmas do planejamento territorial em debate”, publicado pela EDUFABC (2021).

autores como Robert Constanza, Jared Diamond e outros vêm destacando os aspectos relativos ao crescimento da população mundial nas próximas décadas e a importância de se tomar em conta novas formas de acesso e uso dos recursos naturais que sejam capazes de, por um lado, engendrar novos ciclos de dinamismo econômico e distribuição de riquezas, e por outro, de diminuir a pressão sobre a resiliência dos ecossistemas.

Nestas novas concepções sobre o desenvolvimento, há um denominador comum: deixa de existir a perspectiva, muito presente em meados do século XX, de que haveria alguma tendência à expansão e uniformização espacial derivada do desenvolvimento capitalista. A promessa fordista de inclusão de pessoas e territórios dá lugar a crescentes níveis de diferenciação e heterogeneização social e espacial, o que reposiciona os territórios nos debates contemporâneos. Primeiro, porque as desigualdades espaciais são aspecto central das desigualdades mais amplas, e a heterogeneidade estrutural característica da configuração territorial de países como o Brasil consiste em importante dilema histórico a ser superado, o que, por si só, já justifica olhares mais apurados sobre o tema. Em segundo lugar, porque o enfrentamento das questões atualmente colocadas ao desenvolvimento exige a construção de soluções que articulem bases de recursos, dinâmicas econômicas e formas de distribuição de poder e dos custos e benefícios do desenvolvimento de maneira mais consistente e coerente com este novo contexto, o que implica, necessariamente, um maior diálogo com as especificidades territoriais.

O presente capítulo parte da ideia de que os desafios hoje colocados ao campo do planejamento territorial dizem respeito não somente a questões de implementação de políticas, mas à própria narrativa acerca da dimensão territorial do desenvolvimento, ainda insuficiente para dar conta dos principais desafios trazidos pelo contexto contemporâneo. Mudanças na economia, no Estado e na agenda de desenvolvimento trazem questões, oportunidades e desafios ao planejamento territorial de uma natureza qualitativamente nova. E demandam novos olhares e conteúdos a esse campo de estudos, que sejam capazes de auxiliar no entendimento da complexa trama territorial que sustenta o mundo contemporâneo e na proposição de novas estratégias e políticas com ela condizentes. Isso implica tomar o território como categoria síntese, que favoreça a mediação entre vários domínios da realidade – economia, sociedade, natureza – e entre as diferentes especialidades teóricas dedicadas a cada um destes domínios, tradicionalmente apartados pela tradição e especialização disciplinar. Implica, enfim, a construção

de olhares que permitam avançar no entendimento das interdependências entre as variadas dimensões do desenvolvimento, em aparatos explicativos robustos e capazes de superar dicotomias – entre sistemas sociais e naturais, entre a dimensão local e extra local dos processos de desenvolvimento, e entre o mundo rural e o universo urbano, ou ainda entre Estado e mercado, economia e política e tantas outras que, tradicionalmente, marcam os debates territoriais. A ausência de respostas às questões hoje colocadas, característica comum em contextos de crise e mudança de paradigmas, consiste em uma importante e necessária oportunidade de revisão e reconstrução das bases teóricas e conceituais que envolvem o planejamento territorial no cenário atual.

O capítulo está estruturado em três partes principais, além desta breve introdução. Inicialmente, retoma a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento para destacar de que forma a dimensão territorial pode e precisa ser tratada como um aspecto substantivo do capitalismo contemporâneo. A partir de um reexame das teorias disponíveis ao longo do século XX e dos novos termos trazidos pelas principais transformações vividas nas primeiras décadas do XXI, aborda as condições atuais de emergência da noção de território como categoria síntese com potencial para dar conta dos novos desafios identificados. Em seguida, apresenta um mapa da evolução das abordagens analíticas no campo dos estudos territoriais desde meados do século XX até os dias atuais, apresentando as diferentes teorias existentes – tanto em termos históricos, como em sua pluralidade conceitual – e iluminando as insuficiências das reflexões e abordagens que atualmente conformam o campo do planejamento. Da análise das continuidades e das rupturas identificadas na passagem das teorias da localização do começo do século passado, para os enfoques contemporâneos da produção capitalista do espaço entre outras, passando pelos estruturalistas e pelas leituras do tipo centro-periferia, busca-se demonstrar duas ideias principais: como há um diálogo muito imperfeito entre os temas de natureza econômica e os de natureza política nas abordagens examinadas; e como as contribuições mais recentes se assentam sobre um viés excessivamente urbano e metropolitano, quando a natureza das transformações recentes exigiriam uma abertura maior para outros vetores de conformação do espaço, para além da ideia de urbanização extensiva e de uma suposta hipermetropolização do mundo.

O que as abordagens contemporâneas explicam a respeito de por que as tendências de financeirização do capitalismo se expressam de forma heterogênea em distintas regiões? Isto não se explica somente pelo movimento geral do

capital como sugerem alguns estudos (HARVEY, 2004, 2015; AALBERS, 2015). Que teorias têm dado conta da importância crescente do tema ambiental, para além de mostrar que as cidades e as metrópoles dependem das áreas de seu entorno para o suprimento de água, matérias e energia, ou de que os centros de decisão estão no urbano? Como passar da perspectiva da resistência à produção capitalista do espaço para o entendimento dos bloqueios e das vias que poderiam permitir a conformação de novas formas de relação entre sociedade e natureza? São perguntas que restam em aberto no debate contemporâneo, indicando que a mudança de paradigmas não está completa. A seção final retoma a defesa de um maior aprofundamento do diálogo entre o planejamento e os debates recentes sobre o desenvolvimento e aponta a necessidade de construção de aparatos analíticos que, aproximando especialidades disciplinares tradicionalmente apartadas – dedicadas ao rural, ao ambiental, ao urbano ou ao regional – possam fornecer as bases a novos olhares acerca da dimensão territorial do desenvolvimento contemporâneo.

O lugar da dimensão territorial na agenda contemporânea de desenvolvimento

As últimas décadas do século XX foram palco de importantes mudanças nas concepções sobre o desenvolvimento. Até os anos 1970, a intensa dinâmica de expansão das condições materiais experimentada pelo capitalismo mundial levava a uma clara associação entre bem-estar e crescimento econômico. Essa associação passava a ser cada vez menos visível, porém, a partir da crise do modelo fordista do pós-guerra, que dava início a um deslocamento dos quadros empíricos e cognitivos de interpretação de tais fenômenos (BOYER, 1990; VEIGA, 2006; FAVARETO, 2007). A partir dos anos 1990, as crescentes transformações do capitalismo e o aquecimento dos debates sobre o desenvolvimento humano – tributário da abordagem das capacidades e da expansão das liberdades humanas de Amartya Sen – e sustentável – tributário, inicialmente, de leituras sobre a finitude dos recursos naturais e, mais recentemente, das preocupações com as mudanças climáticas – trazem à tona uma nova qualidade para dois conflitos chave: as desigualdades e a questão ambiental. Ambos estão associados ao fim de uma dupla ilusão. A ilusão de que a natureza do capitalismo seria expansiva, com a crescente e potencial inclusão progressiva de pessoas e regiões aos requisitos da produção de

valor e da acumulação do capital, tal como acontecera no auge da era industrial ou fordista. E a ilusão de que esta expansão poderia ser infinita, com a completa subordinação da natureza pela técnica a serviço do bem-estar humano.

Essa transição nas formas de conceber a natureza dos processos de desenvolvimento passava a iluminar, agora, a importância de alteração dos padrões de uso dos recursos naturais em nome da construção de um novo metabolismo entre sociedade, economia e natureza, aproximando-se dos debates sobre as desigualdades ao relacionar formas desiguais de acesso e uso dos recursos naturais e suas consequências em termos de pressão ambiental e baixos resultados distributivos (VEIGA, 2006; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2012). E nesse contexto, o enfoque territorial torna-se aspecto central e incontornável, uma vez que permite abordar um aspecto fundamental da desigualdade, a desigualdade espacial, bem como o tema das interdependências entre sociedade e natureza. Ele envolve a compreensão sobre como determinadas formações sociais dominam a base de recursos de que dispõem para satisfazer suas necessidades e, assim, empreendem modalidades econômicas e de organização política do espaço. Aqui, duas dimensões se mostram totalmente interdependentes: os aspectos distributivos dos estilos de relacionamento entre sociedade e natureza e os estilos de crescimento econômico, que se sustentam em formas de dominação que têm suporte nas diferentes configurações territoriais e nas formas como cada uma delas regula o acesso dos diferentes grupos sociais aos recursos necessários à sua reprodução, ampliando ou restringindo seu leque de oportunidades.

São ricos os conhecidos debates acerca da definição de territórios, sobretudo na literatura da geografia e de outras ciências humanas e sociais desde meados do século passado. Algumas abordagens entendem os territórios como meios para o desenvolvimento, outras, como fim. Territórios podem ainda ser vistos como espaços de manifestação de tendências e processos mais gerais ou como bases de recursos. Há ainda os enfoques apoiados em visões que privilegiam os conflitos em torno da apropriação destes recursos ou a dimensão identitária. Mas quando se associa a ideia de território à ideia de desenvolvimento, ela precisa ser tomada como categoria síntese, que permita mobilizar algumas ordens de interdependências, entre sistemas sociais e naturais, local e extra local, Estado, economia e sociedade, em narrativas que reconheçam seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento e na busca pelo equacionamento de um novo modelo.

Isso passa não apenas pelo reconhecimento das diferentes manifestações espaciais das tendências gerais do capitalismo – visão hoje consolidada no campo

dos estudos territoriais –, mas por um tratamento substantivo do território como unidade de análise fundamental para a compreensão dos fenômenos do mundo social e dos nexos causais do desenvolvimento, como local de encontro dos objetivos de preservação dos ecossistemas e de redução das enormes desigualdades ainda hoje persistentes. E isto demanda um instrumental analítico capaz de compreender a forma como se compõem e se organizam, nas diferentes configurações territoriais e entre elas, as múltiplas dimensões que importam nos processos de desenvolvimento – economia, sociedade, natureza –, suas repercussões em termos de ampliação ou restrição das oportunidades e liberdades dos agentes e grupos sociais – objetivo ético do desenvolvimento – e as diferentes possibilidades de inserção dos lugares neste capitalismo metamorfoseado dos nossos tempos. Tarefa ainda não totalmente realizada pelas abordagens contemporâneas, como se comentará adiante.

O campo dos estudos territoriais e sua evolução recente

As reflexões sobre a dimensão espacial dos processos de desenvolvimento contam com uma rica e extensa literatura que passou a ganhar corpo em meados do século passado. Antes disso, o trabalho de geógrafos e economistas alemães do início do século XX havia contribuído para uma maior visibilidade do espaço no pensamento econômico, mas foi a partir do pós-guerra, no bojo do modelo industrial fordista, da estruturação dos Welfare States nos países desenvolvidos e das políticas desenvolvimentistas nos países então chamados de Terceiro Mundo, que o tema do desenvolvimento regional passou a compor o leque de preocupações dos governos nacionais. Dois diferentes olhares dominavam os debates sobre o desenvolvimento naquele momento. Um deles derivava da teoria das etapas de crescimento econômico de Rostow (1963) e Clark (1951), que baseava as estratégias de modernização em países do Terceiro Mundo, e para a qual o atraso poderia ser superado através do estímulo a reformas internas, importação de tecnologias e crescimento econômico. O outro agregava as abordagens estruturalistas de teóricos como Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschmann (1958) – que chamando a atenção para as interdependências entre aspectos econômicos, sociais e institucionais nos processos de desenvolvimento, apontavam seu caráter inerentemente desequilibrado e derivado de mecanismos de causação cumulativa na base das

dinâmicas centro-periferia –, e as vertentes latinoamericanas da economia do desenvolvimento – que, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), enfatizavam a natureza estrutural do atraso dos países da América Latina e as especificidades históricas regionais, apostando na industrialização planejada e conduzida pelo Estado como saída para combater o desequilíbrio externo e superar o subdesenvolvimento (BENKO, 1998; BONENTE, 2007; PERAFÁN, 2007; CAVALCANTE, 2007; MATTEO, 2011).

Diante do aumento das desigualdades regionais no contexto de rápida industrialização dos países centrais, esse período marcou a inauguração do olhar sobre o espaço regional como unidade de planejamento e políticas públicas. Derivadas de uma preocupação explícita com a equidade e o desenvolvimento balanceado, as políticas regionais buscavam reduzir as assimetrias regionais através de investimentos em infraestrutura física e da transferência de recursos para regiões em desvantagem, com base na ideia de que as crescentes desigualdades não seriam superadas pelos mecanismos de mercado (MARKUSEN, 2001; CAVALCANTE, 2007; OCDE, 2010). Porém, os investimentos na industrialização de regiões de baixo desenvolvimento e a busca da desconcentração das atividades econômicas e dos empregos não lograram o êxito esperado, e passaram a receber muitas críticas já que envolviam grande volume de recursos em ações de baixa efetividade diante da contínua concentração das atividades econômicas (MARKUSEN, 2001; OCDE, 2010). Além disso, a crise do modelo fordista e os processos de reestruturação produtiva pelo qual passavam muitas das regiões industriais nos países de capitalismo avançado davam novos contornos à organização espacial da economia desde finais dos anos 1970, fragmentando os olhares sobre o desenvolvimento regional em um contexto de retomada da hegemonia neoclássica no pensamento econômico e da emergência e consolidação do modelo neoliberal ao longo dos anos 1990.

Duas principais vertentes teóricas emergem nesse momento como resposta à crise do fordismo – a da especialização flexível e a da economia global (MATTEO, 2011). Na vertente da especialização flexível, a ênfase recai sobre novas formas de organização do trabalho e da produção baseadas na inovação tecnológica e no atendimento a uma demanda diferenciada e volúvel. Daí derivam tanto as análises dos distritos industriais marshallianos e suas variações – como *milieus innovateurs* e *learning regions* –, quanto as reflexões sobre as *city regions*, que trazem para o primeiro plano o papel das grandes aglomerações nas dinâmicas econômicas pós-fordistas. As análises da economia global, por sua vez, concentram esforços na

análise da financeirização da economia em um mundo pós-industrial, enfatizando os processos de formação do mercado global que, livre dos limites dos Estados nacionais, conferiria a algumas cidades/metrópoles o papel de centros terciários e de nós da economia mundial. A nova forma de organização espacial da economia estaria, portanto, baseada em redes globais comandadas por metrópoles terciárias articuladas entre si, contrariando o padrão rígido e hierárquico característico do período fordista. Estas análises agregam as reflexões sobre a superação do modelo industrial e o espaço de fluxos preconizado por Manuel Castells (1996), e sobre as cidades globais, de Saskia Sassen (1994) (MATTEO, 2011).

Diante das transformações na organização espacial da economia, as abordagens sistêmicas das relações entre centro-periferia, características do pós-guerra, dão lugar a abordagens que, operando com a relação global/local, colocam os territórios no centro de estratégias de inserção econômica global, com base no papel central exercido por seus atributos endógenos para a atração de investimentos e para trajetórias de sucesso em um mundo livre de constrangimentos espaciais. Por um lado, a ênfase na escala local crescia em consonância com os processos de descentralização dos Estados centrais em marcha naquele momento e com as abordagens participativas que emergiam no contexto de redemocratização de um grande número de países, reforçando a importância de envolvimento dos agentes locais em estratégias estabelecidas “de baixo para cima” e não mais entendidas como atribuição exclusiva dos Estados centrais. Por outro, o foco na escala local favoreceu a emergência de estratégias de planejamento competitivo que, ganhando cada vez mais adeptos a partir dos anos 1990, propunha a elaboração de planos estratégicos locais voltados ao fortalecimento do empreendedorismo e à adequação dos lugares à economia globalizada, transformando-os em ambientes propícios para investimentos privados. Com foco no mercado, o chamado neolocalismo competitivo ganhou crescente proeminência nas estratégias de planejamento urbano e regional nas últimas décadas, sendo responsável pela emergência da chamada guerra fiscal e pelo processo de fragmentação territorial que caracterizou as dinâmicas territoriais dos anos 1990 em países como o Brasil (VAINER, 2001; BRANDÃO, 2004, 2009).

Contrariando as leituras sobre a perda de importância das escalas intermediárias entre o local e o global na fase atual do sistema capitalista e o enfoque centrado na competitividade econômica dos territórios, reflexões recentes tributárias de leituras da geografia, da sociologia e de vertentes da economia política vêm, cada vez mais, reivindicando um retorno a concepções relacionais do espaço e

chamando a atenção para o papel das instituições, dos atores, das estratégias e das disputas políticas envolvidas nos processos de governança e desenvolvimento territorial. No caso da geografia, são amplamente conhecidas as importantes contribuições derivadas dos debates sobre as distinções conceituais entre espaço, território e região e sobre a produção social do espaço das vertentes críticas dos anos 1970, além da literatura recente voltada à natureza das diferentes escalas espaciais e ao caráter multiescalar das dinâmicas capitalistas (SWYNGEDOUW, 1997; BRENNER, 2011; KLINK, 2013). Esta defende um olhar para as diferentes escalas territoriais, entendidas enquanto arenas de contestação e negociação de compromissos que resultam de contínuas disputas entre agentes e seus diferentes projetos políticos. No mesmo sentido, os enfoques recentes acerca dos processos de financeirização e seus rebatimentos à produção do espaço urbano iluminam o peso dessa grande tendência na moldagem de dinâmicas espaciais contemporâneas, a partir da análise das estratégias dos grupos de interesse do grande capital financeiro e sua atuação nas variadas escalas de poder (AALBERS, 2015; KLINK *et al.*, 2017).

O sobrepeso dos interesses do capital financeiro e dos processos de avanço do neoliberalismo nos espaços urbanos vem suscitando, ainda, abordagens que defendem a contestação das formas de planejamento voltadas para o lucro e não para pessoas (BRENNER, 2011). Essas leituras agregam reflexões sobre a atual problemática urbana nos países do Sul global e defendem a necessidade de construção e fortalecimento de contra narrativas ao discurso hoje hegemônico do planejamento (KLINK *et al.*, 2017). Para além das perspectivas comunicativas e do planejamento participativo – que limitaria a ação coletiva aos espaços institucionais –, essas leituras defendem práticas contra-hegemônicas insurgentes, transgressoras e criativas, que ocupem persistentemente não apenas os espaços formais de participação, mas os espaços inventados, provocando constante guerra de posições e, dessa forma, desestabilizando a ordem vigente (MIRAFTAB, 2009).

Para os propósitos aqui colocados, ao menos três considerações merecem destaque a partir dessa breve exposição da trajetória dos estudos territoriais até os dias atuais. A primeira diz respeito ao reduzido diálogo entre a economia e a política nas abordagens em questão. As vertentes da economia regional fornecem um rico aparato conceitual para o entendimento dos processos espaciais e dos fatores econômicos que respondem pelos padrões de localização das atividades produtivas e que fazem, de algumas localidades, centros dinâmicos e nós da economia global. Porém, deixam em segundo plano os conflitos e as estruturas de poder e

de regulação envolvidas na configuração espacial dos processos econômicos e nas diferentes trajetórias territoriais observadas sob o contexto atual da economia mundial. Já a geografia crítica e a economia política compreendem o espaço não apenas suporte de atividades econômicas, mas pelas ações e estratégias dos agentes, tendo por base os conflitos e disputas por poder que, articuladas à dimensão econômica, estruturam as hierarquias espaciais e condicionam as formas de apropriação do espaço ao longo do tempo. Porém, ainda que denunciem o crescente domínio do grande capital sobre as cidades e espaços regionais, essas vertentes prescindem de abordagens capazes de pensar caminhos de mudança desse cenário a partir de formas de ação coletiva que envolvam amplas coalizões de agentes e forças sociais, para além da simples aposta na mobilização da sociedade civil como forma de fazer frente aos interesses dominantes e de alterar o atual balanço de forças do capitalismo.

A segunda consideração se refere ao aprofundamento do viés urbano/metropolitano da literatura apresentada ao longo do tempo. No caso das vertentes da economia regional, a estruturação das redes de cidades, da hierarquia urbana e o papel das cidades na estruturação de seus entornos regionais foram temáticas originalmente abordadas pelas teorias clássicas que ocupam, desde então, lugar de destaque nos debates regionais. As leituras pós-fordistas iluminaram os novos processos de hierarquização de lugares sob a globalização – agora baseados não só nas atividades produtivas, mas na presença de centros de gestão financeira e de um setor terciário bastante dinâmico –, apontando a região metropolitana como nova unidade econômica global (SASSEN, 1994). No caso da economia política, desde os anos 1970, as reflexões se voltam às dinâmicas em marcha nas grandes cidades, cada vez mais tidas não apenas como a forma espacial do capitalismo por excelência, mas também como lugares de resistência e de possibilidades à sua contestação.

O foco nas cidades e o aperfeiçoamento dos aparatos explicativos sobre o urbano/metropolitano, centrais para a compreensão de parte importante das dinâmicas espaciais do capitalismo contemporâneo, não se fez acompanhar do aprimoramento de olhares para as dinâmicas em marcha fora desses circuitos globais, o que configura uma lacuna importante diante da crescente heterogeneização das dinâmicas territoriais hoje observada. As cidades não perderam seu vínculo com as regiões e não há vida urbana que não dependa dos serviços prestados, a elas, pelas áreas rurais – produção de alimento, geração de energia,

prestação de serviços ecossistêmicos. A ênfase atual na questão ambiental e na redução de desigualdades, somada aos debates sobre a chamada nova ruralidade, recolocam o lugar das relações rural-urbano e das regiões não metropolitanas, interioranas e rurais nos debates contemporâneos, o que demanda abordagens e estratégias para essas áreas que, para além de políticas compensatórias, fomentem sua integração aos processos de desenvolvimento a partir da valorização e do uso sustentável de seus atributos socioambientais.

Disso deriva a terceira consideração, que se refere à ausência de aparatos explicativos para compreender os processos de diferenciação territorial. Parte importante das análises que hoje compõem o campo dos estudos territoriais se volta, como dito, ao entendimento e à denúncia das repercussões espaciais das macrotendências do capitalismo contemporâneo, auxiliando de forma importante no entendimento das dinâmicas dominantes que alimentam o atual modelo de crescimento da economia global. Porém, muitas análises param onde deveriam começar. Certamente é importante identificar de que maneira os contornos do atual momento do regime de acumulação capitalista incidem sobre os territórios. Mas há uma trama interna a cada formação espacial que refrata, reinterpreta, redireciona estas influências. E é isto o que explica a síntese da dialética entre o local e o extra local nas dinâmicas territoriais. As abordagens da financeirização e da produção capitalista do espaço, em geral, têm bons conceitos e formulações sobre a primeira parte desta dialética, enquanto a segunda resta, em geral, passiva, como mero espaço de manifestação das tendências gerais.

Vale dizer que a crítica aqui tecida aos principais vetores das abordagens contemporâneas no campo do planejamento territorial, sobretudo no Brasil – o diálogo imperfeito entre as dimensões econômica e política das dinâmicas territoriais, a ênfase na análise do urbano e das cidades na conformação do espaço, e o foco no fenômeno da financeirização do capitalismo contemporâneo e suas repercussões para os territórios –, não tem por foco invalidar ou refutar a contribuição destas três vertentes, mas chamar a atenção para o caráter incompleto do que elas entregam como interpretação dos fenômenos territoriais contemporâneos, identificando onde está a fronteira do conhecimento que precisa ser transpassada de forma a fazer avançar a capacidade de compreensão e o alcance da ciência e dos aparatos analíticos do planejamento territorial sobre a realidade concreta dos fenômenos e das dinâmicas territoriais hoje em marcha.

Por uma nova geração de instrumentos de análise e de intervenção sobre os territórios

A virada para o século XXI trouxe, como dito, novos temas, questões e abordagens aos debates sobre o desenvolvimento. A alteração das bases materiais do capitalismo nas últimas décadas, os processos de reestruturação produtiva que fizeram ruir formas fordistas de organização do Estado, da produção e das relações entre o capital e o trabalho, e o correspondente aprofundamento do processo de globalização da economia mundial – com a proeminência do capital financeiro em sua etapa mais recente – são aspectos que apontam para um cenário bastante diverso daquele que caracterizou o século XX. Ao mesmo tempo, a ascensão das desigualdades e da questão ambiental como pautas centrais da agenda contemporânea e a incontornabilidade de seu equacionamento implicam necessárias mudanças nas formas tradicionais de se pensar e agir sobre o desenvolvimento.

O momento atual demanda, assim, um quadro teórico capaz de dar conta dessas transformações e de apontar novas perspectivas frente à crise. E disso deriva a primeira inferência central da reflexão aqui apresentada: as bases do planejamento urbano e regional do século XX se erodiram. Todas as teorias formuladas naquele período operavam sobre dicotomias que não mais se sustentam, ao menos nos mesmos termos de outrora. É o caso da separação entre sociedade e natureza, entre centro e periferia, entre urbano e rural, local e extra local. Em vez disso, é preciso olhar para as interdependências e para a complexidade de composições envolvendo estes pares opostos, muitas vezes com processos de causação recíproca, e não excludentes ou unilaterais, como é mais usual encontrar na literatura. Como dito, um melhor entendimento não apenas dos limites, mas das possibilidades de mudança que se abrem em cada conjuntura histórica e espacial específica, passaria pelo aprofundamento de olhares teóricos relacionais, com foco nas interdependências entre os vários domínios que conformam a realidade social.

A segunda inferência resulta da anterior: a ideia de território emerge nesse contexto, justamente porque ela permite operar algumas interdependências chave na explicação dos fenômenos espaciais contemporâneos. Territórios são sistemas sociais que dependem de sistemas naturais para seu funcionamento, o que permite ir além da dicotomia entre sociedade e natureza. Territórios são sistemas nos quais há uma permanente disputa em torno dos recursos nele

contidos, o que permite trazer o conflito e as formas de dominação para o centro das explicações. Territórios são unidades espaciais com características próprias, que permitem refratar com maior ou menor intensidade as dinâmicas mais gerais que sobre eles incidem, o que permite conferir a estas unidades um papel substantivo, e não meramente passivo, de receptáculo ou espaço de manifestação das tendências mais amplas do capitalismo contemporâneo.

Porém, o campo do planejamento territorial não apresenta, ainda, quadros conceituais capazes de fornecer respostas às demandas do desenvolvimento contemporâneo, e esta é a terceira inferência da análise que aqui se apresenta: as abordagens contemporâneas ainda não lidam a contento com esta tripla interdependência sugerida pela ideia de território. Mesmo usando a expressão territórios e territorialidade, boa parte dos estudos contemporâneos explica apenas o movimento geral que afeta os territórios, valendo-se de expressões como produção capitalista do espaço, urbanização extensiva, ou financeirização. Claro que são fenômenos importantes e que há grande contribuição a respeito de seus contornos. O que se quer dizer é que há pouca formulação sobre as formas pelas quais se produzem as reações distintas dos territórios frente a estes processos mais gerais. Somente o primeiro movimento leva a análise a uma explicação causal na qual os territórios são, na verdade, passivos. Não se trata de incorrer no erro oposto, afirmando um autonomismo dos territórios ou o elogio ingênuo do endógeno. Mas de uma compreensão verdadeiramente dialética da dupla influência entre estes domínios: uma produção capitalista dos territórios, e uma produção territorial do capitalismo.

Aqui cabe uma consideração sobre o lugar das áreas interioranas e rurais no contexto contemporâneo. Em momentos anteriores parecia razoável imaginar um processo de homogeneização e de hipermetropolização do mundo. Até as últimas décadas do século passado, os processos de urbanização e crescimento das metrópoles se davam a passos largos, o que, para muitos, era o prenúncio do fim das áreas rurais e de sua completa subordinação às áreas urbanas diante da crescente expansão do capitalismo industrial. Hoje, isso não faz mais sentido. Claro que estamos no auge da urbanização mundial, e que dois terços da população do planeta, nas próximas décadas, viverão nas cidades (UN, 2019). Mas, ao colocar a ênfase neste processo geral, perde-se de vista a necessidade de conceitos e formulações que expliquem o outro lado da moeda. Um terço da população mundial ainda viverá em regiões de características rurais. Mesmo nos dois terços de população urbana, metade disso se

tratará de pequenas e médias cidades, com dois mil, cinquenta mil, cem mil ou duzentos mil habitantes e com dinâmicas urbanas de natureza bastante diferentes quando comparadas às metrópoles de cinco ou dez milhões de habitantes (UN, 2019). Não basta dizer que os centros de decisão ou a sociabilidade é urbana. Porque há uma heterogeneidade dos interesses, das formas de ação coletiva, das relações entre sociedade e natureza, e das relações interpessoais nestes dois tipos de espaço. E a hipótese da urbanização extensiva nada tem a dizer a respeito destas diferenças. Porque não é uma questão de manifestação mais rarefeita da urbanização extensiva, mas do reconhecimento da existência de uma heterogeneidade de ontologias espaciais.

Isso ganha especial relevância no caso do Brasil, onde a construção de caminhos capazes de equacionar crescimento econômico, conservação da natureza e de sua ainda rica biodiversidade, e uma melhor distribuição das oportunidades configura importante desafio em uma sociedade historicamente marcada por desigualdades estruturais que não poderão ser solucionadas sem que haja uma importante transformação nas formas de partilha dos custos e dos benefícios do desenvolvimento. Isso implica mudanças importantes na rota que vem sendo percorrida pelo país nas últimas décadas, fortemente baseada na intensificação da exploração de *commodities* agrominerais e na reprimarização da sua pauta de exportações, escolha que segue respondendo por uma inserção subordinada do país na economia internacional e que tem repercussões diretas na reprodução de processos internos altamente excludentes e predatórios de desenvolvimento. Transformações nessa trajetória, pautadas na diversidade de trajetórias territoriais, na valorização das áreas periféricas, interioranas e rurais, e em uma melhor apreensão de suas interdependências com as áreas urbanas no contexto atual, poderiam auxiliar nessa construção e contribuir com a necessária transição do país rumo a uma economia socialmente justa e baseada na natureza.

Dessa forma, não há como pensar políticas e novas formas de planejamento territorial no contexto atual sem uma atualização dos quadros cognitivos voltados à interpretação da dimensão territorial do desenvolvimento contemporâneo. Inúmeras concepções, influenciadas pelas diferentes leituras disciplinares se voltam, há tempos, a ricos debates em torno dos conteúdos e categorias a serem consideradas na definição do conceito de território. Desde as leituras da teoria da dependência e as reflexões sobre a produção social do espaço nos anos 1970, vertentes da geografia e da sociologia deram importantes passos

no sentido de olhar de maneira substantiva para os territórios, considerando a dimensão territorial como aspecto constitutivo da reprodução social. Mas é preciso ir além. Não se trata mais de olhar para a dimensão espacial como substrato plano, neutro e pronto para receber investimentos ou para repercutir dinâmicas de mercado, ou mesmo de olhar para os territórios unicamente como manifestação das dinâmicas econômicas, negligenciando aspectos sociais e políticos dos processos espaciais. Também não se trata, apenas, de entendê-los como formas espaciais derivadas dos requisitos do capital, ainda que, como mostra toda a tradição de estudos urbanos, isso tenha lugar central na produção e reprodução das cidades e do capitalismo desde meados do século passado. Pensar em territórios, hoje, significa tomá-los como parte estruturadora das ideias, das práticas e das políticas de desenvolvimento. Significa partir de um melhor entendimento das novas e diversas formas de manifestação territorial do capitalismo contemporâneo, que seja capaz de fornecer as bases para a valorização efetiva da diversidade territorial em um novo modelo de desenvolvimento.

O campo emergente do planejamento territorial contemporâneo precisa consolidar novos pontos de partida para esforços que tenham como objetivo refletir sobre territórios e desenvolvimento. Isso significa partir de um conjunto de instâncias incontornáveis e de um olhar para o território enquanto síntese, lugar de encontro de diferentes domínios analíticos e empíricos. Porém – e esta é a última inferência do trabalho aqui apresentado – não existem propriamente teorias territoriais hoje, mas sim uma transição de paradigmas, ou definições de território que demandam uma teoria social para compreender suas articulações mais amplas com o engendramento da realidade social. É a clássica situação na qual as abordagens anteriores não dão mais conta da complexidade de fenômenos emergentes. Mas também não se tem ainda um novo paradigma, uma nova visão partilhada a respeito da natureza e das relações de causalidade que regem estes mesmos fenômenos. Como em toda condição de transição, novos problemas são tratados, novos objetos ganham relevância, e há uma busca pelos aperfeiçoamentos correspondentes nos aparatos explicativos. Também como em toda transição, trata-se de um processo lento e errático, onde o velho e o novo convivem. Cabe, agora, ao campo do planejamento territorial, acelerar essa transição.

Referências

- AALBERS, M. The great moderation, the great excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15:1, p. 43-60, 2015
- ABRAMOVAY, R. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Editora Abril, 2012.
- BENKO, G. (1998). La Science régionale. Paris: Cahiers de Géographie du Québec, v.43, n.118. Presses Universitaires de France (Col. “Que sais-je?”).
- BONENTE, B. *A economia do desenvolvimento em perspectiva histórica: novos rumos da disciplina*. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) UFU, Uberlândia, 2007.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRANDÃO, C. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Desigualdades Regionais. *Série Estudos e Pesquisas*, v. 67, p. 9-37, 2004.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T.; MILANI, C. R. (orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Editora da UFBA, p. 150-185, 2009.
- BRENNER, N. *et al. Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city*. Abingdon/Nova York: Routledge, 2011.
- CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*, v. 1, Malden, MA: Blackwell Publishers, Inc., 1996.
- CAVALCANTE, L. R. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 2, n. 1 p. 9-32, 2008.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu/Fapesp, 2007
- GALVANESE, C. *Paradigmas do planejamento territorial em debate – contribuições críticas a um campo científico emergente*. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2018.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- HASBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 6. ed., 2011.
- KLINK, J. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, C. B.; SIQUEIRA, H. (orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- KLINK, J.; SOUZA, M. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, 2017, v. 19, n. 39, p. 379-406.
- MARKUSEN, A. Continuity and Change in Regional Planning and Policy: Scholarship in the Style of William Alonso. *International Regional Science Review*, 2001, v. 24, n. 3, p. 396-403.
- MATTEO, M. Teorias do desenvolvimento territorial. In: CRUZ, B.; FURTADO, B.; MONASTERIO, L.; JÚNIOR, W. (orgs.). *Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- MIRAFETAB, F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 2009, v. 8, p. 32.
- MONTEIRO NETO, A. (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.
- MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (orgs). *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2017.
- OECD *Regional Development Policies in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2010.
- PERAFÁN, M. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2007. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. São Paulo: Editora Intrínseca, 2013.
- RESENDE, G. M. (org). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Brasília: Ipea, v. 1, 2014.
- SANFECILI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*. Santiago, . v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SASSEN, S. *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, 1994.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. *Espaço e Debate*. São Paulo, n. 41, p. 41-25, 2001.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalisation” and the politics of scale. In: COX, K. R. (org). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York, London: The Guilford Press, 1997.

UNITED NATIONS *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York: United Nations, 2019,

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Ano xv, n. 2. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, J. E. *Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.

Rodrigo José Paixão é doutorando pelo Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pelo Programa de Ciência Política, Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha). É mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC com a dissertação “Desafios para a consolidação de um comum: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo-SP-Brasil”, realizada sob orientação da Profa. Vanessa Lucena Empinotti, defendida em 2020 e indicada em 2021 para o XII Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional” de Dissertações de Mestrado da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Vanessa Lucena Empinotti é engenheira agrônoma, doutora em Geografia pela University of Colorado - Boulder, EUA, professora da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Grupo de Pesquisa eco.t - Ecologia Política, Planejamento e Território no Laboratório de Justiça Territorial (LabJuta, UFABC).

A arquitetura do comum

Oportunidades para analisar
as dinâmicas territoriais no
contexto de áreas em disputa

Rodrigo José Paixão
Vanessa Lucena Empinotti

Este capítulo apresenta a discussão teórica sobre o conceito dos comuns desenvolvida na dissertação de mestrado intitulada “Desafios para a consolidação de um comum: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo, SP, Brasil” (PAIXÃO, 2020). Seu objetivo é oferecer uma reflexão sobre o conceito do comum, suas várias definições e oportunidades de diálogo com o planejamento territorial. O presente texto não tem a ambição de suprir as lacunas ainda existentes na formulação teórica sobre os comuns. O que está expresso entre seus objetivos é a compreensão das ideias centrais e suas relações com o objeto da pesquisa desenvolvido na dissertação, uma área em disputa no município de Vinhedo que no passado foi uma fazenda e atualmente sofre pressões para se tornar um empreendimento imobiliário, apesar dos seus vários usos públicos e comuns. Partindo da análise das principais correntes teóricas, o intuito é compreender quais são os parâmetros que identificam um comum e verificar quais são os desafios para sua consolidação.

Existem diversos significados acerca dos conceitos relacionados aos comuns. As implicações teóricas, políticas e normativas envolvem construções que buscam

identificar e responder aos fenômenos contemporâneos. A opção aqui adotada busca articular os principais entendimentos, tanto empíricos quanto teóricos, da transição ocorrida nos últimos anos. O uso ligado às comunidades tradicionais, geralmente, de zonas rurais, será tratado como “comuns tradicionais”, enquanto o urbano será referido como “comuns contemporâneos”.

Com o intuito de sistematizar os principais acúmulos acadêmicos, foi realizada uma revisão bibliográfica que contribuiu para o entendimento da formação do comum, seus usos, parâmetros e papéis na vida social, dialogando com a nova perspectiva: utilizar estas reflexões para interpretar fenômenos que levam à espoliação do espaço urbano. Subsidiariamente, foram consultadas as principais correntes que pesquisaram o tema, ou seja, a “neoinstitucionalista” e a corrente aqui retratada como “contra-hegemônica” 1. As leituras visaram verificar as principais questões apresentadas por estas escolas, a fim de chegar a uma definição mais robusta para a atualidade.

O conceito dos comuns: origem, diferentes significados e implicações

O uso do termo “comuns” é encontrado em escritos que datam de mais de dois milênios (OS BENS, 2012; HARVEY, 2014; DARDOT; LAVAL, 2017; RICOVERI, 2012). Durante boa parte da existência humana, parcela considerável das áreas habitadas era governada de forma comum (MCCARTHY, 2009). Os espaços de convivência e compartilhamento representavam frações significativas do território. Uma questão que parece ter considerável consenso é o fato de que o comum, antes do advento capitalista, se impunha cultural e socialmente como um direito, com base em tradições preexistentes, visto que não existia uma lógica mercadológica, diferentemente do observado no presente.

Crucialmente, esses direitos foram estabelecidos e defendidos com base no costume e na tradição, e não através de trocas no mercado; nascer em um determinado grupo social em um lugar particular era suficiente para garantir alguns desses direitos, que desempenhavam um papel importante na ordem social (MCCARTHY, 2009, p. 499).

Observa-se o uso das expressões “comuns” e “bens comuns” em diversos momentos da história. Em uma visão eurocêntrica, elas são descritas especialmente em trabalhos que analisam a Inglaterra pré-capitalista (CAPRA; MATTEI, 2018; HARVEY, 2005; WOOD, 2001). As áreas destinadas à obtenção de itens para a subsistência (como lenha e água) tinham seu acesso livre, sendo conhecidas como “*commons*” (DARDOT; LAVAL, 2017). Estes espaços passaram por um processo sistemático (e por vezes violento) de cercamento, levando ao surgimento da propriedade privada (WOOD, 2001; DARDOT; LAVAL, 2017), convertendo em mercadoria instrumentos elementares da relação do ser humano com a natureza, especialmente a terra e o trabalho (WOOD, 2001).

A conceituação mais atual remonta aos anos 1950. Trata-se de uma referencial mais genérica que retrata uma propriedade ou espaço como algo pertencente e utilizado por todos, sendo consolidada na década seguinte, com Garret Hardin, que levou a público um debate que colocou em xeque a gestão de bens de uso comum (EIZENBERG, 2012). Em meados do século XX, entre as décadas de 1950 e 1960, um intenso debate acadêmico sobre a viabilidade ou não de se manter e gerenciar os bens comuns passou a ser objeto de reflexão na economia política, em função da tese amplamente difundida da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968): a impossibilidade de gestão coletiva de propriedades (MCCARTHY, 2009; OSTROM, 2000).

No entanto, a preocupação central de Garrett Hardin não pairava sobre a forma de gestão de propriedades, mas sim sobre o crescimento populacional. Este pensamento, também classificado como “neomalthusiano”, expressava a ideia de um ambientalismo difuso, defendendo que a população crescia exponencialmente e os recursos naturais eram finitos, portanto, , segundo ele, tais recursos não poderiam estar expostos à superexploração em forma de um bem comum (HARVEY, 2014; MCCARTHY, 2009).

Com esta perspectiva, a reflexão tomou força após a publicação do artigo “A tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). De um lado, se situaram aqueles que se opunham à tese central do autor, e de outro, os que concordavam com a sua premissa: a administração comum dos bens naturais levaria inevitavelmente ao seu colapso, pois os indivíduos são estimulados a maximizarem seus ganhos em detrimento do coletivo.

Segundo esse raciocínio, o mais viável seria a privatização ou a organização de um estado forte e centralizador. Nas palavras do próprio autor:

Imagine um pasto aberto para todos. É de se esperar que cada pastor tente manter o máximo de gado possível nos bens comuns. Tal arranjo pode funcionar de modo razoavelmente satisfatório durante séculos porque as guerras tribais, a caça furtiva e a doença mantêm o número de homens e animais bem abaixo da capacidade de suporte da terra. Finalmente, porém, chega o dia do julgamento, isto é, o dia em que o objetivo há muito desejado da estabilidade social se torna uma realidade. Nesse ponto, a lógica inerente dos comuns gera impiedosamente a tragédia. (HARDIN, 1968, p. 1244).

Neste sentido, os incentivos para incrementar mais um animal e ter ganhos seriam superiores ao prejuízo compartilhado com os demais. Embora ele estivesse muito mais preocupado com a demografia e com os limites dos recursos naturais, o artigo apontou saídas de natureza política e econômica, contrapondo-se à autogestão (OSTROM, 2002).

Essa concepção, em tempos de renascimento de ideias liberais (neoliberalismo), fortaleceu a noção da inevitabilidade das privatizações, concessões e cercamentos (GIORDANO, 2003) e a metáfora da “tragédia do comum” foi apresentada como um argumento para privatizar. O raciocínio parte do pressuposto de que no espaço comum só interagem interesses individuais que não conseguem se conciliar (DARDOT; LAVAL, 2017).

Contemporaneamente, este artigo continua a ter influência, tanto na academia quanto na política e tem sido utilizado para justificar os processos de cercamento e privatização (TURNER, 2016). No entanto, ele sofreu e continua sofrendo fortes críticas, pois foram surgindo diversos estudos demonstrando o sucesso de experiências de administração dos comuns (OSTROM, 2000, 2002). Neste sentido, gradativamente, a literatura tem passado da contestação da tese da “tragédia dos comuns” à demonstração da relevância dos “*commons*” e à investigação de possibilidades de sua aplicação (MCCARTHY, 2009), com contribuições teóricas que tratam o comum como uma alternativa concreta.

A lógica dominante desta tese encontrou resistência teórica considerável entre o final do século XX e o início do século XXI. O contraponto veio, especialmente, a partir dos trabalhos realizados por Elinor Ostrom e seu grupo, da Escola de Indiana, que lhe renderam o Prêmio Nobel de Economia em 2009. Suas pesquisas demonstraram a viabilidade da gestão de bens coletivos e arranjos para evitar a “tragédia dos comuns”. Estes estudos explicitaram, metodológica e historicamente, que é possível a cooperação entre os indivíduos a fim de administrarem comuns,

destoando da visão dicotômica e reducionista, imperante até então, da rivalidade entre Estado e mercado (DARDOT; LAVAL, 2017; BOLLIER, 2010).

Portanto, o neoinstitucionalismo é a corrente teórica precursora, no sentido de organizar um arcabouço teórico capaz de demonstrar a viabilidade da administração de bens de forma compartilhada (JOHANSSON; PARKER, 2011), tendo sido atualizado desde a publicação da obra “O governo dos comuns: a evolução das instituições de ação coletiva” (OSTROM, 2000). A construção teórica de Ostrom possibilitou uma resposta aos argumentos liberais e privatistas ou hobbesianos (que apostam em um estado forte e totalitário), saindo da dicotomia reinante que considera somente as possibilidades de o Estado ou o mercado assumirem a administração de propriedades (MCCARTHY, 2009), avançando em argumentos que não são meramente retóricos.

Para Ostrom, os recursos comuns só não serão bem geridos quando os agentes estiverem alienados, uns em relação aos outros. Portanto, a teoria de Hardin não “fornece uma explicação para cenários em que os apropriadores são capazes de criar e manter acordos para evitar sérios problemas de superapropriação” (OSTROM, 2002, p. 4). Esta escola de pensamento analisa as administrações compartilhadas, que geram quantidades finitas de bens ou serviços, reduzindo a disponibilidade para os outros e conduzindo a uma rivalidade (OSTROM, 2002; JOHANSSON; PARKER, 2011). São também espaços em que a exclusão dos usuários, bem como a partilha dos recursos disponíveis em unidades são circunstâncias mais difíceis de ocorrerem.

Não é possível, entretanto, generalizar regras para todas as comunidades, indistintamente, ponto com o qual a própria Elinor Ostrom concorda. É possível definir, segundo sua teoria, princípios de desenhos institucionais que permitam a definição do regramento com fundamentos utilizados com maior sucesso (OSTROM, 2002). A autora defende a criação de instituições eficientes, organizadas para garantir os arranjos necessários, que orientam e coordenam as ações individuais.

Com um salto qualitativo, diversos autores passaram a trabalhar o “comum” como uma nova concepção explicativa das estruturas sociais e como um instrumento capaz de alterar as relações de produção e transformar a realidade (DARDOT; LAVAL, 2017). Eles não se alinham às teses neoinstitucionalistas, ainda que apresentem uma crítica à “tragédia dos comuns” (CARRIÓN, 2018), e formulam sobre as questões centrais do comum contemporâneo. Entre estes autores contra-hegemônicos, há libertários, marxistas, estruturalistas, autonomistas,

pós-estruturalistas e defensores do “bem viver” dialogando com as questões macro da política, como Alberto Acosta (2016), David Harvey (2014), Stavros Stavrides (2016), Ugo Mattei (2013) e David Bollier (2010).

Contemporaneamente, a literatura sobre os comuns tem procurado se integrar ao debate mais geral, tratando dos arranjos políticos e dos conflitos estruturantes. Ao retratar, por exemplo, como o neoliberalismo foi danoso para a ideia dos comuns, consolida-se como uma nova acumulação primitiva de capital. Nesta perspectiva, os comuns se apresentam com uma dimensão contrária à proposta individualizante (MCCARTHY, 2009; CAFFENTZIS; FEDERICI, 2014).

Como elementos centrais, a governança dos comuns deve considerar a espacialidade, os recursos, os arranjos institucionais e as relações políticas. Esta literatura tem sido trabalhada em importantes ambientes políticos e acadêmicos. Na Espanha, por exemplo, desde 2013 alguns grupos políticos reivindicam o uso do conceito comum, nomeando-se como “*en comun*” (SILVEIRA; SAVAZONI, 2018).

Sob a perspectiva política dos comuns, as diversas iniciativas construídas funcionam como diques, contendo a onda da mercantilização de bens e direitos coletivos. São expressões desta ideia, a luta pela água e outros recursos naturais na América Latina e a consolidação de algumas Constituições que reconheceram a propriedade comunal (BURCKHART; PETERS MELO, 2019; HARVEY, 2014). Muitas dessas lutas contemporâneas pretendem “recriar o tecido social”, rasgado pelos processos espoliativos e pela reestruturação produtiva e econômica (CAFFENTZIS; FEDERICI, 2014, p. 196). O viés de orientação mais macropolítico pode ser aproveitado para a compreensão das razões que levam às práticas espoliativas do espaço urbano.

Embora os estudos sobre os comuns estejam mais focados nos recursos naturais, há cada vez mais trabalhos que investigam a problemática urbana (CASTRO-COMA; MARTÍ-COSTA, 2016; KONZEN, 2012; BLOMLEY, 2008; BAVISKAR; GIDWANI, 2011). Além disso, a conceituação adquiriu diversos significados, tanto na academia quanto no senso comum (HELFRICH, 2019). Hoje, suas inspirações ecoam em dimensões como do bem viver, cibercultura, hortas comunitárias, software livre, direito à cidade, reforma urbana, gentrificação, acumulação por espoliação; além de expressar projetos políticos (CHATTERTON, 2010; ACOSTA, 2016; BOLLIER, 2010). No Brasil, essas pesquisas têm crescido gradativamente e o conceito tem sido utilizado, principalmente, pelos militantes e pesquisadores da chamada cibercultura (SILVEIRA; SAVAZONI, 2018). Esta

transição de uso do conceito interage com o processo histórico de transformação dos territórios que passaram a ser cada vez mais complexos.

Nas cidades, a privatização de espaços estratégicos, de um lado, e a resistência para a defesa de espaços comuns, de outro, têm contribuído para potencializar o debate sobre a importância do comum nas cidades modernas, geradoras de espacialidades coletivas (JOHANSSON; PARKER, 2011). O espaço urbano costuma ser altamente regulado e não possui as mesmas características observadas em áreas rurais (é o que ocorre, por exemplo, no caso das hortas comunitárias urbanas), tratando-se, muitas vezes, de territórios difusos, diversificados e multifacetados.

Em ambientes urbanos, na maior parte das vezes, não há o título da terra reconhecida como um regime de propriedade comum, ainda que existam responsabilidades compartilhadas. Os usuários podem ser agentes apropriadores e gestores dos recursos, mas também podem ser apropriadores autorizados ou simplesmente visitantes. O uso do espaço não está vinculado aos que gerenciam os recursos e as formas de uso são variadas. Na cidade, a mobilidade e o número de atores sociais são muito maiores. Se, por um lado, isso pode parecer uma barreira, por outro, apresenta-se como potencial cooperativo entre diversos setores. “Muitos grupos que reivindicam o comum urbano foram formados em resposta a ameaças percebidas” (JOHANSSON; PARKER, 2011, p. 12).

Como se percebe, os comuns tradicionais diferem dos comuns contemporâneos em escala, forma e conteúdo. Eles apresentam desafios distintos, principalmente em razão da multiplicidade de fatores e atores sociais envolvidos. Quando se compara o conceito de comum aplicado às comunidades tradicionais com o que ocorre no espaço urbano, observa-se que, no primeiro caso, os comuns estão intrinsecamente ligados à subsistência das pessoas, contando com relativo consenso sobre a importância do bem e qual é a comunidade que se relaciona (JOHANSSON; PARKER, 2011; OSTROM, 2002). Já no segundo caso, a relação é mais indireta e o recurso é frequentemente contestado por haver diferenças ideológicas mais complexas, que atuam nas cidades (DARDOT; LAVAL, 2017; MOSS, 2014). Isto se dá também em razão de não haver necessariamente uma história e uma convivência compartilhada. É possível verificar a existência de propriedades comunais em diversas localidades, demonstrando tratar-se de fenômenos que constituem os chamados comuns “realmente existentes” (CAFFENTZIS; FEDERICI, 2014, p. i94). Alguns exemplos deles são determinadas cooperativas habitacionais, hortas e jardins comunitários, coletivos culturais e tantos outros que correspondem empiricamente às características apontadas pela literatura.

Dentre esses exemplares, há um modelo interessante dos EUA: as hortas comunitárias de Nova Iorque e suas “Guerrilhas Verdes” (EIZENBERG, 2012). Os também chamados “jardins comunitários” se traduzem em comuns contemporâneos e compartilham diversas culturas e práticas simultaneamente, dando abertura para vozes e ações reprimidas, celebrando novas estéticas e construindo conhecimentos e sentimentos de pertencimento alternativos (EIZENBERG, 2012). Constituem espaços contra-hegemônicos produzidos pelos moradores locais.

Algumas pesquisas centraram seus objetos em sistemas urbanos gerenciados por comunidades emergentes. Estes estudos buscam verificar em que medida estes comuns se tornam alternativas aos processos espoliativos, pois quando tomados em conjunto: “trabalham contra três tendências dominantes nas cidades – a da privatização da terra, da redução do contato entre pessoas e a natureza e do empobrecimento de habitats e funções ecológicas” (KNAAP *et al.*, 2013, p. 1039).

Um caso emblemático estudado foi o de comunidades que lutaram contra o regime racista da África do Sul, conhecido como Apartheid. Elas garantiram seu direito de moradia ocupando antigos lixões e transformando-os em parques – com gestão coletiva – na Cidade do Cabo. Esta ação permitiu a reabilitação ecológica desses espaços e a reconexão destes povos com as suas origens e com a natureza (KNAAP *et al.*, 2013). A histórica mobilização forçou o poder público local a reconhecer a nova forma de propriedade.

Parte da literatura também estudou como movimentos contra-hegemônicos conseguiram mudar as relações de poder em maior escala. Gustavo López, Irina Velicu e Giacomo D’Alisa (2017) estudaram a experiência da Casa Pueblo, em Porto Rico, demonstrando como o discurso e a prática alteraram a organização territorial da localidade, garantindo um modelo de gestão coletiva.

O que vemos como atuação da contra-hegemonia (a articulação de novos sentidos comuns) é uma forma de repolitizar a organização da vida comunitária, sua economia e ecologia. Esses experimentos aparentemente localizados e isolados podem contribuir

1. As práticas “incluem oficinas gratuitas, palestras, programas da tarde e acampamentos de verão. Uma pesquisa de autorrelato de 114 hortas em 2007, por exemplo, indica que 42% das hortas estão trabalhando com escolas do bairro, ensinando alunos sobre plantas, animais e jardinagem. Algumas hortas estão envolvidas com programas alimentares sustentáveis, onde os jovens aprendem sobre frutas e legumes frescos produzidos localmente.” (EIZENBERG, 2012, p. 774).

para um questionamento mais amplo do capitalismo como um sistema em que as decisões estão enraizadas no valor de troca, na propriedade privada e no interesse próprio. (LÓPEZ; VELICU; D'ALISA, 2017, p. 88-107).

No México, a resistência ao cercamento dos “ejidos” (terras de uso comum, inspiradas em práticas tradicionais mexicanas) tem levado ao surgimento ou ao fortalecimento de reações de movimentos sociais (NAVARRO, 2014). Essas mobilizações buscam superar relações alienantes de terras submetidas a uma política estatal, cuja configuração tem sido incapaz de fazer frente aos cercamentos.

Também na América Latina, alguns sistemas de gestão comunitária da água no sul de Cochabamba, na Bolívia, promovem o uso e a gestão compartilhada dos recursos hídricos. Por essa razão, foram considerados como tendo “níveis exemplares de gestão técnica e administrativa, o que daria inveja a muitas empresas de serviços públicos e privados” (COMPOSTO; TRUJILLO; ZIBECHI, 2014, p. 259).

Ao estudar movimentos contra-hegemônicos do Nepal, Dinesh Paudel (2016), no texto “Re-inventing the commons: community forestry as accumulation without dispossession in Nepal” afirma que as práticas do comum se constituem em acumulação “sem espoliação”.

A acumulação sem espoliação é uma forma de acumulação de capital que está entrelaçada com as práticas cotidianas do comum. Nesse processo, reproduzir trabalhadores coletivos comunitários, em vez de assalariados individualizados, na apropriação dos bens comuns torna-se parte integrante de circuitos de mercadorias. (PAUDEL, 2016, p. 18).

Algumas ocupações urbanas que reivindicam moradia popular também podem ser classificadas como comuns, pois fortalecem a apropriação do espaço coletivo via gestão democrática do território. Além disso, elas vão de encontro à ideia de propriedade privada de espaços que não cumprem sua função social, confrontando com a lógica mais geral do capitalismo e atuando em espaços públicos ou privados geralmente abandonados, em uma perspectiva contra-hegemônica (CAMINHA, 2018a; CAMINHA, 2018b).

Ao analisar as ocupações de Belo Horizonte, João Tonucci Filho (2105) observou que algumas delas avançam para práticas contra-hegemônicas que

constroem o comum urbano, instituindo hortas, relações de solidariedade, decisões comuns e espaços de cooperação, não sendo meramente um local para moradia. Para que se torne uma alternativa concreta às políticas de cercamento do comum, é necessário que os movimentos sociais ou grupos organizados nas cidades saibam identificar as potencialidades da gestão compartilhada e da força dos comuns como instrumento de defesa dos direitos, dos recursos naturais e do próprio espaço urbano.

Na atual fase do capitalismo, são os usos e as condições sociais, econômicas e espaciais que condicionam a possibilidade de surgimento do “comum”. A construção social se dá nas práticas políticas de gestão coletiva, expressando-se na relação entre um grupo e um meio físico ou social. O *commoning* (fazer-comum) é o fator primordial para se definir essa relação (BLOMLEY, 2008; HARVEY, 2014; DARDOT; LAVAL, 2017). O comum é o processo social, comportando, portanto, tanto o substantivo quanto o adjetivo, expressando não somente o recurso, mas também a prática a ele relacionada. Neste sentido, não são somente os atributos físicos, mas a conexão deles com as pessoas e suas respectivas relações sociais (MATTEI, 2013; DARDOT; LAVAL, 2017). A conflituosa produção do espaço e a existência de uma comunidade que lute por ele também são fatores que caminham juntos e são essenciais para se identificar um comum contemporâneo. Portanto, é necessária a existência de um grupo social que participe da construção do seu ambiente.

Sendo assim, o comum se torna possível a partir de práticas coletivas e dinâmicas, constituídas por comunidades que possuem laços de solidariedade, não sendo uma entidade monolítica e estática, mas sim uma engenharia complexa e relacional, construída em diferentes épocas, espaços e lutas, com amplo repertório de resistência (CHATTERTON, 2010). A constituição de um espaço comum não é um estado de coisas realizado, uma materialidade concreta, mas um processo (STAVRIDES, 2016). Assim, os comuns evoluem na prática e na construção histórica e social, não existindo sem a construção da solidariedade e do “*commoning*” (WRM, 2017). “Por isso, mesmo compreendendo que podemos continuar a falar de ‘bens comuns’ como palavra de ordem na luta, será preferível abster-se de falar ‘bens’: não existem ‘bens comuns’, existem comuns que devem ser instituídos” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 620).

Por essa razão, comum é essencialmente um princípio político e não uma coisa, podendo-se inferir que o mais importante não é verificar o que é um comum contemporâneo, mas o que é fundamental, enquanto práticas coletivas, para a

sua constituição. O fenômeno deve ser reconhecido intelectualmente e na prática, pois a “práxis instituinte” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 618) é gerenciada pelos coletivos que lhe dão forma. Para Silke Helfrich, na lógica mercantilista, o uso dos recursos é restringido por barreiras e exclusões, sendo que a perspectiva do mercado implica em sua exaustão. Em contraposição, para o paradigma do comum, o fortalecimento das relações sociais é essencial para garantir acesso justo e a convivência é fundamental para a emancipação social, apostando na perspectiva de manter o acesso para todos (HELFRICH, 2019).

Ugo Mattei entende que os comuns contemporâneos são regidos pelo princípio da não exclusão, ainda que existam regras para o controle, ao contrário da lógica da propriedade privada. Consequentemente, não há obrigação de pagamento, a menos que haja a necessidade de financiamento de estruturas que garantam acesso (MATTEI, 2013). Um comum não pode ser concebido tão somente por uma lógica reducionista e mecanicista e tampouco pode ser separado do sujeito; ele precisa de uma relação humana já que as pessoas participam dele (CAPRA; MATTEI, 2018). Os comuns adquirem funcionalidade relevante conforme o contexto nos quais estão inseridos e não em face de características mecânicas ou objetivas. Do ponto de vista fenomenológico, não se pode desconectar o conceito da práxis (MATTEI, 2013).

Reconhecer os comuns torna-se, assim, uma tarefa política crucial por meio da qual as possibilidades não mercantilistas podem ser discernidas e revalorizadas (BLOMLEY, 2008). “Os bens comuns não são apenas uma “terceira via”, para além das falhas do estado e do mercado; eles são um veículo para reivindicar a posse da terra nas condições necessárias para a vida e sua reprodução” (WRM, 2017, p. 38). Portanto, o desafio não é somente criar os comuns, mas desenvolver as condições políticas e institucionais para que eles possam existir. Para ter um sentido estratégico, os comuns contemporâneos devem contribuir para a construção de uma subjetividade de resistência ao processo de mercantilização (SINGH, 2017). De forma sintética, é possível afirmar que um comum não se constitui a partir de um decreto ou ato voluntarista. Ele é a expressão de uma tríade, necessitando de um recurso não mercantilizado, de uma comunidade que o gerencie e o proteja e de práticas coletivas (BOLLIER, 2010). As três dimensões formam, conjuntamente, a ideia do comum.

Os regimes de propriedade e o comum

Como apresentado na seção anterior, os comuns desafiam as categorias de propriedade existentes em um sistema capitalista, além de trazer um entendimento de ação e de atribuição de valores e significados. Historicamente, os formatos de propriedade tendem a reproduzir o status quo, agindo a favor da manutenção de desigualdades. A tradição jurídica ocidental tem deixado muitas vezes de estudar alternativas às relações de poder que se estabelecem na concepção da propriedade, negligenciando que elas estão em constante transformação (UNGARETTI *et al.*, 2018). No Brasil, em termos normativos, a legislação e a literatura jurídica, em geral, conferem à propriedade um padrão estático e formalista que sacraliza seu conteúdo (COUTINHO *et al.*, 2018).

Os protocolos oficiais costumam reconhecer o que diz respeito à característica mais marcante, desconsiderando as escalas e nuances e o fato de que elementos privados, públicos e comuns podem interagir (FENNELL, 2009). As crises que vivenciamos têm como matriz uma visão de mundo atrasada, individualista e mecanicista em relação às formas de apropriação dos bens da natureza, normalizando o cercamento de comuns e a apropriação dos bens e recursos de interesse coletivo (CAPRA; MATTEI, 2018).

Um aspecto fundamental desta problemática é que as instituições que formam o arcabouço jurídico e a estrutura do direito converteram o comum em capital concentrado, naturalizando a privatização daquilo que é de interesse coletivo, gerando sua escassez e uma superabundância de capital. O direito dominante contribuiu com a instituição de um novo sistema de poder, que praticamente destituiu as pessoas dos processos de reprodução da natureza, mercantilizando as relações (CAPRA; MATTEI, 2018). Além disso, muitas vezes, os modelos jurídicos e institucionais levam os comuns a serem ignorados, especialmente quando estes estão ligados aos mais pobres. A práxis política e as teorias sobre as propriedades precisam olhar mais atentamente para este dilema, formulando propostas que sejam capazes de superar esta barreira (BLOMLEY, 2008). Como o comum não é dado e nem é uma tendência absoluta, ele deve ser encarado como uma questão do Direito, ou seja, que está enquadrado no campo do “deve ser”.

Por deixar o comum à margem, o direito atual deve ser contestado para dar lugar a uma nova forma (GERMAN; KEELER, 2009; DARDOT; LAVAL, 2017).

Por serem o resultado da comunidade soberana dentro de determinado território, os governos e a ordem jurídica deveriam protegê-los, da mesma forma que protegem a propriedade privada, o que geralmente não ocorre, colocando em xeque a legitimidade de suas bases sistêmicas. Portanto, é preciso uma “revolução ecojurídica” (CAPRA; MATTEI, 2018), tendo a propriedade comunitária como base. O direito pode converter áreas mercantilizadas em comuns que devem ser o princípio organizador de uma nova ordem jurídica, pois o *commoning* (fazer comum) pode gerar uma inteligência coletiva capaz de criar soluções para os graves problemas que vivenciamos.

O estatuto da propriedade tende a reproduzir as relações de poder para respaldar interesses dominantes, expressando-se especialmente no direito de acesso à terra. Não é meramente uma construção legal, é expressão das relações sociais, muitas vezes injustas, artificiais e desproporcionais, o que provoca os planejadores a dar respostas autênticas aos desafios econômicos, políticos, sociais envolvidos nesta dinâmica (DAVY, 2016).

Como ideia e como instituição, a propriedade confere poder. Reflete, cristaliza e catalisa tensões, embates e alianças entre classes, grupos de interesse e atores. Ao mesmo tempo em que concepções e práticas da propriedade podem fossilizar e reproduzir desigualdades e, com isso, garantir a permanência das estruturas sociais, elas podem produzir impactos e mudanças sociais (UNGARETTI *et al.*, 2018, p. 12).

Somos levados a não ver a existência do comum devido às vendas ideológicas e políticas que vão sendo colocadas sobre o nosso imaginário, mas também em razão das normas e leis que regulam o acesso aos diversos recursos naturais e culturais, construídos historicamente por práticas coletivas. O direito, em geral, funciona para minimizar as possibilidades de gestão coletiva, sendo que a propriedade comum não é concebida (RICOVERI, 2012). Isto ocorre fundamentalmente porque a ordem econômica vigente e a hegemonia técnico-científica tendem a ofuscar as demandas dos movimentos contra-hegemônicos, encobrendo a pluralidade das reivindicações e induzindo à conformidade (BLOMLEY, 2008).

No Brasil, o direito acabou por sustentar as posições tradicionais da teoria econômica que restringem a classificação das propriedades, formando-se praticamente um consenso (SALOMÃO FILHO, 2013). Essa concepção tomou forma principalmente após a edição da “Tragédia dos Comuns”, o que, no limite, contribuiu com a organização de uma estrutura que domina os comuns, sob a égide do poder econômico. Globalmente, os regimes de propriedade variam em um *continuum* que vai do totalmente público até o totalmente privado, com diversas escalas. No entanto, são adotadas tipicamente, não somente no sentido normativo, mas também conceitualmente, três tipologias de propriedade: a pública, a privada e mais raramente a comum (HELLER, 1998; EGGERTSSON, 2003; FENNELL, 2009; HASAN, 2002).

Essa classificação, no entanto, não é suficiente para dar conta da complexidade existente (DAVY, 2014). Tais modelos e tipologias de formas de usos e de regimes de propriedade não correspondem à diversidade construída histórica e socialmente. Desde que exista vontade política e relações sociais que o sustentem, um formato de propriedade ou um arranjo de recursos que funcionam na prática podem ser perfeitamente modelados pela teoria e pelas normas. É o que alguns autores chamam de “Lei de Ostrom” (FENNELL, 2011).

Diversas pesquisas relevantes demonstraram existir uma gradação que não se submete aos limites da propriedade comunal, estatal e privada. É possível ter relações comunitárias em uma propriedade com título privado, da mesma forma que é possível ter o título sobre algo que esteja no interior de uma propriedade comunal (GIORDANO, 2003). Em outras palavras, o domínio dos recursos é distinto do domínio dos direitos. As dimensões materiais e imateriais se entrelaçam na relação entre bens públicos, privados e comuns (DAVY, 2014). Essa situação faz com que sejam frequentemente encontradas escalas de propriedades, trazendo à tona a necessidade de a forma de propriedade ser abstraída quanto a nuances e gradações (FENNELL, 2009, 2011).

A visão sobre as formas de uso e os regimes de propriedade é “monorracional”, não conseguindo lidar com uma lógica “polirracional”. É necessário, portanto, estabelecer “racionalidades plurais” (DAVY, 2014) a fim de definir cada tipo de uso, para que cada uma tenha uma identidade própria. Do ponto de vista urbanístico, as cidades são consequência espacial da polirracionalidade aplicada na prática, pois representam uma sistematização de distintos usos públicos, privados e comuns, com grande diversidade e pluralidade.

A verificação das diretrizes que constituem o comum frente às dinâmicas sociopolíticas expressadas nos regimes de propriedades socialmente reconhecidos é um parâmetro importante para a compreensão de como se dá, de um lado, a consolidação do comum, e de outro, o seu desfazimento. Em outros termos, a consolidação ou não de um comum também se constitui e se transforma a partir da atribuição de usos em distintos tipos de propriedade. No contexto neoliberal, diversas estratégias são utilizadas pelo capital para cercar, diluir ou cooptar os comuns, como parte dos processos de acumulação, na forma que discutiremos a seguir.

A desconstrução do comum

Em tempos remotos, os recursos disponíveis para o uso coletivo tinham suas bases no uso comum. Contudo, na atualidade, os mercados e a visão constituída pela hegemonia do Norte trazem uma versão colonial fundada na ideia de mercantilização (RICOVERI, 2012), o que leva os comuns a serem, em determinadas circunstâncias, uma reação.

A diluição e o cercamento dos comuns estão ligados à engrenagem capitalista, trazendo consequências negativas para as populações mais vulneráveis (BAVISKAR; GIDWANI, 2011). Esse processo é também conhecido como “acumulação por espoliação”, sendo uma fase contemporânea da “acumulação primitiva”, o que, em síntese, seria a expansão do capitalismo para áreas não capitalistas (HARVEY, 2014).

No Brasil e no mundo, a escalada dos ideais neoliberais, no final do século XX, significou o agravamento da tendência de se dissolver espacialidades comunitárias. Recursos, bens e direitos que deveriam ser de interesse coletivo, convertem-se em mercadoria em um processo de “cercamento dos bens comuns”, com a transferência de bens de interesse coletivo para interesses privados (BOLLIER, 2010, p. 44).

Áreas que deveriam ser inapropriáveis (DARDOT; LAVAL, 2017) se converteram ou em propriedades particulares ou em espaços restritos e vinculados às práticas mercantis. Bens necessários à subsistência foram sendo transformados em recursos mercantis e “o funesto resultado disso é que a maioria dos habitantes atuais das cidades encontra-se desligada da natureza e mergulhada no analfabetismo ecológico e na alienação” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 194).

A falta de monitoramento também pode levar à degradação ou ao cercamento de comuns, a exemplo de praias monopolizadas por particulares ou ruas que passam a ser controladas por gangues. No espaço urbano, alguns estudos têm surgido visando melhor compreender o fenômeno denominado “derrapagem regulatória” (FOSTER, 2011). Ou seja, espaços compartilhados, cujos governos não possuem capacidade ou vontade política para mantê-los e regular seu acesso, e, ao mesmo tempo, há uma dificuldade em privatizá-los oficialmente, inserindo um incentivo para que grupos, corporações ou mesmo o crime organizado se apossessem do território.

O capitalismo, por natureza, requer a dissolução de propriedades comuns e o privado se constituiu, ao longo da história, com o desfazimento do comum, objetiva e filosoficamente (DARDOT; LAVAL, 2017). A expulsão de pessoas das terras comuns na Europa foi o que permitiu a acumulação primitiva, na gênese do capitalismo (CAFFENTZIS; FEDERICI, 2014; WOOD, 2001). Quase tudo que nos cerca tem algum preço, sendo monetizado e capturado pelo capital. Este processo continua a ocorrer, seja para inaugurar relações capitalistas, seja para consolidá-las e resolver cismas sistêmicos.

Mesmo quando não pode ser quantificado, cercado e vendido como uma mercadoria, o comum é comercializado. O meio ambiente e os bens culturais de uma cidade, que seriam de todos, são muitas vezes capturados pelo mercado turístico ou imobiliário (BAVISKAR; GIDWANI, 2011; HARVEY, 2014). O cercamento dos comuns no espaço urbano tem como uma de suas principais expressões os processos de espoliação. O comum não é um fenômeno que existia e deixou de existir, ele é sempre produzido. “O problema é que ele é continuamente encapsulado e apropriado pelo capital em sua forma mercantil e monetária” (HARVEY, 2010, p. 105). De forma complementar, utiliza os meios não capitalistas para acumular.

A expansão para áreas não capitalistas provoca, necessariamente, tensões territoriais, causando complicações para o sistema e crises de sobre(super)acumulação. Esses processos continuam presentes, alimentando a lógica capitalista, razão pela qual Harvey (2005) argumenta não fazer mais sentido chamá-los de “acumulação primitiva” ou “acumulação original”, mas sim de “acumulação por despossessão”, que, de acordo com Dardot e Laval,

é um incremento de valor que se produz não por meio dos mecanismos endógenos clássicos da exploração capitalista, mas do conjunto dos meios políticos e econômicos,

que permite à classe dominante apossar-se – se possível sem custos – do que não era de ninguém ou do que era até então propriedade pública ou patrimônio cultural e social coletivo (DARDOT, LAVAL, 2017, p. 137).

O Estado, nesta formulação, é fundamental e decisivo para garantir a despossessão. Em diversos casos, camponeses foram expulsos de suas terras para garantir a proletarianização. Os processos descritos por Marx foram aprimorados (desnacionalização de empresas e reservas, financeirização da economia, apropriação de ativos culturais coletivos, privatizações etc.), atualizando as formas de dominação (HARVEY, 2005).

A acumulação ganhou escala planetária, mas é preciso reconhecer suas especificidades, cada vez mais complexas na contemporaneidade. Não existe um padrão “monotônico” de lucro e o capitalismo assumiu múltiplos significados, dimensões e dinâmicas. Frações do capital competem para privatizar, abrindo espaço para a urbanização do capital financeiro (MORENO; SHIN, 2018). Este processo de privatização e cercamento dos comuns obedece a uma lógica de mercantilização especulativa dos bens de interesse comum da cidade, especialmente da terra. “A mercadorização (*commodification*), o peso cada vez maior das grandes empresas (*corporatization*) e a pressão da lógica proprietária (*propertization*) vão de par e não conhecem limites políticos ou morais” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 106).

Essa reprodução sistemática da mercantilização da terra amplia os mecanismos de cercamento. Paralelamente, o mercado de preços de imóveis de áreas privadas especula com base em lucratividade, que não é oriunda somente da produção (casas, edifícios, infraestrutura), mas também de um valor fictício da terra, sendo o preço do imóvel elemento chave para essa mercantilização (PEREIRA, 2015). O complexo formado pelo Estado, agentes produtores e financiadores (muitas vezes especuladores) busca garantir a rentabilidade na produção, reinventando-se diante das crises e das saturações que enfrenta. A anulação do espaço como uma construção social, a legitimação da violência, quando julgada necessária, e a mercantilização da vida também contribuem com a legitimação desta lógica (PETRELLA, 2018).

Nos últimos anos, notou-se o aumento dos processos de flexibilização de leis que regulam o espaço urbano, a diminuição do poder do Estado, a privatização e a ampliação de áreas de governo com acesso privilegiado para indivíduos e grupos sem uma privatização completa, mas parcial. Trata-se de uma

estratégia de transformação e não, necessariamente, de uma eliminação de comuns, devido a resistências sociais que ocorrem em determinados territórios e circunstâncias. Grupos econômicos abarcam serviços mais rentáveis e deixam os menos lucrativos para governos e comunidades. Nesta perspectiva, a ecologia política busca compreender, em especial, a teia de interesses envolvidos nestes casos (TURNER, 2016).

Os comuns podem ser capturados e utilizados para amenizarem alguns dos sintomas negativos mais evidentes do neoliberalismo (BAVISKAR; GIDWANI, 2011). Em determinadas circunstâncias, o sistema de poder pode usar cooperações a seu favor, pois os cercamentos, se levados ao limite, também são contra-producentes, podendo reduzir a legitimidade dos processos de privatização. Esta cooptação pode ocorrer, basicamente, de três formas.

Uma primeira possibilidade ocorre quando o discurso é utilizado para abrir uma área e mercantilizá-la. Com a defesa de que algumas áreas devem ser abertas porque “são de todos”, cria-se o ambiente para que seja feito justamente o inverso. Nesses casos, os ativos públicos são usados para que alguns grupos ganhem², apropriando-se privada ou corporativamente daquilo que deveria ser revertido para o benefício da coletividade, já que “(...) a proliferação de instituições semelhantes a um *commons* não é necessariamente anticapitalista, mas na verdade pode ser vista como uma tentativa de sustentar o funcionamento do capitalismo” (TURNER, 2016, p. 798).

Uma segunda ocorrência é observada quando alguns comuns podem também significar novos cercamentos. Essa situação os coloca em contradição com a defesa maior das relações de compartilhamento, principalmente como comuns com perspectiva transformadora (CAFFENTIZIS; FEDERICI, 2014). Essas iniciativas podem

facilmente gerar nova forma de fechamento, os comuns sendo construídos com base na homogeneidade de seus membros, muitas vezes produzindo condomínios fechados, fornecendo proteção do ‘outro’, o oposto do que o princípio dos comuns implica para nós (CAFFENTIZIS; FEDERICI, 2014, p. i100).

2. É o caso da produção dos queijos suíços, cujos produtores ligados a grandes cooperativas utilizam imensas áreas de pastagem, atendendo aos interesses do mercado (CAFFENTIZIS; FEDERICI, 2014).

Como terceira possibilidade, podem ser capturados pelo capital de forma indireta. Isto ocorre quando alguns aparelhos públicos, como parques, têm seu acesso restrito a poucas pessoas em razão do planejamento urbano, da falta de acessibilidade (como transporte público) ou mesmo pelo aumento dos custos gerais de se manter naquela área ou de visitá-la, por exemplo. A “comunalização” daquele espaço público se dá apenas para os que possuem melhores condições (HARVEY, 2014).

Conclusão

De acordo com o exposto, o comum se expressou com características fundantes primeiro como direito e um costume de determinadas comunidades, para em seguida, gradativamente, se constituir como resistência e como elemento anti-establishment. Igualmente, é possível afirmar que os comuns, na gênese do capitalismo, passaram por um processo de cercamento. Contemporaneamente, continuam sendo produzidos e reproduzidos, mas sofrem sistematicamente com o processo de acumulação por despossessão (nova acumulação primitiva), sendo dissolvidos ou cooptados.

Como parâmetro para identificar os comuns, a partir da especificidade do objeto de pesquisa, as escolas apresentam um conjunto de contribuições e nelas é possível identificar convergências. O neoinstitucionalismo (OSTROM, 2000; JOHANSSON; PARKER, 2011; EGGERTSSON, 2003) aponta que é necessário existir entre outros aspectos: consciência da população local quanto à importância de determinado comum; regras de apropriação conhecidas por todos; possibilidade de sanções para aqueles que atentam contra a sua integridade, com mecanismos de resolução de conflitos e autodeterminação da comunidade (que pode atuar em parceria com o poder público).

Quanto à corrente contra-hegemônica (DARDOT; LAVAL, 2017; CARRIÓN, 2018; CAFFENTZIS; FEDERICI, 2014; CHATTERTON, 2010) é afirmado que: os bens comuns não são dados, nem compostos por formalismos institucionais, são socialmente produzidos e reproduzidos; deve existir uma comunidade, formada por indivíduos dispostos a defender um comum, com práticas colaboracionistas e uma lógica não mercantilizada; exige-se construção de regras e mecanismos de decisão objetivos.

Nos dois casos, existe a necessidade de um recurso, bem ou direito não mercantilizado, uma comunidade que atue e os proteja e de uma prática do fazer-comum. Esta leitura permitiu verificar como a literatura acompanhou o desenvolvimento histórico, transitando do rural para o urbano, bem como contribuiu para o entendimento dos processos e realidades que atuam em dinâmicas contemporâneas. No mesmo sentido, foi possível verificar os desafios para que um comum se consolide frente à leitura das tipologias de propriedades e sua relação de enfrentamento ou não reconhecimento dos comuns.

Os regimes de propriedade reproduzem relações de poder e respondem a interesses econômicos e sociais que atuam contrariamente ao comum e induzem à conformidade em relação às injustiças. Neste sentido, a demonstração da viabilidade e da relevância dos comuns, propostas pelas principais escolas de pensamento, além de serem importantes instrumentos de grupos políticos e movimentos sociais, são fundamentais para as lutas contemporâneas que geralmente se originam de resistências aos processos de desconstituição do comum.

Do ponto de vista empírico, esta reflexão contribuiu decisivamente para a compreensão das dinâmicas territoriais presentes no objeto da pesquisa, as frentes sociopolíticas e seus conflitos e interesses, a evolução do sentido do comum naquele território, o papel do Estado, as fragilidades da legislação que define o planejamento territorial, as estratégias do capital e principalmente como o comum se constituiu ao longo do tempo.

São constituídas atualmente diversas formas do comum, em claros processos de resistência, com o objetivo de construir justiça territorial, sendo o regime de uso comunitário, nas palavras de David Bollier (2010), uma forma de propriedade mais justa em diversas circunstâncias. Há inúmeros exemplos identificados pela literatura em todos os continentes (EISENBERG, 2012; ROGGE; THEESFELD, 2018; KNAAP *et al.*, 2013; LÓPEZ; VELICU; D'ALISA, 2017; COMPOSTO; TRUJILLO; ZIBECCHI, 2014; TONUCCI FILHO, 2015).

O comum está sob a mira sistemática do capital, seja para dissolvê-lo por completo, com cercamentos que o convertem em mercadoria, seja como objeto de cooptação, para amenizar os efeitos da expansão capitalista. Portanto, é tarefa central compreender como se dão esses mecanismos, seja para criar resistências, seja para pensar em estratégias de planejamento territorial que coloquem os direitos das maiorias em primeiro plano.

Referências

- ACOSTA, A. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante, 2016.
- BAVISKAR, A.; GIDWANI, V. Urban Commons. *Economic and Political Weekly*, v. 46, n. 50, 10 dec. 2011.
- BLOMLEY, N. Enclosure, Common Right and the Property of the Poor. *Social & Legal Studies*, v. 17, n. 3, p. 311-331, 2008. doi: 10.1177/0964663908093966.
- BOLLIER, D. Os bens comuns: um setor negligenciado da criação de riqueza. *Lugar Comum*, n. 31, p. 43-54, 2010.
- BURCKHART, T.; PETTERS MELO, M. O direito à água nas Constituições da América do Sul: elementos comuns e traços distintivos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, 2019. doi: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i2.6057>.
- CAFFENTZIS, G.; FEDERICI, S. Commons against and beyond capitalism. *Community Development Journal*, v. 49 (suppl 1), p. i92-i105, Jan. 2014.
- CAMINHA, J.V. O comum como ação coletiva no espaço e cotidiano. História, Natureza e Espaço. *Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa NIESBF*, [S.l.], v. 7, n. 1, jul. 2018a
- CAMINHA, J.V. Sobre as ocupações urbanas e suas potencialidades como comum. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA LAS, 15., 2018, Barcelona. Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2018b.
- CAPRA, F.; MATTEI, U. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.
- CARRIÓN, M. *et al. Em defesa do bem comum*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- CASTRO-COMA, M.; MARTÍ-COSTA, M. Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, v. 42, n. 125, Jan.-Apr. 2016. doi: 10.4067/S0250-71612016000100006.
- CHATTERTON, P. Seeking the urban common: Furthering the debate on spatial justice. *City*, v. 14, n. 6, p. 625-628, 2010.
- COMPOSTO, C.; TRUJILLO, M.L.N.; ZIBECCHI, R. (org.). *Territorios en disputa: despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. 1. ed. México, D. F.: Bajo Tierra Ediciones, 2014.

- COUTINHO, D. *et al.* *Propriedades em transformação: Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI*. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- DAVY, B. Polyrational property: rules for the many uses of land. *International Journal of the Commons*, v. 8, n. 2, 2014.
- DAVY, B. *Land policy: planning and the spatial consequences of property*. New York: Routledge, 2016.
- EGGERTSSON, T. Open Access Versus Common Property. In: ANDERSON, T.L.; MCCHESENEY, F.S. (ed.). *Property Rights: Cooperation, Conflict, and Law*. Princeton University Press, 2003. p. 73-89. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctv301f7w.10.
- EIZENBERG, E. Actually Existing Commons: Three Moments of Space of Community Gardens in New York City. *Antipode*, v. 44, n. 3, p. 764-782, 2012.
- FENNELL, L.A. *Commons, Anticommons, Semicommons*. University of Chicago Public Law & Legal Theory, 2009. (Working Paper, n. 261).
- FENNELL, L.A. Ostrom's Law: Property rights in the commons. *International Journal of the Commons*, v. 5, n. 1, 2011.
- FOSTER, S. Collective Action and the Urban Commons. *Notre Dame Law Review*, v. 87, n. 1, 2011.
- GERMAN, L.; KEELER, A. Hybrid institutions: Applications of common property theory beyond discrete tenure regimes. *International Journal of the Commons*, v. 4, n. 1, p. 571-596, 2009. doi: <http://doi.org/10.18352/ijc.108>.
- GIORDANO, M. The Geography of the Commons: The Role of Scale and Space. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 93, n. 2, p. 365-375, 2003.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- HARVEY, D. *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*, São Paulo: Martins Fontes, 2014.

- HASAN, L. Revisiting Commons - Are Common Property Regimes Irrational?. *SSRN Electronic Journal*, Feb. 2002. doi: 10.2139/ssrn.1219563.
- HELFRICH, S. *As lógicas dos comuns e do mercado: uma comparação resumida de suas principais concepções*, 2019. Disponível em <http://wealthofthecommons.org/essay/logic-commons-market-shorthand-comparison-their-core-beliefs>.
- HELLER, M.A. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harv. L. Rev.*, v. 111, n. 3, 1998.
- JOHANSSON, M.; PARKER, P. *The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing*. Presented at International Conference of the European Urban Research Association (EURA) 2011. Cities without Limits 23-25 June, Copenhagen, 2011.
- KNAAP, W. *et al.* Urban green commons: Insights on urban common property systems. *Journal Global environmental change*, v. 23, n. 5, p. 1039-1051, 2013.
- KONZEN, L.P. Espaços públicos urbanos: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade. *Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)*, v. 11, p. 276-303, 2012.
- LÓPEZ, G.A.G.; VELICU, I.; D'ALISA, G. Performing Counter-Hegemonic Common(s) Senses: Rearticulating Democracy, Community and Forests in Puerto Rico, *Capitalism Nature Socialism*, v. 28, n. 3, p. 88-107, 2017.
- MATTEI, U. *Bienes comunes*. Un Manifiesto. Madrid: Ed. Trotta, 2013.
- MCCARTHY, J. Commons. In: CASTRE, N. *et al.* (ed.). *A Companion to Environmental Geography*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. p. 498-514.
- MORENO, L.; SHIN, H.B. Introduction: The urban process under planetary accumulation by dispossession, *City*, v. 22, n. 1, p. 78-87, 2018.
- MOSS, T. Spatiality of the Commons. *International Journal of the Commons*, v. 8, n. 2, p. 457-471.
- NAVARRO, M.L. Luchas por lo común contra el renovado cercamiento de bienes naturales en México. *Revista Bajo el Volcán*, México, n. 21, 2014.
- OS BENS comuns modelo de gestão dos recursos naturais. *Passerelle*. Revista do CoreDEM, n. 6, 2012. Disponível em: https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens_comuns.pdf.

- OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes*. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica; Cuernavaca: UNAM, CRIM; Instituto de Investigaciones Sociales, 2000.
- OSTROM, E. Reformulating the Commons. *Ambiente e Sociedade*, n. 10, p. 5-25, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2002000100002>.
- PAIXÃO, R.J. *Desafios para a consolidação de um comum: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo – SP – Brasil*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2020.
- PAUDEL, D. Re-inventing the commons: community forestry as accumulation without dispossession in Nepal. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 5, 2016.
- PEREIRA, P.C.X. Mercantilização da terra e do trabalho. Um problema insolúvel? In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL, 1., 2015, Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.
- PETRELLA, G.M. Fissuras na renovação urbana da área central de São Paulo: do crack às PPPs na dinâmica imobiliária e urbana na região da Luz. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/fissuras-na-renovacao-urbana-da-area-central-de-sao-paulo/>.
- RICOVERI, G. *Bens comuns versus mercadorias*. Tradução de Vincenzo Maria Lauriola e Elaine Moreira. 1. ed. Rio de Janeiro: Multifoco, 2012.
- ROGGE, N.; THEESFELD, I. Categorizing urban commons: Community gardens in the Rhine-Ruhr agglomeration, Germany. *International Journal of the Commons*, v. 12, n. 2, p. 251-274, 2018.
- SALOMÃO FILHO, C. *Direito Concorrencial*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- SILVEIRA, S.A.; SAVAZONI, R. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. *Liinc em revista*, v. 14, n. 1, p. 5-18, 2018. doi: <https://doi.org/10.18617/liinc.v14i1.4150>.
- SINGH, N. Becoming a commoner: The commons as sites for affective socio-nature encounters and co-becomings. *Ephemera*, v. 17, n. 4, p. 751-776, 2017. Disponível em: http://www.ephemerajournal.org/sites/default/files/pdfs/contribution/17-4singh_0.pdf.
- STAVRIDES, S. *Common Space*. The City as Commons. London: ZED BOOKS, 2016.

- TONUCCI FILHO, J.B.M. *Urban occupations as urban commons?* Explorations from Belo Horizonte, Brazil. Bologna, 2015. Trabalho apresentado na 1ª IASC Thematic Conference on the Urban Commons, Track 1: Claiming the Urban Commons.
- TURNER, M. Political ecology III: The commons and commoning. *Progress in Human Geography*, 2016. doi:10.1177/0309132516664433.
- UNGARETTI, D. *et al.* (ed.). *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2018.
- WOOD, E.M. *A origem do capitalismo*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- WRM. Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. Ciladas, dilemas e contradições no discurso sobre direitos nas florestas. *Boletim WRM 234*, nov. 2017. Disponível em: <https://www.wrm.org.uy/pt/boletins/nro-234>.

Suzana Cecilia Kleeb é historiadora e museóloga, doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a tese “Metamorfoses da sociabilidade brasileira. Estudos nas configurações territoriais da Bocaina (Vale do Paraíba, São Paulo) e do Lago de Sobradinho (Sertão do São Francisco, Bahia)”, realizada sob orientação do Prof. Arilson Favareto, defendida em 2019 e indicada em 2021 à terceira edição do prêmio Maria Nazareth Baudel Wanderley, da Rede de Estudos Rurais.

Arlison Favareto é sociólogo, doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenador do Núcleo Cebrap Sustentabilidade.

Transformações das dinâmicas territoriais a partir da articulação território, sociedade e indivíduos

Um estudo aplicado no Sertão do São Francisco, Bahia

Suzana Cecilia Kleeb
Arilson Favareto

Introdução

Nas primeiras décadas do século XXI, o enfoque territorial ocupou lugar de destaque na agenda de planejamento regional e de incremento de políticas e instituições de governo que enfatizaram a importância da conformação territorial para ampliar oportunidades a favor do desenvolvimento menos desigual. Na literatura sobre o tema isso se deu por meio de estudos que analisavam estratégias políticas, instituições envolvidas, o papel do Estado e do serviço público, interfaces com organizações públicas e privadas focalizando temas como inclusão social e produtiva, planejamento territorial, relações urbano-rurais, para citar alguns deles. Nestes estudos, para além da dimensão econômica ou política, os aspectos

1. O capítulo se apoia em resultados da tese “Metamorfoses da sociabilidade brasileira. Estudos nas configurações territoriais da Bocaina (Vale do Paraíba, São Paulo) e do Lago de Sobradinho (Sertão do São Francisco, Bahia)”, defendida em fevereiro de 2019, sob orientação do Professor Doutor Arilson Favareto e indicada à terceira edição do prêmio Maria Nazareth Baudel Wanderley, da Rede de Estudos Rurais, em agosto de 2021.

sociais estavam presentes com foco na agência de atores sociais, destacando-se seu papel na implementação das políticas, na composição de coalizões e sua ação na emergência e consolidação de programas territoriais e resultados coletados desde então. Apesar da fértil existência de temáticas sociais nas pesquisas, foram sentidas lacunas em leituras que promovessem análises a respeito da conformação do tecido social, focalizando inter-relações com as dinâmicas territoriais, ou como suas características foram e são reproduzidas, reverberando tanto nas formas de sociabilidade como nas estratégias de dominação; aspectos fundamentais para compreender bloqueios ou oportunidades para ultrapassar desafios a favor de condições de vida mais qualitativas e inclusivas. Focalizaram-se relações diretas do tecido social com características dos territórios, mas havia um caráter descritivo, sem avançar em aportes teórico-metodológicos que espelhassem uma abordagem explicativa para tais resultados.

Diante dessa constatação, este capítulo² busca contribuir com uma proposição teórico-metodológica relativamente inovadora que se assenta no interesse em compreender como as interdependências entre território, sociedade e indivíduo se organizam e quais resultados podem ser sentidos nas dinâmicas nas quais a tríade acima estaria envolvida. Esta análise se traduz em uma maneira de avançar a favor de abordagens que permitam auxiliar na compreensão do porquê das heterogeneidades territoriais em interface com a morfologia do tecido social e padrões de comportamentos. Além desta aproximação teórico-metodológica e visando captar as primeiras impressões empíricas, foi selecionado um território denominado artificialmente como Lago de Sobradinho³, no Sertão do São Francisco (Bahia), que aqui terá a função de exprimir um estudo de caso. Assim, este artigo se alicerça em três afirmações. A primeira é de que os padrões sociais, reproduzidos nos modos de sociabilidade e nas estratégias de dominação são constituídos de heranças amalgamadas na estrutura social e integram indelevelmente a forma como sociedade e indivíduos estabelecem inter-relações com as dinâmicas territoriais, construindo, assim, disposições sociais de embate a resistências, conflitos ou acolhimento de oportunidades. A segunda indica que estes impactos são sentidos

-
2. A tese esteve associada ao projeto de pesquisa "Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil", realizado sob coordenação do Professor Doutor Arilson Favareto, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, São Paulo.
 3. Além deste caso Lago de Sobradinho, objeto deste capítulo na tese, também foi analisado o caso do território Bocaina no Vale do Paraíba, São Paulo.

pelos indivíduos de forma diferenciada a depender do lugar social ocupado no campo de disputas e dos atributos sociais que foram acumulados, e como estes foram ou podem ser aproveitados a fim de modificar seu lugar social. E, por fim, o território é o espaço em que as forças sociais dialogam, estabelecem diferenciações, contradições e disputas inerentes ao fazer social, que, quando analisados em sua dimensão histórica, permitem que se conheça o sentido das mudanças das dinâmicas territoriais, bem como o reflexo em possibilidades e restrições à ação dos indivíduos.

O desdobramento destas afirmações se apoia nas próximas três seções deste artigo. A primeira se organiza no diálogo com autores de áreas de estudo distintas, mas conexos ao tema proposto. São dois sociólogos do século XX, Norbert Elias e Pierre Bourdieu, que focalizam de que maneira seria possível analisar as relações entre indivíduo e sociedade, quais pressões sociais e formas de dominação envolvidas, e como este quadro se movimenta no tecido social no longo prazo. Em seguida, são apresentadas reflexões sobre a ideia de território enquanto o espaço de disputas, em aproximação aos estudos em áreas rurais e interioranas, caso do Lago de Sobradinho (Bahia), com reflexões organizadas por diferentes autores. Na segunda seção, a partir deste arcabouço teórico-metodológico, se introduzem procedimentos metodológicos que permitem a aproximação destes corpos teóricos e metodologia conexos a eles. Na terceira seção, é apresentada uma síntese de resultados da aplicação das ideias apresentadas nas duas seções no caso citado acima. Ao final, as considerações finais retomam questões e iluminam avanços e desafios para a construção de um edifício teórico-metodológico que aproxime os três entes centrais a esta reflexão: sociedade, indivíduos e território.

Das interdependências entre indivíduos e sociedade e território

Desde o século XIX pensadores elencaram reflexões associadas às interfaces entre indivíduo, sociedade e as influências do contexto socio-histórico vivido naquele momento de racionalização do mundo moderno. Georg Simmel e Max Weber foram decisivos para esta análise. Se Simmel focalizou a interação entre os indivíduos, observando a ampliação dos níveis de diferenciação social e o embate entre objetividade e subjetividade que tensionava a relação entre indivíduo e sociedade a favor de novos arranjos e novas formas de interação social (SIMMEL, 1983),

Weber também se dedicou a visualizar o avanço do sistema capitalista ocidental e o estilo de vida desenvolvido desde então. Evidenciou que não eram apenas aspectos puramente econômicos que traduziriam respostas para as transformações; também estava em curso a consolidação de um *ethos* peculiar apoiado em uma racionalidade que ia além da perspicácia nos negócios, mas influenciava a forma como agentes sociais estabeleciam relações sociais, pautadas em condutas individuais e sociais com características apoiadas no individualismo, na racionalidade, na impessoalidade e na previsibilidade. Todos estes comportamentos estavam sustentados por formas de domínio de uns sobre outros, o que permitiu a Weber organizar um conjunto de reflexões a respeito da dominação sistematizado em uma análise sobre como normas e regulações sociais envolviam a obediência como ponto de partida para que regras fossem efetivamente interiorizadas pelos indivíduos (WEBER, 2004; PIERUCCI, 2003).

Norbert Elias e Pierre Bourdieu, nos meados da primeira metade do século XX, valeram-se destes ensinamentos, mas trouxeram outras luzes para a discussão. Cada qual com seu arcabouço reflexivo observou que o ponto de contato entre indivíduo e sociedade não estaria apenas na ação da obediência em si, mas nas formas como as regras e normas das estruturas sociais eram introjetadas nos indivíduos e como estes, a partir de suas experiências sociais, as reproduziriam de volta à sociedade, moldando-as e sendo moldados por elas (ELIAS, 2011; BOURDIEU, 2007). Como indica Favareto e seus colaboradores (2015), esta movimentação é relevante, pois permite que se analise como agentes e grupos sociais dialogam, de que forma exercem pressão uns sobre os outros e qual a hierarquia e as formas de dominação que podem ser observadas, especialmente nos momentos em que agentes sociais buscam alcançar melhores posições no campo social. Com Elias e Bourdieu explicitava-se uma abordagem relacional e interdependente entre os indivíduos e a sociedade. Para dar conta de seu edifício teórico, cada qual lançou mão de um conjunto de conceitos para a compreensão de como este mecanismo se organizaria⁴.

Norbert Elias apresentou sua teoria relacional sustentada no conceito de configuração social que consubstancia uma articulação processual, ou uma rede de interdependências, entre indivíduos e sociedade, em que os primeiros se

4. Diante da abrangência conceitual desses autores são elencados alguns de seus conceitos que se aproximam das proposições associadas a este artigo. Um conjunto mais amplo pode ser acessado na tese citada e na bibliografia associada a ela.

encontravam incluídos *na* sociedade e, relacionalmente, a sociedade é composta *de* indivíduos (ELIAS, 1994). A partir desta forma de análise, o que estaria em jogo não seriam as ações individuais estanques, mas os processos que ligariam as ações às regulações sociais, ao controle de poder e às formas de dominação; e como os indivíduos internalizariam esses efeitos e os reproduziriam na sociedade. Além disso, outra categoria analítica cara a Elias era o tempo, que não seria externo aos indivíduos e à sociedade, antes seria uma construção social a que todos estariam sujeitos, ainda que não fosse experimentado por todos da mesma maneira (ELIAS, 2011). O autor realça que variações e permanências existentes nas relações sociais estabelecem formas de análise flexíveis, maleáveis, mas que apenas podem ser apreendidas se analisadas em perspectiva histórica (ELIAS, 1994, 2011; LEÃO; FARIAS, 2012). E é exatamente esta forma de análise que permite observar a relação constante de tensão e equilíbrio entre violência e pacificação inerente ao processo civilizador que nunca está concluso e sempre em perigo, posto que envolve lutas de poder, estratégias de dominação e de diferenciação social entre indivíduos.

Pierre Bourdieu contribui com um aprofundamento no entendimento de como se processam as disputas, os modos de dominação, as interações e representações que os agentes desenvolvem entre si, a partir da análise das dinâmicas internas de ascensão e declínio de suas posições no meio social, valorizando o olhar sobre as lutas de poder que alteram a morfologia social, suas formas de dominação e sociabilidade (BOURDIEU, 2011). Realça que os processos de dominação não estão centrados na obediência de uns pelos outros como apresentado por Weber, visto que os dominados “contribuem com frequência à revelia, outras vezes contra sua vontade, para sua própria dominação, aceitando tacitamente, como que por antecipação, os limites impostos” (BOURDIEU, 2007, p. 205-206). Desta reflexão, introduz uma ideia fundamental em seu arcabouço teórico: violência simbólica, como forma de coerção entre as estruturas objetivas e as estruturas mentais dos indivíduos (BOURDIEU, 2007). É por meio da violência simbólica que normas, regras e crenças elencadas pelos detentores do poder e presentes nos processos de socialização são introjetadas nos agentes, fazendo parte de sua forma de viver e de se posicionar no mundo social (BOURDIEU, 2007). Sem dúvida existem estratégias de defesa dos dominados, mas são poucas as possibilidades de lograrem sucesso, pois em um campo, visto como espaço de combate, há uma distribuição desigual de capitais entre dominados e dominantes e esta condição pode impedir o acesso a diferentes posições na estrutura social.

Para compreender os mecanismos envolvidos nesta proposição, Bourdieu apresentou um conjunto de conceitos, dos quais para este artigo se destacam três. O primeiro é o campo, considerado como espaço social sistêmico, com regras próprias e autonomia relativa em relação aos demais campos. Este é diversificado a depender das motivações que levam os agentes a constituírem o campo – político, literário, acadêmico, entre outros – e carregam entre si homologias estruturais, em que mesmo que se alterem algumas características, aquelas centrais e historicamente construídas são mantidas (BOURDIEU, 2008). O segundo conceito é de capital, uma espécie de trunfo social que os indivíduos adquirem por meio de sua atuação na sociedade, envolvendo relações de poder, condutas sociais, maneira de enxergar e se posicionar no mundo, revelando formas de distinção e de hierarquização social (BOURDIEU, 2008). Este trunfo é importante, pois ele é que permite ao agente social, a depender dos tipos e volumes de capital associados às relações de identidade com seu grupo, modificar sua posição e diferenciação social. Estes são acumulados no interior dos diferentes campos – político, econômico, cultural, entre outros –, contendo características associadas a eles e que nomeiam os capitais. Os agentes sociais podem mobilizar recursos ou capitais acumulados em um campo e reinvesti-los em outro para melhorar sua posição social (BOURDIEU, 2008). Para explicar como estes trunfos ou capitais podem ser adquiridos, Bourdieu lança mão de um último conceito para o qual ele dedicou menos estudos.: é o *habitus*, que identifica um conjunto de disposições sociais⁵ e percepções organizadas pelo agente social para realizar determinadas ações que podem lhe garantir a acomodação e ampliação de trunfos e, ao mesmo tempo, permitir vislumbrar oportunidades que sejam possíveis para sua movimentação no mundo social.

Destas considerações, o que Bourdieu e Elias sinalizam é a possibilidade em conhecer como se constitui e se organiza uma configuração social ou campo e, ao mesmo tempo, entender como os indivíduos se situam no espaço social. Suas reflexões permitiram elencar a noção de dominação para a análise das relações entre indivíduo e sociedade. Esta pode ser compreendida como uma prática social que organiza o exercício da violência em duas dimensões – física e simbólica.

5. Este conjunto de disposições, tal como indica Pierre Bourdieu, "exprime em primeiro lugar um resultado de uma ação organizadora, apresentando então um sentido próximo ao de palavras tais como estrutura; designa, por outro lado, uma maneira de ser, um estado habitual (em particular do corpo), e em particular uma predisposição, uma tendência, uma propensão ou uma inclinação" (BOURDIEU, 1983, p. 61).

No primeiro caso, quanto mais se caminha para uma sociedade civilizada maior é sua transferência para o monopólio do Estado (ELIAS, 1994, 2011). A violência simbólica, por sua vez, envolve relações coercitivas e naturalizadas de submissão, em que se realça uma vinculação cúmplice e tácita entre aqueles que a padecem e aqueles que a exercem. Estes últimos organizam constantemente estratégias de ação defensivas com as quais esperam conservar seu *status quo*, seu papel e sua posição social. Aqueles que sofrem a ação nem sempre têm consciência plena do processo e têm poucas oportunidades de mudar sua posição social. Mas, a ocorrência é possibilitada no caso de fragilidades do campo social ou transferências de volumes e/ou tipos de capitais entre agentes, em muitos casos entre gerações (BOURDIEU, 2007).

Com esta noção posta, faltaria observar como o contexto territorial estabelece interdependências com as configurações sociais. Para compreender quais os contornos que permitem esse tipo de abordagem, são realçadas algumas ideias centrais sobre a noção de território. Apesar de ter sido abordado por diversas áreas do conhecimento, garantindo múltiplos olhares, neste caso o território é examinado sob inspiração de Ricardo Abramovay e Arilson Favareto (2008) que se valerem das ideias de Pierre Bourdieu (2011) e de Neil Fligstein (2007). Para os autores, o território é visto como campo de disputas, em que se enfatiza uma dinâmica territorial multidimensional, na qual se ressaltam diferenciações internas, autonomia relativa frente aos demais campos e formas de hierarquização da sociedade e de conflitos inerentes a tal condição (ABRAMOVAY; FAVARETO, 2008). Ao mesmo tempo, dialoga com o papel que as forças exógenas desempenham na transformação ou não das dinâmicas territoriais e, por fim, na importância da agência que pode vir a criar novas ordens ou instituições para que o território possa alçar outras posições junto aos demais campos.

Além desta ideia, como o território de estudo envolve características rurais e interioranas, dialogou-se com pesquisas capitaneadas por Julio Berdegué que buscaram entender motivações para diferentes performances econômicas em territórios desta tipologia. Resultados indicaram que haveria outros condicionantes para além de aspectos econômicos. Estes eram ligados a fatores exógenos – investimentos públicos e privados, e políticas públicas – importantes para explicar essa condição. Mas, não só eles, pois mesmo quando estes eram observados nas análises, havia diversidade na performance. Observaram, então, que era na agência dos indivíduos, nas características das instituições e dos recursos, e como estes três elementos combinados operavam no território e se

ligavam à trajetória do território que estaria a chave de discernimento. Esta tríade – expressa sob a forma atores, ativos e instituições – poderia explicar heterogeneidades nas performances dos territórios. E, era no diálogo desta tríade com atributos dos territórios que tornaria mais favorável a acumulação de ativos e a conformação de agentes capazes de ensejar trajetórias mais desejáveis e menos excludentes (BERDEGUÉ *et al.*, 2015). Para estruturar um quadro explicativo foi utilizada ferramenta desenvolvida pelo grupo de Berdegué, associando-se cinco instâncias empíricas típicas para territórios rurais. São elas: a) estrutura de acesso e uso de recursos naturais, em que menor concentração de acesso aos recursos garantia condições menos desiguais e mais includentes; b) ligação a mercados dinâmicos, que estimulam a capacidade de captar recursos e rendas que possam incrementar a economia local; c) estrutura produtiva diversificada com diversos setores e articulações entre eles, uma vez que menor concentração e maior diversificação possibilitam inclusão e participação social crescentes nos arranjos produtivos; d) relações com as cidades proporcionando maior diversificação e disponibilidade de recursos e serviços para um conjunto mais amplo da população, e com menor evasão de excedentes e capitais produzidos no território; e e) políticas públicas canalizadas para interesses territoriais específicos, que podem alterar ou modificar estratégias de poder concentradas e polarizadas, ampliando a participação social a favor do fortalecimento de coalizões sociais apoiadas em necessidades e interesses locais e para um grupo mais amplo de agentes sociais (BERDEGUÉ; MODREGO, 2012; BERDEGUÉ *et al.*, 2015).

Ou seja, neste ponto, além da proximidade com o território rural, a proposição ainda encontra eco com o papel exercido pelas forças sociais, e como estas organizam coalizões e podem contrapor-se a grupos dominantes e, por consequência, às formas de dominação, indicando que mesmo que houvesse dependência de caminho estruturada na longa trajetória dos territórios, haveria espaço aberto para que o *status quo* fosse desafiado como indicado por Bourdieu (2007). Assim, para entender essa dinâmica seria preciso compreender de que maneira se estruturam e se reproduzem os modos de dominação que garantem ou não estabilidade aos territórios, e que não se expressam somente de forma exterior aos indivíduos, mas operam por meio dos padrões de comportamento e mediante à maneira como os indivíduos internalizam estes padrões e dão sentido às suas relações sociais (FAVARETO *et al.*, 2015). Em condição recíproca,

estas características sociais certamente iluminam condicionantes que influenciam para que se explicita um quadro de heterogeneidades nas dinâmicas territoriais. Assim, as propostas analíticas empreendidas pelo grupo liderado por Julio Berdegué para compreender as dinâmicas territoriais que impactam nesses territórios podem amparar a construção de um panorama sobre suas dinâmicas sociais e como estas se transformam no longo prazo. Da apresentação do arcabouço teórico que sustenta as proposições deste artigo parte-se para a segunda seção, que envolve o percurso metodológico e os instrumentos de análise organizados concernentes ao estudo de caso.

Percurso metodológico

Este percurso envolveu uma primeira etapa de sistematização de informações de caráter teórico e analítico apresentada na seção anterior, mobilizando conceitos a serem utilizados nos procedimentos analíticos do estudo de caso. Em seguida, para a ação em campo foram realizados recortes a partir do exame de indicadores socioeconômicos com seleção de municípios para pesquisa empírica realizada entre 2015 e 2018. Para a coleta de insumos em campo, realizaram-se reuniões exploratórias com agentes locais e regionais com vistas a ampliar o conhecimento e compreender como se organizava o território, as relações sociais, quais modos de dominação e campos de disputa engendrados na trajetória territorial. Em seguida, a partir destas informações foram selecionados agentes sociais para entrevistas qualitativas semidirigidas, com vistas a conhecer sua trajetória de vida, a interlocução com as dinâmicas territoriais, bloqueios e estratégias de dominação na condução da vida. Os grupos focais selecionados foram: expoentes de famílias tradicionais das velhas elites⁶, agricultores familiares e/ou beneficiários de políticas sociais; e novas elites econômicas e políticas com atuação no território. No total foram realizadas 32 entrevistas qualitativas – oito para cada grupo focal – e um número semelhante de contatos com agentes locais. De posse do material procedeu-se então à terceira etapa,

6. O termo elite possui diversas caracterizações. Neste contexto, ele foi utilizado para identificar as pessoas que, segundo moradores locais, são consideradas destacadas dos demais seja por sua importância simbólica, riqueza econômica, interação política e/ou presença do município. Para este caso, evidenciaram-se duas tipologias: a política e a econômica.

analítica, valendo-se de uma ferramenta que associa os teóricos citados na primeira seção. Esta é composta de três categorias interligadas⁷.

A primeira categoria, denominada configuração territorial, é a unidade de análise organizada sobre bases territoriais e envolve, de maneira estrutural e processual, a forma como o tecido social se organiza, interagindo em uma relação de causalção recíproca de indivíduo e sociedade. Com ela organizaram-se dois movimentos: diacrônico, inspirado nas evidências empíricas do grupo de Berdegué em diálogo com a morfologia social; e sincrônico, focado na movimentação social junto às pressões e formas de dominação exercidas e incorporadas aos agentes sociais. Esta análise ilumina ao mesmo tempo a dinâmica do território e a emergência ou não de coalizões sociais, que garantem a manutenção ou mudanças nas relações endógenas e exógenas ao território e disputas engendradas a ele (FAVARETO *et al.*, 2015). A segunda categoria, designada percolação, se associa à verificação de como fatores de transformação exógenos à configuração territorial, tais como políticas públicas, investimentos privados ou públicos se confrontam e se refratam em seu interior, modificando propriedades do tecido social e da estrutura econômica e política. A perspectiva é de mão dupla, na qual a realidade endógena e os fenômenos exógenos em interação fomentam pressões, desencaixes ou acomodações que podem levar ou não a mudanças nas bases da configuração territorial. Esta noção focaliza transformações das relações sociais, tanto na hierarquia como nos modos de dominação, proporcionando-se que este movimento não seja visto de forma autônoma, mas interligado às alterações nas lógicas e dinâmicas territoriais (FAVARETO *et al.*, 2015). A última categoria analítica nominada de *habitus*, sob inspiração da proposição de Pierre Bourdieu, envolve uma análise a partir das entrevistas realizadas junto aos agentes dos grupos focais, visando observar seu sistema de disposições sociais, indicando percepções, gostos e condutas estruturadoras de seu modo de ser e de se relacionar na sociedade, realçando-se a possibilidade de captar oportunidades que tendem a modificar seu espaço de possíveis e de realização de futuro em interdependência com as transformações da morfologia social (BOURDIEU, 2007, 2008).

Os resultados decorrentes do uso desta ferramenta analítica conformaram um conjunto articulado de informações que garantiam a compreensão processual

7. Categorias foram construídas junto ao já citado projeto "Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil", e podem ser acessadas em Favareto et al. (2015).

e relacional da trajetória de longo prazo tanto do território como do tecido social articulado à forma como indivíduos se situam e interagem neste contexto. Para este artigo, como dito, será apresentada uma síntese deste percurso metodológico com o estudo de caso Lago de Sobradinho⁸, também com o intuito de dialogar com as afirmações coligidas no início do artigo.

Um estudo de caso: o Lago de Sobradinho, no Sertão do São Francisco, Bahia

O território Lago de Sobradinho localiza-se na porção norte do estado da Bahia, em uma região denominada Submédio do rio São Francisco. É composto pelos municípios de Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho, Uauá⁹ Para a etapa de pesquisa de campo foi realizada seleção de quatro municípios visitados: Casa Nova e Sobradinho, com melhores indicadores, e Remanso e Sento Sé, com maior precariedade.

Demograficamente é um território heterogêneo, sendo que 63,9% da população é urbana (IBGE, 2018; BAHIA, 2018). Os municípios com maior percentual de população urbana são Sobradinho, com 90,9%, e Juazeiro, com 81,2% do total de seus habitantes. Um evento importante que transformou este território e modificou a demografia em décadas passadas foi a construção do lago artificial de Sobradinho, na década de 1970, promovendo o represamento do rio São Francisco e desapropriação de terras, com deslocamento de cerca de 70 mil pessoas para região distante daquela em que estas moravam, estabelecendo, de forma conflituosa e sem estrutura de atendimento, o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho, na Bahia. Os volumes úteis de água do lago oscilam bastante em razão das secas; e em larga medida as águas são utilizadas para regularização dos níveis de vazão dos rios, abastecimento humano e irrigação. Ainda há uso para geração de energia e navegação.

A economia concentra maior PIB na área de serviços, mas há importante espaço para a agropecuária, com a fruticultura irrigada com produção de manga,

8. Informações complementares e detalhadas podem ser conhecidas em Kleeb (2019).

9. Para informações de localização geográfica, acessar link: https://sei.ba.gov.br/images/inf_geoambientais/cartogramas/territorio_identidade/pdf/sertao_sao_francisco.pdf Acesso em: agos. 2022.

uva, melão, melancia, entre outras frutas em menor escala, compondo o polo fruticultor irrigado de Juazeiro (BA)/Petrolina (PE). Boa parte da produção é destinada à exportação para o mercado europeu e norte americano. Destaca-se, ainda, o município de Casa Nova na produção de viticultura. A atividade industrial se associa à produção de alimentos e bebidas em Juazeiro, à produção de energia com a Usina Hidrelétrica (UHE) de Sobradinho, além de, recentemente, a produção de energia eólica em Sento Sé. A respeito de outros indicadores como educação, é possível indicar que, no momento dos estudos, a taxa de analfabetismo para população de 15 anos ou mais na maioria dos municípios era superior à média estadual e nacional, denotando um desafio importante neste território. Com relação ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), de 2010, este é majoritariamente baixo entre os municípios. Destacam-se com indicadores médios os municípios de Juazeiro, Sobradinho e Uauá. Ainda se analisaram indicadores de pobreza, que tinham apresentado melhoras no período da segunda década do século XXI, mas na atualidade, possivelmente estão em patamares mais baixos do que aqueles encontrados naquela ocasião, diante da crise econômica e política desde os anos finais dos anos 2010 e, mais recentemente, com a crise da pandemia de Covid-19.

A trajetória de longo prazo do território pode ser documentada desde os momentos iniciais da colonização portuguesa e está dividida em quatro momentos, conforme quadro síntese apresentado no Quadro 1 a seguir. O que se depreende é que até meados do século XX houve intensa concentração de recursos naturais, com estrutura produtiva ainda calcada no que Caio Prado Jr (1976) denominaria de economia inorgânica, com pecuária e produção de subsistência voltada para mercados locais e, no máximo, regionais. Além disso, os serviços e comércio estavam focalizados em Juazeiro e as políticas públicas, quando existentes, muitas vezes eram cooptadas por grupos de tradição coronelista, com interesses particularizados. Do ponto de vista do tecido social se observa, ao longo do tempo, a sobrevivência, ainda que matizada por transformações, de alguns dos traços típicos que pensadores da formação social, Holanda (2016) e Freyre (2013), elencaram para o país: dominação sadomasoquista, com acento em características cordiais e patriarcais de compadrio que fomentavam a distância social, a manutenção de ciclos de pobreza, reinvestindo-se na contínua contraprestação de favores. Veja-se o Quadro 1 com a trajetória das dinâmicas territoriais do Lago de Sobradinho, em acordo com as instâncias empíricas para territórios rurais e morfologia do tecido social.

Quadro 1. Quadro síntese da trajetória da configuração territorial Lago de Sobradinho, Sertão do São Francisco, Bahia

PERÍODOS	Ocupação do sertão - século XVI a meados do século XVII	Concentração da estrutura fundiária e economia voltada para mercado regional - meados do século XVII ao início do século XIX	Concentração do poder em grupos familiares e manutenção da economia para mercado regional - século XIX até anos 1930	Ampliação das atividades econômicas, mercado nacional e internacional, lenta e incompleta diluição do poder das elites tradicionais – década de 1940 ao início do século XXI
Acesso a recursos naturais	Alta concentração de recursos naturais diante de concessão de sesmarias.	Alta concentração de recursos naturais em duas grandes sesmarias: Casa da Torre e da Ponte, com ocupação de boa parte do sertão brasileiro. Enclaves de povos indígenas.	Dissolução das sesmarias, mas reconcentração de terras em coronéis, provenientes de áreas açucareiras decadentes. Rio São Francisco via integradora por meio da navegação fluvial.	Reconfiguração fundiária com lago de Sobradinho, potencial econômico dos recursos hídricos. Redivisão das terras entre elites tradicionais e empreendedores de fruticultura irrigada. Promoção de realocação de atingidos pela barragem e represa, delimitação de APAs na região.
Estrutura produtiva	Principal atividade: escravização indígena.	Pecuária extensiva de apoio à exploração econômica açucareira, estagnação econômica, fim século XVIII, com concorrência de gado sulista.	Ampliação do extrativismo em escala comercial: sal de rocha, cera de carnaúba, borraça de mandioca e mangabeira. Atividade comercial portuária: Juazeiro e Remanso.	Modernização agrícola voltada para mercado nacional e internacional, com produção frutícola de plantio irrigado no polo Juazeiro/Petrolina. Produção de caprinos e ovinos em ascensão.
Acesso a mercados dinâmicos	Mercado regional: Salvador e Zona da Mata – comércio de indígenas focados na produção açucareira.	Mercado em áreas de produção açucareira – litoral e Zona da Mata – comércio de produtos bovinos: carne, peles, couro e bois em pé.	Mercado regional ampliado por rio São Francisco e ferrovia Juazeiro-Salvador – finais do século XIX.	Ligação com mercados do Centro-Sul e com mercados internacionais para comércio frutícola. Mercado regional para produção de ovinos e caprinos.
Relações com cidades	Praticamente inexistente.	Salvador, Jacobina, vilas de Minas Gerais. Meados do século XVIII, criação do núcleo urbano de Juazeiro.	Consolidação de Juazeiro como polo regional, ligações entre municípios por meio da navegação fluvial. Ligação ferroviária com Salvador.	Consolidação do polo Juazeiro/Petrolina como centro comercial regional. Precariedade ligação intrarregional – falta de condições de navegabilidade, pós-construção do lago de Sobradinho e precária infraestrutura viária.
Acesso a políticas públicas	Débil presença do Estado: concessão de mercês e sesmarias em contrapartida ao apartamentamento de conflitos indígenas.	Sem presença de políticas de atendimento a interesses de áreas interioranas da colônia, ampliação do poder de polícia dos sesmeiros diante de débil presença do Estado.	Política de organização administrativa de núcleos, pouca influência na contenção da violência. Iniciativas de combate contra seca e fome no Nordeste com criação de organismos institucionais.	Criação da Sudene, Chesf e Codevasf em apoio ao desenvolvimento regional. Concentração em polos regionais de desenvolvimento: fruticultura irrigada. Pós-2000: políticas federais de inclusão social, valorização do salário mínimo, aposentadoria rural, inclusão produtiva e apoio aos agricultores familiares.
Tecido social	Hierarquia rígida, sem mobilidade.	Hierarquia rígida, pouca diversificação e mobilidade com uso da violência privada.	Maior diversificação social, mobilidade reduzida, ainda com uso de violência física privada. Disputas de poder político local e regional.	Tecido social mais diversificado, com lenta mudança na mobilidade social, com fortalecimento de novas elites e de portadores de interesses de camadas sociais amplas.

Fonte: Elaboração própria com base em Kleeb (2019) e Berdegue et al. (2015).

É perceptível na síntese que há uma paulatina, ainda que incompleta, decomposição do poder de grupos tradicionais desde os anos 1940 e 1960/70. Evidenciou-se importante processo de percolação neste momento com formulação de políticas e criação de instituições estatais voltadas para o desenvolvimento regional, com as quais a elite tradicional local teve que se associar para garantir a continuidade de seu papel social (PANG, 1979). A ligação ao Estado se fez pela presença em cargos chave da burocracia estatal, como na Codevasf, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba, responsável pela criação da barragem de Sobradinho. Denota-se, nesse processo de percolação, a manutenção de estratégias de dominação e do exercício de violência simbólica, corporificadas em duas frentes: seleção das áreas a serem destacadas pelos empreendimentos com maior valorização financeira e/ou proximidade aos recursos hídricos advindos da barragem do rio São Francisco. Também se observou a associação aos novos agentes sociais do território que se dedicaram à fruticultura (SILVA, 2001). Estes eram exógenos à configuração territorial, mas tinham condições de promover a modernização agrícola e capitalizar investimentos em toda a cadeia de produção, armazenagem e comercialização associada às crescentes exigências do mercado e, por isso, eram considerados significativos e acolhidos no campo social.

Esta organização socioeconômica estabeleceu um enclave produtivo no sertão nordestino, com significativa projeção na cadeia global de comercialização de frutas frescas (SILVA, 2001), mas com pouca sinergia entre os municípios e com o todo da configuração territorial. Conservava-se a morfologia do tecido social com alguma rigidez, reforçando posições socioeconômicas desiguais entre os grupos. Importante contraponto a estas condições que foram garantindo alguma flexibilidade ao tecido social foram e ainda são movimentos sociais organizados a favor da luta de moradores atingidos pelo represamento das águas no Lago de Sobradinho, capitaneadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica desde a década de 1970, bem como ações de Sindicatos de Trabalhadores Rurais atuantes nos processos de negociações coletivas e melhoria nas condições laborais de trabalhadores rurais. Também foi significativo o processo de expansão de direitos preconizado após a Constituição de 1988, com ampliação do acesso à educação, saúde e previdência social e disponibilização de recursos para programas sociais de transferência de renda, além do

fortalecimento de programas de inclusão produtiva¹⁰ (BAHIA, 2018).

Ao fim, o que os processos de percolação indicam é que ocorreram transformações capazes de gerar riquezas, mas ainda com significativo grau de desigualdades endógenas, com lenta e gradual erosão das bases de dominação ainda assentadas prioritariamente em famílias tradicionais, com arranjos ainda discretos, mas presentes, de coalizões sociais a favor de organizações que atendam interesses de camadas sociais mais amplas. Estas condições quando apreendidas pelos indivíduos, em diálogo com sua trajetória e os capitais envolvidos em sua movimentação social nos embates no campo, sinalizam a forma de constituição de seu *habitus*. A sistematização das informações coletadas a partir da análise das entrevistas realizadas com agentes sociais dos grupos focais é apresentada no Quadro 2, indicando-se características mais gerais e suas interdependências no campo social (KLEEB, 2019)¹¹.

A partir desta sistematização e em diálogo com o conjunto, observa-se que há um lento processo de transição em curso a partir dos anos 1940 em que os modos de dominação arcaicos ainda não estão totalmente diluídos, sendo perceptível que o capital simbólico ainda tem lastro no grupo de famílias tradicionais que ainda concentra parte do poder político e de recursos naturais, especialmente terras. Mas, não consegue estabelecer o domínio como no caso de seus antepassados. O grupo que concentra capital econômico, por sua vez, é exógeno e encontra dificuldades de se integrar totalmente ao campo assumindo capital político e simbólico que lhe permitiria agregar posições no grupo da elite política. Mas, há dificuldades em ampliar seu papel no campo político em que se promove a lenta distribuição de poder a uma elite política integrante do grupo que estabeleceu a interface com o Estado em busca de eliminar o papel das antigas elites agrárias tradicionais. Por fim, os agricultores familiares e beneficiários de políticas públicas de inclusão social e produtiva que geracionalmente estão na base da estrutura social conseguiram nos anos anteriores à pesquisa (década de 2000 e início da década de 2010) ampliar o capital social,

10. Ainda que não se tenha condições de avaliar em detalhes, é sabido que na década de 2020 houve refreamento desses processos, com menor impacto dos programas sociais de alívio à pobreza, ao acesso de programas sociais e ampliação da pobreza em todo o país.

11. O conjunto das informações pormenorizadas por indivíduo e grupo social, além da apresentação de narrativas síntese, insumos que proporcionaram a consolidação deste quadro síntese pode ser conhecido na tese citada.

Quadro 2. Síntese de características, distribuição de capitais e habitus dos grupos focais

Grupo focal	Síntese
Famílias tradicionais	Representação da lenta erosão das bases de dominação, com menor atuação econômica e política, mas manutenção de capital simbólico permitindo, quando necessário, uso de violência simbólica. Habitus canalizado em esforços e disposições sociais de conservação da tradição da qual é o principal portador. Se expressa por meio de relações de autoridade e respeito, buscando conectar o passado ao presente. Para se manter no campo converte boa parte de seus trunfos em capital simbólico. Ressentido com a chegada de portadores de novas ideias e atividades econômicas, teme perder seu espaço social. Tem consciência de que entre as possibilidades de acesso a melhores oportunidades tais condições serão corroídas cada vez mais pela dificuldade em acompanhar dinâmicas atuais da configuração territorial.
Nova elite política	Representação de transição dos volumes de capital político. Condensa a presença de políticos reinvestidos de capitais a partir de integração à burocracia estatal, mas que ainda mantêm diálogo com as velhas elites. A distribuição de capital político é difusa no campo, identificando falta de lideranças que possam atuar a favor de interesses regionais (caso das lacunas na infraestrutura regional). Habitus concentrado na ampliação de capital político e simbólico que possam fazer frente ao capital simbólico das velhas elites. Busca estabelecer interfaces com a elite econômica, por meio de vínculos de prestação de favores e apoios institucionais para ampliar seu capital simbólico. As possibilidades de acesso a melhores oportunidades estão restritas à configuração territorial em que vivem.
Nova elite econômica	Representação calcada na ampliação de capital econômico associado à racionalidade dos processos produtivos, e de capital cultural ligado à ampliação de conhecimentos tecnológicos voltados à produção. Desarticulação com relação ao campo político, por sua característica exógena ao território que constringe esta oportunidade. Habitus focado na ampliação de oportunidades econômicas. Visa fortalecer sua presença na morfologia do tecido social e tem consciência de que é necessário fazer concessões para tal. Existe abertura para o acesso a coalizões sociais amplas.
Agricultor familiar e beneficiário de políticas públicas de inclusão social	Representação de limitações geracionais reforçadas por constrangimentos e precariedades de ordem econômica e bloqueios diante de poucas oportunidades percebidas em seu campo de possíveis. Recente ampliação de capital social com ampliação de participação em coalizões focalizadas no atendimento de agendas de inclusão produtiva e alívio à pobreza. Habitus focado na lenta integração a atividades econômicas, sociais e políticas, sendo ainda presente a dependência de caminho a que geracionalmente seu grupo social esteve associado. Tem interesse, nem sempre possível de ser atendido, em ampliar seu capital cultural por meio do conhecimento formal e técnico. As oportunidades a ampliar sua participação no campo social ainda são restritas e focalizadas na melhoria das condições de seu grupo social, com pouca expansão da interação com outros grupos.

Fonte: Elaboração própria a partir de KleeB (2019).

econômico e político por meio do acesso às políticas de inclusão produtiva e social e, ao mesmo tempo, por meio das coalizões sociais com as quais buscaram ampliar seu campo de oportunidades. Mas, ainda estão distantes da diversidade e volume de capitais dos demais grupos. E, em alguns casos, ainda se encontram sob domínio do grupo de famílias tradicionais por meio da prestação de favores em troca de proteção social em caso de necessidade.

Trata-se, portanto, de um tecido social heterogêneo que tende à maior diversificação, mas com intercâmbios e possibilidades de coalizões sociais ainda não tão efetivos na promoção de um desenvolvimento menos desigual. Sem dúvida, houve transformações no longo prazo, mas as condições atuais refletem a continuidade de dinâmicas territoriais em que se evidenciam a concentração de recursos naturais com lenta redivisão de terras aos empreendedores de fruticultura irrigada, presentes no território em décadas mais recentes. Estes, sem dúvida, trouxeram modernização agrícola e com ela oportunidades de emprego, mas ainda com salários baixos, muitas vezes sazonais, associados à baixa qualificação dos trabalhadores. O foco concentra-se em locais com melhores condições de infraestrutura e logística, ofertada por um conjunto de interesses associados às ligações políticas com o Estado, levando à concentração de polos produtivos em ilhas rodeadas por lugares com dificuldades básicas.

Considerações finais

Da proposição teórica, do percurso metodológico e da evidência empírica apresentados evidencia-se que a proposta elencada pode acrescer significativo apoio ao entendimento das transformações das dinâmicas territoriais, garantindo profundidade e promovendo-se uma abordagem analítica em que está no centro a vinculação relacional e interdependente entre território, sociedade e indivíduos. Garante-se, com isso, que se ultrapasse a mera apresentação descritiva do território, que poderia mantê-lo em uma posição isolada do contexto ao qual se encontra indelevelmente vinculado. E, quando esta proposição analítica se associa à dimensão temporal de longo prazo, articulam-se as interdependências do território, sociedade e indivíduos ao tempo, valorizando-se um enfoque processual e não estanque. Com isso ganha-se espessura analítica, que permite compreender bloqueios, oportunidades e metamorfoses das diferentes dimensões das dinâmicas e das heterogeneidades territoriais.

Além disso, ao focalizar o território como um campo de forças, que não pode ser dissociado da dimensão social que estrutura este campo, a análise permite que seja possível enxergar as conexões entre diferentes agentes que compõem a morfologia do tecido social e como as dinâmicas territoriais são sentidas e afetam os indivíduos a depender de seu lugar social. Esta articulação pode iluminar transformações a que o território está exposto, observando-se quais, como e quando os atributos sociais são investidos e reproduzidos na dinâmica social. Também permite que se observe como os indivíduos se locomovem, mediante pressões, conflitos ou oportunidades que se apresentam em seu campo de possíveis. As intersecções elencadas permitem que se evidenciem valores, crenças e modos de comportamento que combinados com a análise da trajetória de longo prazo fortalecem o entendimento de como se processaram as metamorfoses dos modos de dominação, e como estes se conectam aos estudos sobre as heterogeneidades territoriais. A evidência empírica no Lago de Sobradinho demonstrou como é possível se processar a análise do território a partir dessas proposições teóricas.

As formulações apontadas até este ponto, ao mesmo tempo que fortalecem a proposição inicial, despertam interrogações e a necessidade de aprimoramentos em uma nova agenda de estudos. Um dos pontos a ser elencado trata do aprofundamento de ideias apresentadas por Norbert Elias e Pierre Bourdieu. Existe um movimento de aproximação entre esses dois autores, em que se evidenciam o pensamento teórico relacional e as formas interdependentes de dominação; ou, ainda, sobre o conceito de *habitus*. Mas, este em especial é pouco explorado pelos autores. Um diálogo com o campo de conhecimento da psicanálise, em especial com Sigmund Freud, possivelmente poderia ser proveitoso, uma vez que ambos estabeleceram algum diálogo com este autor, mas de forma inacabada e fragmentada. Elias evidencia que haveria caminhos que permitiriam encontrar o bem-estar, e que sua expressão estaria nos mecanismos de autocontrole com os quais o indivíduo poderia viver e agir com uma parcela de autonomia, buscando equilíbrio entre a sua satisfação pessoal e o mundo social a sua volta (ELIAS, 2010). Bourdieu, por sua vez, também inicia uma caminhada a favor de uma aproximação com as ideias freudianas, especialmente com as ideias de sublimação que em um dado campo os agentes sociais buscam para exprimir e saciar pulsões e desejos, ao mesmo tempo em que o campo lhes constrange à submissão, ou quando muito à sublimação (BOURDIEU, 2007, p. 198). Mas

em ambos os autores, o caminho ainda necessita de maior investigação analítica e articulação com as interdependências destes aspectos ao território. Este poderia se configurar como um bom exercício de aprimoramento analítico das interdependências entre território, sociedade e indivíduos.

Referências

- ABRAMOVAY, R.; FAVARETO, A. Pode a teoria dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada em estudos de desenvolvimento territorial? *In: SEMINÁRIO DO PROJETO DE PESQUISA “TERRITORIOS RURALES EN MOVIMIENTO”*. Salvador, 2008. *Nota para discussão*. Salvador, 2008. Mimeo.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Perfil dos Territórios de Identidade*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2018.
- BERDEGUÉ, J. *et al.* Explaining spatial diversity in Latin-American rural development – structures, institutions and coalitions. *World Development*, v. 73, p. 129-137, 2015.
- BERDEGUÉ, J.; MODREGO, F. (org.). *De Yucatán a Chiloé – dinamicas territoriales rurales*. Buenos Aires: Teseo Ed., 2012.
- BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria prática. *In: BOURDIEU, P. Pierre Bourdieu, sociologia*. São Paulo: Ática, 1983, p. 46-82.
- BOURDIEU, P. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BOURDIEU, P. *A distinção – crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Ed. Zouk/Edusp, 2008.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- ELIAS. N. *A sociedade de indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ELIAS. N. *Norbert Elias por ele mesmo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- ELIAS. N. Le concept freudien de société e au-delà. *In: ELIAS, N. Au-delà de Freud. Sociologie, psychologie, psychanalyse*. Paris: Éditions la decouverte, 2010.
- ELIAS. N. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011. v. 1.
- FAVARETO, A. *et al.* Territórios importam - bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *ReGis. Brasília*, v. 1, p. 13-33, 2015.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, FGV, p. 61-80, abr./jun. 2007.
- FREYRE, G. *Casa-grande e Senzala*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013.
- HOLANDA, S.B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. 149 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- KLEEB, S.C. *Metamorfoses da sociabilidade brasileira*. Estudos nas configurações territoriais da Bocaina (Vale do Paraíba, São Paulo) e do Lago de Sobradinho (Sertão do São Francisco, Bahia). 2019, 385f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2019.
- LEÃO, A.B.; FARIAS, E. Apresentação - Dossiê: reinventar Norbert Elias. *Sociedade e Estado*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 27, n. 3, p. 458-468, set./dez. 2012.
- PANG, E.S. *Coronelismo e oligarquias*. A Bahia na Primeira República (1889-1934). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PIERUCCI, A.F. *O desencantamento do mundo: todos os passos do conceito em Max Weber*. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2003.
- PRADO JR, C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1976.
- SILVA, P.C.G. da. *Articulação dos interesses públicos e privados no Polo Petrolina PE/Juazeiro BA: em busca de espaço no mercado globalizado de frutas frescas*. 2001, 245f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Unicamp, Campinas, 2001.
- SIMMEL, G. A natureza sociológica do conflito; a competição; conflito e estrutura de grupo. In: MORAES FILHO, E. (org.). FERNANDES, F. (coord.). *Simmel*. São Paulo: Ática. 1983. p. 122-181. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- WEBER, M. *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Maciej John Wojciechowski é doutor em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC), mestre em Desenvolvimento Econômico Local pela University of Waterloo e em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC com a dissertação “Uma leitura teórica da espacialidade, institucionalidade e escalaridade do Estado Desenvolvimentista brasileiro no âmbito da pesca”, realizada sob orientação do Prof. Jeroen Klink, defendida em 2014 e indicada em 2015 para as premiações promovidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober).

Uma leitura teórica da espacialidade, institucionalidade e escalaridade do estado desenvolvimentista brasileiro no âmbito da pesca

Maciej John Wojciechowski

Introdução

Uma proporção significativa da população pobre no contexto costeiro na Ásia, África e América Latina depende de recursos pesqueiros para garantir sua segurança alimentar, sustento e qualidade de vida (WORLD BANK/FAO, 2009). De fato, um amplo conjunto de pesquisas na literatura internacional aponta a atividade pesqueira de pequena escala como importante fonte de geração de renda, segurança alimentar e sustento para as populações costeiras e, portanto, elemento estratégico para o desenvolvimento sustentável dessas regiões (BÉNE, 2003; BERKES, 2002; BERKES; SEIXAS, 2005). No Brasil a atividade pesqueira nacional possui, da mesma forma que na escala global, uma grande importância socioeconômica. A maior parte da sua frota pesqueira é de pequena escala e responde por até 60% do total das capturas (CAETANO *et al.*, 2013). Atualmente, estão registrados no país cerca de 970 mil pescadores e pescadoras, dos quais 957

mil são de pequena escala. Paralelamente, estudos recentes demonstram a relativa estagnação das capturas em torno de 90 milhões de toneladas, confirmando que os principais recursos pesqueiros explorados comercialmente já se situam muito próximos de seu limite máximo de exploração (FAO, 2016). Ainda segundo a FAO, a produção mundial de pescado por captura não deverá, ao que tudo indica, ultrapassar 100 milhões de toneladas.

Não é de se admirar, portanto, que a estagnação das capturas pesqueiras e, em muitos casos, o completo colapso de algumas pescarias tenha alavancado um grande debate pela sustentabilidade do setor. É neste quadro que processos produtivos vinculados à aquicultura são apresentados como a nova fronteira de expansão da produtividade, estabilização da demanda e oferta, aumento de lucros e geração de renda e emprego. Assim, o hidronegócio aquícola ganha centralidade nas pautas programáticas das agências multilaterais, dos governos centrais e das grandes corporações do ramo, sustentando a tese de modernização do setor pesqueiro¹ – na ótica da *revolução azul*². Do outro lado, um conjunto considerável de pesquisas acadêmicas e científicas volta-se principalmente para a crescente preocupação da preservação dos estoques pesqueiros e a consequente regulação do acesso e uso do recurso natural (BERKES; SEIXAS, 2005; SEIXAS; KALIKOSKI, 2009). As vertentes teóricas que mais influenciaram esta perspectiva incluem a escola neoinstitucional da escolha racional, a regulação do uso e acesso a recursos comunais, a ecologia humana, e mais recentemente teses de resiliência institucional (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003; FOLKE *et al.*, 2010). Em contraposição à leitura linear da modernização do setor, estas

1. O discurso da modernização do setor pesqueiro no Brasil tem como grande narrador o Estado (CARDOSO, 2001; OLIVEIRA; SILVA, 2012; BRASIL, 2012).
2. Termo cunhado por Jeffrey Sachs e pelo Banco Mundial, nos anos de 1970, dez anos depois da famosa revolução verde. Refere-se à produção/cultivo intensivo de espécies aquáticas (aquicultura em águas doces e maricultura em águas marítimas). O conceito foi subsidiado originalmente por narrativas de preservação e sustentabilidade dos recursos naturais, segurança alimentar e formalização dos pescadores artesanais. A revolução foi de fato estimulada por empréstimos maciços do Banco Mundial que, no período de 1985 a 1991, investiu mais de 30% de seu orçamento designado para o setor pesqueiro (na faixa de US\$ 200 milhões anuais) em projetos de aquicultura. O Ecologist relatou, em 1991, que o Banco Mundial começou a emprestar, anualmente, com este objetivo, mais de US\$ 420 milhões para a Índia, US\$ 385 milhões para a China e US\$ 267 milhões para a Argentina. Durante uma década (1980–1990), os volumes de pescado provenientes da aquicultura dobraram. Mais recentemente, durante a Rio +20, o MPA, o BNDES, a UFRRJ e outras entidades governamentais brasileiras traçaram uma agenda positiva da posição brasileira sobre a aquicultura. O evento, realizado no Rio de Janeiro em 2012, foi intitulado: A Revolução Azul: o desenvolvimento sustentável e os novos desafios do mundo rural nas águas brasileiras.

vertentes buscam a sua sustentabilidade por meio da revalorização territorial dos processos extrativos e, mais ainda, da construção social de regras de uso e acesso aos recursos pesqueiros.

No caso brasileiro, existem numerosos estudos vinculados a estas abordagens analíticas, preocupadas com a superação das tendências socioeconômicas desfavoráveis das comunidades de pescadores artesanais profissionais inseridas em dinâmicas territoriais costeiras complexas. Contudo, percebe-se que os estudos são territorialmente fragmentados, tematicamente privilegiam questões e conflitos socioambientais relacionados ao acesso e uso dos recursos pesqueiros, tendem a optar pela abordagem de estudo de caso, e têm um enfoque empírico setorial que privilegia a escala local (DE MATTOS; WOJCIECHOWSKI, 2019). Enquanto isso, a política nacional de desenvolvimento pesqueiro está vivenciando o que se poderia chamar de mudanças do paradigma produtivo-espacial, orientadas por narrativas de profissionalização e modernização do setor na ótica da revolução azul, gradualmente esvaziando (ou reestruturando) o apoio institucional à pesca extrativista de pequena escala. O texto ressalta a importância de questionar o vetor conceitual que está por trás deste modelo de desenvolvimento, jogando luz *nas escalas do poder e o poder das escalas* no âmbito do setor pesqueiro brasileiro (DE MATTOS; WOJCIECHOWSKI, 2019; WOJCIECHOWSKI *et al.*, 2019; GERHANDIGER *et al.*, 2021).

Considerando as atuais tendências analíticas e metodológicas, pode-se notar que há espaço para novas formulações teóricas mais aptas para captar a (re)organização espacial, institucional e escalar do modelo desenvolvimentista do Estado brasileiro em relação ao setor pesqueiro e, conseqüentemente, entender melhor as modificações e os paradoxos estruturais por ele vivenciados.

Com este propósito, de teorizar a ação do Estado no âmbito do setor pesqueiro nacional, o presente texto é subdividido em quatro seções. A primeira seção resgata a trajetória relacional (ou dialética) do formato regulatório-institucional do Estado nacional com o modelo de acumulação (leia-se: modelo de desenvolvimento) no âmbito da pesca. O objetivo deste resgate histórico é demonstrar a relação entre a (re)organização do Estado brasileiro e a reestruturação produtiva atual do setor na ótica do hidronegócio aquícola. A segunda seção exemplifica três estratégias seletivas espaciais e escalares desencadeadas pelo Estado a favor do hidronegócio, esvaziando o apoio institucional à pesca de pequena escala. A terceira seção argumenta a favor da necessidade de expandir os horizontes conceituais para além dos postulados mobilizados por narrativas que apostam na

verticalização das cadeias produtivas na ótica do hidronegócio como meio de alcançar o desenvolvimento sustentável do setor. A quarta e última seção faz algumas considerações finais sobre a recente atuação do Estado desenvolvimentista brasileiro no setor pesqueiro.

Trajatória relacional do formato regulatório-institucional do setor pesqueiro

As relações entre a evolução do aparato legal-regulatório do Estado brasileiro e as dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ecológicas do desenvolvimento pesqueiro (leia-se: modo de produção e acumulação) foram amplamente estudadas por diversos acadêmicos nacionais (ABDALLAH, 1998; AZEVEDO, 2012; BEGOSSI, 2006; CARDOSO 2001; 2007; DIAS-NETO, 2003a; 2003b; 2010; DIEGUES, 1983; OLIVEIRA; SILVA, 2012; SEIXAS; KALIKOSKI, 2009). A literatura ainda inclui diversos textos normativos, bem como relatórios referenciais produzidos por instituições vinculadas ao aparato legislativo e executivo do Estado brasileiro (CEMBRA, 2012; BRASIL, 2003, 2005, 2008, 2009; 2010; 2012). Além de oferecer uma perspectiva panorâmica nacional das dinâmicas econômicas, sociais e ecológicas da pesca, esses textos refletem a trajetória das diversas tendências conceituais e dos projetos políticos que fundamentaram, no decorrer do tempo, as diversas estratégias de fomento e desenvolvimento do setor. A partir destes autores, é possível sintetizar a evolução da atuação do Estado em três grandes etapas (Figura 1). Para a maioria deles, o marco zero da atuação do Estado no âmbito da pesca é vinculado com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) em 1962 (Lei Delegada n. 10/62).

Conforme o Relatório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico³ (BNDES, 1975 apud Azevedo, 2012), a criação da Sudepe foi justificada para facilitar a coordenação do setor pesqueiro, que se encontrava com políticas públicas pulverizadas e de baixo alcance nas taxas de desenvolvimento. A principal atribuição da Superintendência era a execução da política para o setor via

3. O BNDES reconheceu a pesca como indústria de base para efeito de amparo financeiro, pelas linhas oficiais de crédito, em 1996, pelo decreto n. 18.696/66 (DIAS-NETO, 2010).

Planos Nacionais de Desenvolvimento da Pesca (PNDPs). É importante ressaltar três características destes instrumentos de planejamento e organização do setor. A primeira dimensão de interesse é a lógica espacial da circulação “para dentro”, melhorando o escoamento do pescado entre as regiões produtoras e o mercado consumidor, e “para fora”, visando aumentar as exportações. A segunda dimensão destaca o norte produtivista dos planos, projetando, em alguns casos, até a duplicação dos volumes pescados. O aumento da produtividade é ancorado na modernização do modo arcaico de produção até chegar no modo industrial. Finalmente, a terceira dimensão destacada pelos autores é a dificuldade operacional e administrativa da Sudepe, que impediu a implementação dos planos. Segundo Dias-Neto (2003a), “parece razoável ponderar que os três últimos planos estavam comprometidos com a então corrente dominante – a fase do “Brasil Grande”. Crescer era o que importava e exportar era a solução” (p. 22).

Em síntese, a primeira fase do desenvolvimento do pesqueiro nacional (1960-1988) vivenciou uma grande expansão da frota pesqueira industrial e, conseqüentemente, alcançou os mais altos volumes de captura de peixes de alto valor comercial. Nesse período, a organização do modelo regulatório-institucional do Estado no âmbito da pesca exemplificou os principais postulados do nacional-desenvolvimentismo, focando na modernização do setor produtivo-industrial, aumento da produtividade por meio de subsídios na capacidade produtiva e profissionalização da mão de obra. Contudo, este primeiro modo de regulação gerou pelo menos três grandes contradições, que vale a pena ressaltar. A primeira, citada por Diegues (1983, p. 147), se refere à discriminação dos incentivos fiscais à pesca artesanal: “Largando a pequena pesca à própria sorte, o objetivo do Decreto-Lei n. 221/67 era claro: atribuir à pequena pesca a função de um bolsão de força de trabalho barato para a frota empresarial-capitalista que, ao mesmo tempo, se apropriara do pescado através do domínio da comercialização”. A segunda contradição, relacionada à primeira, é evidenciada pela distribuição espacial dos subsídios, principalmente em relação à região Norte e Nordeste, que foram as mais abandonadas e onde, coincidentemente, residia (e até hoje reside) o maior contingente de pescadores de pequena escala. A terceira contradição e, talvez, a mais observada na literatura, diz respeito à relação do modo de produção e acumulação fomentado pelo aparato regulatório-institucional da Sudepe e dos respectivos instrumentos de financiamento, com a conseqüente (in)sustentabilidade e a rápida depleção dos estoques pesqueiros, principalmente daqueles que estavam na mira da pesca industrial da frota sulista. A bibliografia especializada,

já em meados dos anos 1990, avaliava que cerca de 80% dos recursos pesqueiros de interesse para a pesca industrial se encontravam plenamente explorados, sobrepescados ou em colapso, aproximando-se ao quadro de insustentabilidade vivenciado pelo setor na escala global (CEMBRA, 2012).

Com a abertura política dos anos constituintes e com uma progressiva (re)estruturação das políticas macroeconômicas no país, conjugadas com as altas taxas de ineficiência administrativa, os escândalos de corrupção e o desvio de recursos, a Sudepe foi finalmente extinguida em 1989, com a Lei n. 7.735/89. Fortaleceu-se, também, um conflito de paradigmas na gestão do uso dos recursos, dentro e fora do Estado. Com a difusão de conceitos internacionais de desenvolvimento sustentável, fundamentados na visão ecossistêmica, o Ministério do Meio Ambiente inaugurou, em 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão ao qual a pauta da pesca foi posteriormente vinculada. Neste novo contexto institucional, a política para o setor pesqueiro avançou em diversas frentes para regular e institucionalizar a gestão do uso e o acesso aos recursos pesqueiros. Esta mudança marca uma ruptura no marco regulatório-institucional no âmbito da pesca, já que a lógica deste aparato sai de uma abordagem estrategicamente organizada para objetivos produtivistas da modernização conservadora e se volta para um modelo conservacionista dos recursos naturais, na lógica da modernização ecológica⁴ (DIAS-NETO, 2003; 2010; CEMBRA, 2012). Como apontam Seixas e Kalikoski (2009), em seu estudo da evolução dos modelos de gestão compartilhada dos recursos naturais, esta época é também marcada pelos crescentes conflitos socioambientais e pelo entendimento de que o “envolvimento de pescadores e outros usuários na gestão dos recursos é recomendado na composição de diferentes arranjos institucionais” (SEIXAS; KALIKOSKI, 2009, p. 132).

Em contraste com a primeira etapa que, durante 20 anos, praticamente manteve a orientação estratégica e seletiva perante o setor pesqueiro (leia-se: modernização conservadora e com espacialização assimétrica no nível nacional),

4. Conforme Souza (2009), a teoria da modernização ecológica como ferramenta norteadora da política ambiental brasileira se consolidou em 1981 com a instauração do licenciamento ambiental sugerido pela PNMA. Os autores ressaltam a existência de convergência entre as características do licenciamento ambiental como um instrumento preventivo de gestão ambiental, e a modernização ecológica como um instrumental teórico que entende a ação preventiva e o emprego do capital científico e tecnológico como capaz de harmonizar as relações entre o sistema produtivo e o meio ambiente.

a etapa inaugurada em 1989 com a coordenação do setor pelo Ibama enfrentou diversas pequenas crises, de cunho conceitual e político. No nível nacional, multiplicaram-se leis que regulam o uso dos recursos naturais, via instituição do Ibama e do Instituto Chico Mendes (ICMBio) com a aprovação, em 1981, do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA); em 1988, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), e em 2000 da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei n. 9.985/2000), entre outras⁵. Cabe também ressaltar que o Ibama, até o final da década de 1990, foi responsável pelo licenciamento de fomento da aquicultura. Uma das ações estruturantes nesta frente foi a implementação do diagnóstico nacional do setor aquícola apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em 1995. O estudo, intitulado *Aquicultura para o ano 2000*, reforçou a mensagem dos relatórios da FAO, apontando o potencial da aquicultura em superar a crise alimentar e ambiental. Uma das principais recomendações do relatório foi a cessão onerosa e não onerosa de áreas estuarinas para garantir este tipo de sistema produtivo, abrindo o caminho para a privatização (CEMBRA, 2012).

Contudo, em decorrência da extensão das medidas regulatórias de preservação dos recursos pesqueiros que, certamente, impactou os velhos modos de produção e acumulação por espoliação, a gestão do Ibama enfrentou desgastes políticos de dentro e de fora da máquina estatal. Conforme os relatos do Dias-Neto (2010) e Azevedo (2012), o setor produtivo empresarial e, parcialmente, o setor de pequena escala que sofria com pesadas restrições de defeso⁶ pressionaram o Ibama a flexibilizar sua postura conservacionista. Em 1998, o setor empresarial, em articulação com o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) e com o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), conseguiu, finalmente, com a aprovação da Lei n. 9.649/98, *dividir o indivisível*,

5. É pertinente ressaltar, ainda, que grande parte dos programas ambientais, como a PNMA e o PNGC, foi implementada com financiamento do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird) (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), seguindo diretrizes estabelecidas por essas instituições.

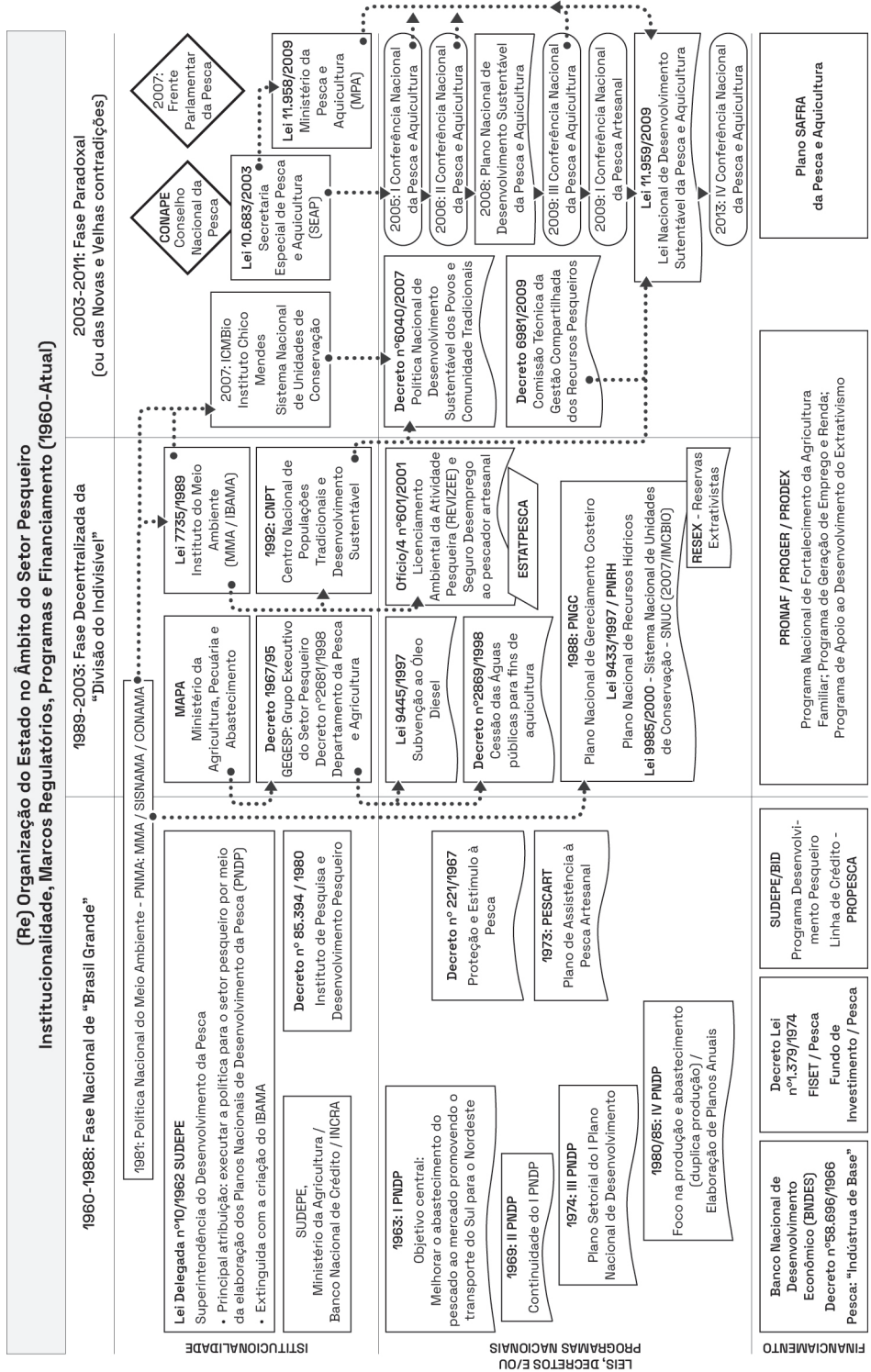
6. O defeso é um período de paralisação obrigatória da pesca sobre determinados recursos pesqueiros que são explorados comercialmente. O defeso pode ser estipulado anualmente, para cada região e para cada espécie, através das portarias expedidas pelo órgão do poder executivo federal (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama) e/ou estadual. Nesse período fica proibida a pesca, transporte, armazenagem, beneficiamento e a comercialização de espécimes vivos, cujos estoques não tenham sido previamente declarados ao órgão ambiental (ver: <https://www.embrapa.br/>).

quer dizer, transferir, com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), por meio do Decreto n. 2.681/1998, a competência da produção e do fomento da atividade pesqueira ao Mapa, e reter, no âmbito do MMA/Ibama, as responsabilidades relacionadas com a política de preservação e/ou uso sustentável dos recursos naturais (DIAS-NETO, 2010).

Das medidas adotadas nesse período, destaca-se a volta da política de crédito para o setor (ainda que não específica e incorporada à política de crédito rural), bem como o fomento para a área da pesca e aquicultura. De acordo com Azevedo (2012), o Departamento de Pesca e Aquicultura previa a expansão, até 2003, para cerca de 30.000 hectares de área cultivada com camarão marinho, destinado à exportação com vistas a reverter o déficit da balança comercial brasileira de pescado. Segundo a autora, houve um crescimento da produção de 3,6 mil toneladas ao ano, em 1997, para 40 mil toneladas, em 2001, com uma taxa de crescimento de 83,5% ao ano. O desenvolvimento da atividade se deu especialmente no Nordeste brasileiro, com destaque para os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Esse desenvolvimento se fez a despeito do controle socioambiental, aproveitando-se da debilidade institucional dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental da atividade (especialmente no Nordeste) (AZEVEDO, 2012). Vinculado à estratégia empresarial da aquicultura e seguindo o relatório do CNPq de 1995, o DPA/MAA instituiu, pelo Decreto n. 2.869/1998, a cessão de águas públicas para fins de aquicultura, “estabelecendo a cessão onerosa das áreas e iniciando, assim, na prática, o processo de valorização primária e privatização das águas” (AZEVEDO, 2012, p. 151). O fim deste período é marcado pela extinção do DPA/MAPA e pela criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR), com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, em 2003, representando o cumprimento de um compromisso de campanha do Partido dos Trabalhadores com o setor pesqueiro⁷.

7. Em sua análise do programa de governo do PT de 2002, Azevedo (2012) aponta três principais diretrizes para o setor pesqueiro, conjugando a ruptura com a etapa institucional anterior: 1) apoio às comunidades pesqueiras por inclusão social, estratégias de segurança alimentar, e geração de renda; 2) coordenação institucional subsidiada com dados atualizados; e 3) estruturação e modernização do setor produtivo.

Figura 1. Quadro síntese da (re)organização do Estado no âmbito do setor pesqueiro (1960–2016): institucionalidades, leis e programas nacionais e financiamentos



Fonte: Elaboração própria a partir de Azevedo (2012); Dias-Neto (2010) e Brasil (2010; 2012).

Estratégias seletivas espaciais do Estado em prol da aquicultura

No que tange ao ordenamento costeiro aquícola, o período da Seap/PR apresentou uma estratégia de insulamento deste sistema de produção do resto do sistema de gestão costeira. Em termos gerais, após a criação desta Secretaria, a aquicultura passou a receber mais atenção do governo federal, a partir de três instrumentos normativos. O primeiro foi a promulgação do Decreto n. 4.895/2003, que dispôs sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos de água sob domínio da União, para fins de aquicultura. Ainda, a Instrução Normativa Interministerial n. 06/2004 estabeleceu o Sistema de Informação das Autorizações de Uso das Águas de Domínio da União para fins de Aquicultura (Sinau) com a finalidade de cadastrar e controlar os projetos aquícolas desenvolvidos em águas públicas (CEMBRA, 2012). A terceira iniciativa estruturante para o setor aquícola, fomentada pela Seap/PR, foi o desenvolvimento do Programa Nacional de Parques Aquícolas, cujo objetivo foi delimitar as áreas mais propícias para aquicultura, seja em águas continentais ou costeiras. Com a criação da Seap/PR e a incorporação destas três medidas de ordenamento da aquicultura ocorreu um insulamento/distanciamento da aquicultura da visão mais sistêmica/territorial do zoneamento estabelecido no âmbito do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), identificado como o principal instrumento de ordenamento das áreas costeiras, incluindo a definição das áreas para a aquicultura, a ser realizado pelos órgãos em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e com a participação de interesses econômicos e sociais operantes na organização do espaço costeiro, como, por exemplo, o setor turístico, portuário, imobiliário, energético, entre outros.

Com a transformação da Seap, no ano de 2009 (Lei n. 11.958), em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a aquicultura ganhou cada vez mais centralidade nos planos nacionais voltados para o setor. Conforme Azevedo (2012) e Dias-Neto (2010), a aquicultura tornou-se, sem dúvida, a principal aposta do MPA para o crescimento da produção pesqueira no país. Só no triênio 2009-2011, a produção aumentou 17,9%. A partir dos documentos formais do MPA, pode-se traçar, de forma preliminar, a estratégia seletiva do Estado em relação ao desenvolvimento do setor pesqueiro, bem como seus pressupostos:

o aumento da produção de pescados no Brasil, principalmente para garantir a segurança alimentar e gerar renda para os pescadores e, não menos importante, e associado à produção, era o aumento do consumo de pescados no País. Tais desafios estão intrinsecamente ligados à disponibilidade de pescado no mar e, conseqüentemente, no mercado. Ambos se referem à sustentabilidade ambiental, social e econômica (BRASIL, 2012, p. 170).

Neste sentido, o Estado, através do MPA, buscou relacionar o aumento da produção pesqueira com o desenvolvimento da aquicultura, argumentando que ela “apresenta grande potencial de crescimento”. Assim, o governo se comprometeu a atuar em três pontos considerados essenciais: o fortalecimento (integração vertical) da cadeia produtiva, o licenciamento ambiental facilitando a cessão das águas de domínio da União (onerosa e não onerosa) e a elaboração dos Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDM) (BRASIL, 2012).

A estratégia da integração vertical da cadeia produtiva é sustentada pela articulação do MPA com o MDIC, bem como com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), visando expandir as exportações dos pescados oriundos da aquicultura. Elemento fundamental desta estratégia foi a aprovação, em 2014, do Programa Nacional de Controle Higiênico-Sanitário de Moluscos Bivalves (PNCMB), para superar as restrições de importação do mercado externo, principalmente da União Europeia. Além desta regulação, a estratégia de integração da cadeia produtiva é vinculada com a mesma lógica de investimentos em equipamentos no território e nas respectivas unidades de produção para fomentar a produção e auxiliar no escoamento e comercialização do produto.

Como já visto anteriormente, a segunda estratégia do MPA foi vinculada ao fomento da (re)estruturação produtiva do setor e à centralização e ao insulamento (institucional e setorial) do processo de licenciamento. O Decreto n. 4.895/2003, ainda elaborado durante o mandato da Seap/PR, ganhou mais força com o Artigo 6º da nova Lei n. 11.959/2009, dando ao MPA a condição legal de licenciar áreas e executar a cessão (onerosa e não onerosa) das áreas estuarinas sem, necessariamente, passar pelos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro. Ainda, segundo a Resolução n. 413/2009 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que regula o licenciamento ambiental destas atividades:

[...] a não existência desses documentos não impede o licenciamento ambiental destes empreendimentos, o que, na prática, permite a liberação de áreas de cultivo sem o devido amparo em um processo de ordenamento territorial mais abrangente. (AZEVEDO, 2012, p. 258).

A terceira estratégia, articulada com a segunda, está atrelada à definição espacial dos parques aquícolas onde, de fato, são instaladas as unidades produtivas. Um parque aquícola é um espaço físico contínuo em meio aquático, delimitado, que compreende um conjunto de áreas aquícolas afins, em cujos espaços físicos intermediários podem ser desenvolvidas outras atividades compatíveis com a prática da aquicultura (BRASIL, 2003). A Instrução Normativa n. 17/2005, que estabelece critérios e procedimentos para formulação e aprovação dos Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDMs), é a principal ferramenta de definição da localização e do tamanho dos parques aquícolas (NOVAES *et al.*, 2010).

É importante ressaltar que a elaboração dos PLDMs não está atrelada em lei a nenhuma instância deliberativa subnacional de pactuação territorial ou ordenamento pesqueiro, sendo desenvolvida por uma equipe técnico-acadêmica contratada por edital pelo MPA. Conforme os Arts. 11º e 16º da Instrução Normativa n. 17/2005, a aprovação do PLDM é exclusivamente responsabilidade do MPA. Em termos práticos, isso significa que a elaboração participativa do PLDM junto aos conselhos dos Territórios da Pesca e Aquicultura, ao processo de Zoneamento Ecológico Costeiro (ZEC), ao Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC) ou aos processos deliberativos definidos pelos conselhos das reservas extrativistas ou das unidades de gestão compartilhada é restrita a uma sessão pública consultiva. No estudo conduzido por Vianna, Bonetti e Polette (2011), explorando a aplicação do PLDM em Santa Catarina, um dos poucos estados que conseguiu desenvolver na prática o PLDM, os autores constataram que “os instrumentos são tecnicamente eficientes, mas, na prática, vêm sendo implementados de forma burocrática e pouco integrada, porque o estado ainda não possui estrutura compatível com as necessidades logísticas, técnicas e metodológicas para conduzir integralmente o processo” (VIANNA; BONETTI; POLETTE, 2011, p. 357).

As três estratégias seletivas descritas acima tiveram consequências diretas sobre a (des)(re)territorialização do modo de produção nos moldes de aquicultura, exigindo o reescalamento do Estado e das suas estratégias. Neste contexto, o

Estado lançou a narrativa da modernização e, assim, sinalizou sua posição em relação à pesca extrativista, privilegiando o modelo aquícola:

A pesca extrativa, no mar ou nas águas continentais, tem possibilidades restritas de crescimento, haja vista o histórico das pescarias no Brasil e no mundo (...), a aquicultura é um dos caminhos a serem trilhados para garantir a produção de pescados para as comunidades pesqueiras e a conservação dos recursos pesqueiros. (BRASIL, 2012, p. 170).

A afirmativa de que a pesca extrativista “tem possibilidades restritas de crescimento” ressalta, em última análise, a projeção de um modelo produtivista do setor em detrimento dos meios tradicionais da pesca extrativista. Neste sentido, a estratégia de “modernizar as diversas etapas da cadeia produtiva” tem como objetivo o aumento da produtividade e, portanto, privilegia só uma das múltiplas facetas da pesca, conforme já apresentado nas seções anteriores.

Leitura escalar das estratégias estatais

Ao contrário da tendência da modernização conservadora e desenvolvimentista da primeira etapa (1960-1988), que percebia os recursos pesqueiros como um recurso econômico, a segunda etapa (1989-2003) foi marcada por uma atuação estatal na ótica da modernização ecológica (ME), inspirada, em parte, por uma mudança paradigmática na concepção do ecodesenvolvimento, sustentada pela narrativa cada vez mais globalizada da conservação ambiental e, posteriormente, ampliada pelo conceito mais abrangente e, certamente, mais ambíguo, da sustentabilidade. O paradigma da ME busca conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso (ACSELRAD, 2004). Apesar de a modernização ecológica, como um todo, apresentar conceitos importantes para a busca da sustentabilidade no setor pesqueiro, sua aplicação à realidade brasileira sofreu duras críticas já que não centraliza a (in)justiça social como variável explicativa, naturalizando em grande parte a insustentabilidade dos modelos de produção e acumulação (ACSELRAD, 2004).

A (re)organização do Estado facilitou o processo de implementação de diversos instrumentos voltados para a gestão ambientalmente sustentável dos recursos pesqueiros, porém, sem garantir a devida capilaridade social a estas iniciativas. Conseqüentemente, esta etapa viu o modelo gradualmente se esvaziar até a divisão de competências entre as ações de conservação e de fomento do setor. Cabe ressaltar que, no enfoque ambiental dado ao setor pelo Ibama/MMA durante este período, a aquicultura ganhou realce institucional, sendo vista como uma das estratégias para reduzir a pressão ambiental sobre os estoques pesqueiros e como estratégia para aumentar os desejados volumes de pesca. O alinhamento conceitual entre preservação ambiental e aquicultura, exibido pelo órgão ambiental brasileiro, refletia a posição crescente de instituições de fomento internacional como Banco Mundial, Bird, FAO, OECD e as agências de desenvolvimento internacional (ex.: IDRC, CIDA, USAID, JICA, entre outras) de apoio à *revolução azul* (DE MATTOS; WOJCIECHOWSKI, 2019).

A instalação da Seap/PR, em 2003, e a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em 2009, marcaram o auge do novo social-desenvolvimentismo⁸. Neste sentido, o debate tem duas grandes dimensões. A primeira, talvez a que ganha mais destaque na literatura, é o debate sobre o esforço real da Seap/PR e do MPA na preservação dos recursos pesqueiros, no viés adotado pelo Ibama/MMA, ou seja, na adoção de uma agenda desenvolvimentista, focada no aumento da produção na perspectiva do DPA/Mapa. Embora se tenha bastante evidências de que, de fato, nos últimos 50 anos, as políticas tangenciaram desde a modernização conservadora até a modernização ecológica – para o fomento produtivista –, esta discussão parece superficial e carente de uma leitura mais complexa, transcalar e relacional entre o modo de regulação e o modo de produção e acumulação dominante num determinado contexto histórico e espacial do desenvolvimento brasileiro.

É nesta ótica que esse texto trouxe à tona a segunda dimensão, de central importância, no que tange à relação dialética entre a (re)organização do Estado

8. Na literatura, alguns autores argumentam que a inauguração da Seap/PR e, logo na sequência, do MPA não deveria ser vista como uma ruptura em relação ao modelo dominante do desenvolvimento pesqueiro de épocas anteriores. Embora se reconheça o alinhamento da política pesqueira aos programas estruturantes de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e territoriais do primeiro mandato do governo petista, os autores destacam que o MPA centralizou em sua estrutura programática os interesses corporativos do setor, alocando de forma desproporcional recursos orçamentários designados para programas produtivistas em detrimento do setor extrativista e da principal massa de trabalhadores da pesca artesanal (AZEVEDO, 2012).

e o modo de produção que esta fomentou por meio de estratégias escalares⁹. Neste sentido, viu-se que a continuidade da *divisão do indivisível*, como estratégia de organizar o modo de regulação, efetivamente abriu o caminho para a reestruturação produtiva na ótica da aquicultura. Isso se deu por meio de três estratégias escalares. A primeira estratégia consistiu do insulamento das propostas de ordenamento pesqueiro, retidas em instâncias federais articuladas com a Seap, fugindo do possível escrutínio nas escalas subnacionais. Sem dúvida temas contestados de uso e acesso aos recursos pesqueiros – como, por exemplo, a designação de parques aquícolas e à cessão das águas da União previstas no processo mais amplo de zoneamento ecológico contemplado pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – seriam questionados pelas comunidades locais. Tal insulamento efetivamente acelerou a privatização das lâminas de água sem a interferência de agentes econômicos, sociais ou institucionais na escala subnacional do território em questão.

A segunda estratégia abriu a possibilidade para ordenar o território pesqueiro *localmente*, ou seja, articulando a escala local das respectivas cadeias produtivas por meio de investimentos em indústrias aquícolas (principalmente no setor da carcinicultura), equipamentos produtivos e de escoamento, com a escala da cadeia global alimentar – estratégia muito parecida com o espírito da modernização vivenciado durante a era da Sudepe.

Finalmente, a terceira estratégia escalar tinha a ver com o movimento de abertura política e de descentralização da máquina estatal na busca da sustentabilidade por meio da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros – um movimento

9. A prioridade teórica na análise das estratégias escalares não reside em uma escala geográfica particular, mas nos processos sociais por meio dos quais as escalas são construídas. Em outras palavras, as escalas de atuação e de (re)estruturação do Estado são entendidas a partir de um processo contínuo de mudança, conforme a agenda das coalizões sociais dominantes – estas também em contínuo processo de calibração. Contudo, a fluidez não é total. Algumas escalas representam maior fixidez (no tempo e no espaço), dependendo da capacidade do projeto político que as sustenta. Conforme Brenner (2004), a (re)configuração das relações sociais (fluidez) ocorre em um contexto (territorial) estrutural preestabelecido (fixidez). Para analisar as estratégias escalares de um determinado processo social é necessário investigar a relação entre as escalas, o que, em termos práticos, significa evitar a sua conotação singular. Para tanto, Swyngedouw (1997a) sugere o seguinte roteiro analítico: 1) examinar como cada escala é produzida; 2) verificar como as relações entre as escalas são socialmente produzidas; 3) identificar onde (em que escala), quem e porque (agenda) algumas escalas ganham hegemonia (fixidez), bem como os processos de contestação e sua capacidade de gerar novas configurações escalares (fluidez), reorganizando socioespacialmente as instituições públicas, os programas e investimentos a partir de um determinado projeto de desenvolvimento.

que, coincidentemente, o ordenamento aquícola não acompanhou. De fato, a introdução de mecanismos participativos de planejamento e gestão pesqueira, seja via conferências nacionais, instalação do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape) ou designação das reservas extrativistas, representou a instituição de novos espaços nos quais o Estado começou a articular e pactuar as políticas pesqueiras¹⁰. Ao mesmo tempo, representou um processo de (re)escalonamento do Estado em direção à escala local e/ou comunitária, para pactuar os direitos de uso e acesso aos recursos naturais.

Embora estas três estratégias escalares tenham começado a se institucionalizar no âmbito da Seap/PR – 1) a retenção na escala nacional das principais medidas de ordenamento espacial do setor pesqueiro (leia-se: designação e privatização das áreas destinadas para produção aquícola); 2) o reescalonamento do Estado, na direção oposta, para baixo, na busca da gestão compartilhada de recursos pesqueiros; e 3) a articulação *glocalmente*, do ordenamento competitivo das cadeias produtivas –, a definitiva consolidação desta separação viera só com a transformação da Seap/PR em Ministério da Pesca e Aquicultura, resultado alcançado parcialmente por meio da intervenção direta da FAO. Esta tripla estratégia seletiva espacial ganhou corpo tático-operacional, sustentação e legitimidade política e maior alocação orçamentária com a formação do novo ministério em 2009. Neste sentido, cabe entender melhor o processo de reescalonamento como estratégia espacial seletiva da reestruturação produtiva na ótica da aquicultura e como esta, de fato, é analisada na literatura.

10. Considera-se oportuno mencionar que a dimensão da participação, embora não seja central na presente discussão, representa a instrumentalização (e não necessariamente a efetivação) de uma tendência de (re)democratização do país pós-CF88, parcialmente inspirada, por organismos internacionais de fomento e agências de desenvolvimento, que, já desde os meados dos anos de 1980, colaboravam com diversos ministérios (inclusive o MMA) na implementação de canais de participação como formas de legitimar e consensuar o projeto político, bem como garantir o accountability do processo. De fato, o processo de legitimação da estratégia de desenvolvimento aquícola passou pelos processos participativos das duas conferências nacionais.

Expansão conceitual-analítica para além da narrativa da verticalização da cadeia produtiva

É importante destacar que o aparato teórico-conceitual da cadeia produtiva e, portanto, da lógica competitiva oferecida pela nova economia geográfica, traduz só parcialmente as dinâmicas socioespaciais introduzidas com a reestruturação produtiva da aquicultura. A transição de um modelo extrativista para um modelo produtivista não é simplesmente uma questão de inclusão produtiva ou de profissionalização da mão de obra. Em primeiro lugar, é importante destacar que o discurso do MPA dá ênfase à adoção da atividade aquícola por populações tradicionais e pescadores artesanais, sugerindo que este seria um eficiente caminho para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social em face da crise dos recursos pesqueiros. Apesar do destaque dado à aquicultura familiar como processo de inserção produtiva na escala comunitária, o MPA assinou, em 2011, uma parceria com o BNDES para o incentivo à aquicultura com o objetivo de catalisar a integração vertical destas cadeias produtivas. Um ano depois da assinatura deste convênio, o banco publicou um relatório sobre o panorama do setor em que identificou diversos fatores que, na sua perspectiva, impediam que as cadeias produtivas localizadas da aquicultura alcançassem, de fato, seu potencial produtivo de ‘20 milhões de toneladas anuais’, citando entre os diversos gargalos a questão da escala de produção (SIDONIO, *et al.*, 2012, p. 449-450).

Além da aparente incompatibilidade entre, de um lado, as escalas produtivas com o discurso do MPA, no sentido de inserir os pescadores artesanais na cadeia produtiva da aquicultura e, do outro, a narrativa do BNDES de natureza empresarial e corporativa, a reestruturação produtiva abriu espaço para o questionamento sobre a reorganização espacial dos territórios pesqueiros que o novo modelo produtivo precisa para materializar a operacionalização da estratégia produtiva. Aqui, a questão é tanto de seletividade espacial macrorregional, no sentido da concentração dos sistemas produtivos em territórios específicos (como já ficou evidenciado no Nordeste e no Sul do país) quanto da exclusão de acesso aos territórios pesqueiros tradicionalmente usados por comunidades locais.

Nesta perspectiva, torna-se oportuno fazer um paralelo entre o modelo da aquicultura (nos moldes da *revolução azul*) sugerido pelo MPA como o principal motor produtivo do setor pesqueiro, e da dinâmica da modernização conservadora, tão conhecida no contexto do rural brasileiro, representado pelo modelo do agronegócio – na busca de novas fronteiras espaciais, procurando a inserção

de novas terras nos circuitos de acumulação do capital, ao mesmo tempo em que promove a expropriação de camponeses e populações tradicionais, tais como ribeirinhos, quilombolas e indígenas. De fato, esta expansão horizontal é ressaltada pelo mesmo relatório do BNDES, que aponta a questão da apropriação espacial como um quesito fundamental para fortalecer o setor aquícola, destacando positivamente a acelerada privatização das lâminas de água.

Assim sendo, a onda de privatização do litoral, na ótica da aquíicultura, se torna ainda mais excludente quando é articulada com a flexibilização da preservação ambiental validada pela Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como novo “Código Florestal” com relação aos manguezais, abrindo caminho para a formação de novas espacialidades produtivas, obedecendo aos interesses dos agentes hegemônicos das cadeias alimentares corporativas que estão à frente de tais processos, empresas nacionais e multinacionais que comandam o circuito produtivo do setor em escala global (AZEVEDO, 2013). Assim, pode-se dizer que, enquanto a nova lógica das cadeias seleciona e concentra o acesso às lâminas de água e aos manguezais (originais reservas do capital natural pesqueiro) e, portanto, exclui a população local de pescadores tradicionais, também tende a incluir – em direção à sua base – trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais. Conforme aponta Azevedo (2012, p. 257): “A integração vertical implica na adesão do produtor a pacotes tecnológicos oferecidos pelas indústrias, representa uma profunda dependência e subordinação do trabalho ao capital, podendo levar à oligopolização do setor”.

Os mesmos pescadores, sem os meios de reprodução (terra e água), vendem sua força-trabalho e conhecimento tradicional, agora não mais nos moldes originais de seus pequenos circuitos mercantis, mas inseridos na lógica transcalar de um novo modo de acumulação que funcionaliza sua exclusão socioespacial para incluí-los em uma subjugação produtiva espacial. Um tipo de rito de passagem articulado *glocalmente* entre o modo de acumulação global do hidronegócio e o modo de regulação nacional focado na aquíicultura, no qual o pescador artesanal é convidado a sair de seu mundo supostamente arcaico, defasado e excludente para um mundo modernizante, profissionalizante e inclusivo. Entre as forças que impelem o pescador em direção a tal *rito de passagem* devem ser citadas as estratégias seletivas do Estado, ao promover políticas públicas e incentivos fiscais ligados à produção aquícola, à privatização das lâminas de água, assim como todo o apoio dado à verticalização da cadeia produtiva, desde a localidade em que os bens são produzidos até sua chegada ao mercado externo.

Considerações finais

O presente texto buscou resgatar a trajetória do Estado desenvolvimentista no âmbito do setor pesqueiro. Desta forma, foi possível caracterizar e qualificar a natureza articulada em múltiplas escalas dos doxas desenvolvimentistas que operam neste campo, favorecidas pelo Estado. O estudo buscou demonstrar que, embora as narrativas governamentais sejam de cunho desenvolvimentista e inclusivo, as estratégias seletivas e espaciais do Estado de forma contínua esvaziaram o apoio à pesca artesanal em prol de outros modelos de acumulação, seja de cunho industrial ou do hidronegócio aquícola, mantendo assim a postura da *modernização conservadora* dominante dentro do atual modelo de desenvolvimento do setor pesqueiro.

Ainda, o resgate desta trajetória apontou para cinco grandes áreas de entrelaçamento entre o(s) modelo(s) do Estado, pretérito e vigente, adotados no setor pesqueiro e a trajetória truncada de seu desenvolvimento, a saber: 1) a relação entre as estratégias estatais de fomento à pesca e as taxas de captura (in)sustentáveis dos recursos pesqueiros; 2) a relação entre as estratégias de financiamento do setor e a seletividade implícita dos modelos produtivos privilegiados; 3) o movimento pendular entre os interesses produtivistas e conservacionistas dos estoques pesqueiros e suas representações na organização do Estado; 4) a relação entre a democratização da máquina estatal pós-CF88 e a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros; e 5) a relação entre as políticas nacionais de fomento (estruturais, financeiras e de assistência técnica) e a organização do espaço pesqueiro na lógica da cadeia produtiva do hidronegócio.

Considerando especificamente o alcance territorial e setorial dos regimes alimentares corporativos dominantes na escala global, a pesca extrativista de pequena escala, como objeto de estudo, deve ser entendida como algo simultaneamente inserido no circuito de pequena produção mercantil, quase tradicional e, paralelamente, como um espaço disputado entre os meios tradicionais de vida e os sistemas econômicos totalizantes e hegemônicos – uma constante fronteira, atrativa ao ajuste espacial das forças do capital, articuladas *glocalmente*, sempre dispostas a olhar e interpretar as possíveis barreiras à livre acumulação presentes na pesca como elementos em urgente necessidade de serem modernizados, aperfeiçoados, flexibilizados, (re)organizados. Neste caso, o objetivo maior é ancorado no aumento de produtividade, na redução de variações de custos e na maximização dos lucros, inserindo-se assim na seleta lista de boas práticas (leia-se: narrativas dominantes) do desenvolvimento e crescimento econômico.

De certa forma, a busca de novas variáveis e categorias de análise, aplicadas ao estudo pesqueiro, que este texto pretendeu esboçar tenta, a todo custo, superar o relevante, mas não instigante, conflito binário entre David e Golias. Para superar a lógica binária, o texto aponta para a necessária centralização da questão transescalar do desenvolvimento e sua correlação com as abordagens de análise utilizadas para estudar a atuação do Estado no setor pesqueiro. Espera-se que as categorias aqui mobilizadas possam ter agregado à formulação de perguntas que suscitem uma reflexão mais crítica do contexto paradoxal do modelo desenvolvimentista brasileiro no qual o setor pesqueiro de pequena escala está inserido, ao qual está permanentemente suscetível e do qual depende, em grande parte, para sua continuidade e seu fortalecimento ou, no caso contrário, para seu enfraquecimento, dissipação e, em última instância, submissão e funcionalização aos circuitos do capital global e corporativo.

Referências

- ABDALLAH, P. R. *Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução*. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, 1998.
- ACSELRAD, H. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. *In*: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (org.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 23-40.
- AZEVEDO, N. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil 2003-2011*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – UFPR, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/handle/1884/29268>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- AZEVEDO, R. E. S. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 3, n. 1, p. 65-93, 2013.
- BEGOSSI, A. Temporal Stability in fishing spots: conservation and co-management in Brazilian Artisanal Coastal Fisheries. *Ecology and Society*, v. 1, n. 1, 2006.
- BENÉ, C. When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries. *World Development*, v. 31, n. 6, p. 949-975, 2003.

- BERKES, F. Cross-scale institutional linkages: perspectives from the bottom up. *In: OSTROM, E. et al. (ed.). The drama of the commons.* Washington: National Academy Press, 2002. p. 293-321.
- BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. (ed.). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BERKES, F.; SEIXAS, C. S. Building resilience in lagoon social-ecological systems: A local-level perspective. *Ecosystems.* v. 8, n. 8, p. 967-974, 2005.
- BRASIL. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA, 1., 2003, Brasília.* Brasília: Seap, 2003.
- BRASIL. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República. *Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura.* Brasília: Seap, 2005. (Instrução Normativa, n. 17).
- BRASIL. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República. *Mais Pesca e Aquicultura – Plano de Desenvolvimento Sustentável – Uma rede de ações para o fortalecimento do setor.* Brasília: Seap, 2008.
- BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. *Mais Pesca e Aquicultura – Políticas para o Desenvolvimento da Aquicultura Brasileira, 2008-2011.* Brasília: MPA, 2009.
- BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. *Política Territorial da Pesca e Aquicultura.* Brasília: MPA, 2010.
- BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. *Produção Pesqueira e Aquícola – Estatística 2008-2012.* Brasília: MPA, 2012.
- CAETANO, N.; ESTEVES, P.; BARROS, L.; CORDEIRO, A. *A pesca artesanal em Macaé e as ações de segurança alimentar e nutricional no âmbito local: considerações iniciais.* Papesca em Ação, 2013. Disponível em: <https://nides.ufrj.br/index.php/projetos-soltec/papesca>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- CARDOSO, E. S. *Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social.* Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- CENTRO DE EXCELÊNCIA PARA O MAR BRASILEIRO. CEMBRA. *O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País.* Rio de Janeiro: Ecentex/Coppe/UFRJ, 2012.

- DE MATTOS, S. M. G.; WOJCIECHOWSKI, M. J. Existing Institutional and Legal Framework and Its Implications for Small-Scale Fisheries Development in Brazil. In: SALAS, S.; BARRAGAN-PALADINES, M. J.; CHUENPAGDEE, R. (org.). *Viability and Sustainability of Small-Scale Fisheries in Latin America and The Caribbean*. Springer International Publishing, 2019. p. 495-511. (MARE Publication Series, 19).
- DE MATTOS, S. M. G. et al. Implementing the Small-Scale Fisheries Guidelines: Lessons from Brazilian Clam Fisheries. In: JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R.; BARRAGÁN-PALADINES, M. J.; FRANZ, N. (ed.). *The Small-Scale Fisheries Guidelines*. Global Implementation. Springer International Publishing, 2017. p. 473-494. (MARE Publication Series, 14).
- DIAS NETO, J. *Síntese da situação da pesca extrativa marinha no Brasil*. Brasília: 2003a. Documento elaborado para apresentação aos integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI criado com a finalidade de definir o Programa de Financiamento da Frota para a Pesca Oceânica e de Renovação e Modernização da Frota Costeira – Decreto s/n, de 13 de junho de 2003.
- DIAS NETO, J. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil*. Brasília: Ibama, 2003.
- DIAS NETO, J. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais – um registro para o futuro. *Revista Cepsul*, Itajaí, v. 1, n. 1, 2010.
- DIEGUES, A. C. S. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Ed. Ática, 1983.
- FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome, 2016.
- FOLKE, C. S. et al. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, v. 15, n. 4, p. 1-9, 2010. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- GERHARDINGER, L. C. et al. Baffling Shades of Blue: The Blue Economy can easily become a new label to justify old injustices. *Samudra Report*, v. 85, p. 28, 2021.
- NOVAES A. L. T. et al. Planos locais de desenvolvimento da Maricultura de Santa Catarina. *Panorama da Aquicultura*, v. 20, n. 122, p. 52-58, nov./dez. 2010.
- OLIVEIRA, O.; SILVA, V. O processo de Industrialização do Setor Pesqueiro e a Desestruturação da Pesca Artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967. *Sequência*, v. 33, n. 65, p. 329-357, dez. 2012.
- SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 257-290, 2003.

- SEIXAS, C. S. Instituições e manejo pesqueiro: O caso da Lagoa de Ibiraquera, SC. In: BEGOSSI, A. (org.). *Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia*. São Paulo: Hucitec/Fapesp/Nepam, 2004. p. 285-312.
- SEIXAS, S.; KALIKOSKI, D. Gestão participativa da pesca no Brasil: levantamento das iniciativas e documentação dos processos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 20, p. 119-139, jul./dez. 2009.
- SIDONIO, L. *et al.* Panorama da aquicultura no Brasil: desafios e oportunidades. *BNDES Setorial*, n. 35, p. 421-463, 2012.
- SOUZA, A. N. Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental - Procam, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SWYNGEDOUW, E. Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale. In: COX, K. (ed). *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York/London: Guilford/Longman, 1997, p. 137-166.
- VIANNA, L. F. N.; BONETTI, J.; POLETTE, M. Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, v. 12, n. 3, p. 357-372, 2012.
- WOJCIECHOWSKI, M. J. *et al.* Defending the Beach: Transdisciplinary Approaches in Small-Scale Fisheries in Pernambuco, Brazil. In: CHUENPAGDEE, R.; JENTOFT, S. (org.). *Transdisciplinarity for Small-Scale Fisheries Governance*. Springer International Publishing, 2019. p. 283-301. (MARE Publication Series, 21).
- WORLD BANK/FAO. *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington, DC: World Bank, Sustainable Development Network, Agriculture and Rural Development Department, 2009.

PARTE 2

**PLANEJAMENTO E
JUSTIÇA TERRITORIAL**

Ricardo Camargo Cardoso é coordenador de certificação florestal do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola e mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a dissertação "Muito além dos desertos verdes: o plantio de eucalipto para produção de celulose e as arenas de negociação de conflitos nos territórios Cuestas de Botucatu e Extremo Sul da Bahia", realizada sob orientação do Prof. Arilson Favareto, defendida em 2016 e indicada em 2017 para a premiação da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Arilson Favareto é sociólogo, doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenador do Núcleo Cebrap Sustentabilidade.

Arenas de negociação de conflitos em territórios de produção de *commodities*

as áreas de plantio de eucalipto nos territórios cuestas de Botucatu e extremo sul da Bahia

Ricardo Camargo Cardoso
Arilson Favareto

Introdução

Este capítulo baseou-se numa pesquisa que teve como motivação inicial as vivências profissionais do primeiro dos autores, como auditor, pelo sistema *Forest Stewardship Council* (FSC) ou Conselho de Manejo Florestal, de grandes empresas de papel e celulose em especial na região do Extremo Sul da Bahia e na necessidade, induzida por essa experiência, de estudar com mais profundidade as dinâmicas de desenvolvimento de territórios semelhantes, afetados pela presença de grandes plantações de eucalipto. A pesquisa abordou o tema da influência das características dos territórios sobre fóruns de diálogo e discussão, reunindo empresas de base florestal e representantes da sociedade civil. Seu principal objetivo foi compreender como as trajetórias históricas e as dinâmicas de desenvolvimento territorial interferiram sobre a produção de resultados mitigadores de impactos socioeconômicos devidos à presença de grandes extensões de plantações florestais, produzidos em arenas de ação situadas nos territórios Cuestas de Botucatu (SP) e do Extremo Sul da Bahia (BA).

A hipótese central da pesquisa postulou que as trajetórias históricas e as dinâmicas territoriais de desenvolvimento são determinantes para se entender porque os resultados obtidos por meio destas arenas são distintos nos dois casos estudados. As diferentes assimetrias históricas de desenvolvimento macrorregional e as instâncias empíricas de desenvolvimento territorial determinariam processos de percolação distintos, com consequências consideravelmente maiores no território do Extremo Sul da Bahia. As características desta região se traduziriam em uma maior carência social e induziriam uma atuação mais eficiente da sociedade civil, determinando maior capacidade de ação social dos atores locais e mais disponibilidade para negociação das empresas de base florestal.

A escala adotada na pesquisa abrangeu territórios de características essencialmente rurais, envolvendo as áreas rurais clássicas desses locais, mas também os centros urbanos aos quais elas estão vinculadas – os territórios não metropolitanos das Cuestas de Botucatu e do Extremo Sul da Bahia. Esta abordagem se justificou, em alinhamento com o pensamento de Ostrom (2005), por se adequar ao alcance da atuação das atividades privadas contempladas no estudo – a presença de indústrias e áreas de plantio de celulose – e ao âmbito de atuação das arenas de ação que se pretende estudar – nas quais são negociadas soluções para os conflitos associados a essa produção. A escala adotada foi também adequada por permitir uma comparação entre zonas não metropolitanas submetidas a diferentes usos do solo. Não se perdeu de vista, além disso, o uso de uma abordagem multiescalar, uma vez que são estudados investimentos privados externos voltados à exportação, originados de escalas mais amplas, que incluem as dinâmicas internacionais do capital e as políticas nacionais setoriais que incentivam o desenvolvimento das atividades de reflorestamento e de produção de papel e celulose em alinhamento com as políticas desenvolvimentistas adotadas entre os anos 1960 e 1980 (SUZIGAN, 1988, p. 6 e seguintes; SANTOS; SILVA, 2009, p. 9 e seguintes).

Uma das principais características do território do Extremo Sul da Bahia é a presença de grandes investimentos de papel e celulose e plantações de eucalipto, provenientes das empresas Suzano, Fibria (cujas áreas se encontram atualmente incorporadas à Suzano) e Veracel. As plantações florestais constituem um dos usos predominantes entre as atividades rurais desenvolvidas na região, concentrando percentuais significativos, acima de trinta por cento da área total em diferentes municípios. Caracteriza-se ainda a região, particularmente, por um intenso debate crítico sobre a presença dessa modalidade de atividade

econômica. No presente caso, definiu-se pelo estudo da mesorregião de Porto Seguro, composta por dezenove municípios na zona de influência das empresas de papel e celulose, acrescidos de quatro municípios da mesorregião de Ilhéus-Itabuna, que também sofrem a influência de grandes plantações de eucalipto, além de sete municípios adicionais, sem influência direta do eucalipto, que então compunham um plano de expansão futura dos plantios de eucalipto de uma das grandes empresas da região¹.

O território Cuestas de Botucatu, assim denominado a título de simplificação prática de referência, é composto pelas regiões de Botucatu e Itapetininga. Embora este território não se caracterize pela presença de grandes plantas industriais de produção de papel e celulose, diversos municípios possuem áreas significativas de plantações de eucalipto vinculadas à sua cadeia produtiva, bem como à cadeia produtiva de painéis de fibra (esta sim, contando com importantes unidades industriais). Ainda que outros territórios do estado de São Paulo também se caracterizem pela presença significativa de extensas plantações de eucalipto, em especial na região do Vale do Paraíba, decidiu-se particularmente por este território pela sinergia apresentada com outros trabalhos de pesquisa aí concentrados. Foram eleitos para o estudo os treze municípios que compõem a Região de Governo de Botucatu e os treze municípios da Região de Governo de Itapetininga, acrescidos de cinco municípios próximos, também sob influência de plantações de eucalipto vinculadas a investimentos privados².

-
1. Para a região do extremo sul da Bahia utilizou-se a distribuição de mesorregiões do IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/>), com a seguinte composição municipal:
 - Mesorregião de Porto Seguro: Alcobaça, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Ibirapuã, Itabela, Itagimirim, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Santa Cruz Cabrália, Teixeira de Freitas e Vereda.
 - Municípios selecionados da Mesorregião de Ilhéus-Itabuna: Belmonte, Canavieiras, Itapebi e Mascote.
 - Municípios adicionais, relacionados ao plano de expansão de uma das empresas de papel e celulose da região: Encruzilhada, Itapetininga, Itarantim, Macarani, Maiquinique, Potiraguá e Santa Luzia.
 2. Nas regiões de Botucatu/Itapetininga, usou-se a classificação em Regiões de Governo, adotada pelo Governo do Estado de São Paulo (http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_governo.html) com a seguinte composição:
 - Região de Governo de Botucatu: Anhembi, Areiópolis, Bofete, Botucatu, Conchas, Itatinga, Laranjal Paulista, Pardinho, Pereiras, Porangaba, Pratânia, São Manuel e Torre de Pedra.
 - Região de Governo de Itapetininga: Alambari, Angatuba, Boituva, Campina do Monte Alegre, Capela do Alto, Cerquilho, Cesário Lange, Guareí, Itapetininga, Quadra, São Miguel Arcanjo, Sarapuí e Tatuí.
 - Municípios adicionais: Alumínio, Capão Bonito, Pilar do Sul, Salto de Pirapora e Votorantim.

Dentro da lógica brasileira de desenvolvimento, os dois territórios foram escolhidos, ainda, de forma a permitir um levantamento de características de espaços que podem ser definidos, conforme conceito apresentado por Prebish (1948), como um “centro da periferia” (território do Extremo Sul da Bahia, em que se configuram condições de desenvolvimento em uma região considerada periférica) e uma “periferia do centro” (território Cuestas de Botucatu, em que se configuram características de periferia situadas no denominado centro do desenvolvimento econômico brasileiro).

Os Fóruns Florestais foram definidos como objetos de estudo desta pesquisa por se constituírem em fóruns de diálogo e discussão inseridos no contexto do Diálogo Florestal nacional, por sua vez vinculado à iniciativa internacional denominada *The Forest Dialogue* (TFD)³. A escolha destes fóruns também permitiu o contraste entre arenas de ação com estruturas e contextos institucionais semelhantes, facilitando a comparação de sua atuação nos dois territórios. Os Fóruns Florestais contam com a participação de representantes de diferentes ONGs socioambientais com atuação territorial e abrangência que varia de local a internacional, proporcionando a possibilidade de diálogo direto e busca de ações de consenso sobre temas diversos com as empresas de base atuantes nos territórios estudados. O Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia foi criado de forma independente em 2005 e depois inserido no contexto do Diálogo Florestal nacional. Por sua vez, o Fórum Florestal São Paulo foi criado em 2008, já sob a égide do Diálogo Florestal nacional.

Além desta introdução e a conclusão, este capítulo é dividido em seis seções. A primeira, a seguir, descreve aspectos da teoria e métodos utilizados na pesquisa realizada. Na segunda é efetuada uma breve descrição do histórico, bem como das configurações do contexto mais recente, mais precisamente no início da segunda década dos anos 2000, do setor de plantações florestais de eucalipto voltadas à produção de papel e celulose. As seções terceira e quarta trazem, respectivamente, descrições de estudos históricos e da configuração socioeconômica no início da

3. Surgido em 1998, o TFD se fundamenta na construção de confiança entre os participantes de uma plataforma de diálogo permanente envolvendo múltiplas partes interessadas (incluindo grandes empresas do setor florestal mundial, grandes ONGs ambientalistas, pesquisadores das ciências ambientais e representantes de movimentos sociais), objetivando contribuir com o uso sustentável da terra e de seus recursos, a conservação e o manejo sustentável de florestas e a melhoria dos meios de vida, auxiliando pessoas a se engajar e explorar temas desafiadores, identificar soluções colaborativas e efetivar mudanças positivas. As atividades do TFD no Brasil se iniciam em 2003, com uma primeira reunião realizada em Santa Cruz Cabrália para a discussão do tema “biodiversidade”.

segunda década dos anos 2000 sobre os territórios das Cuestas de Botucatu e do Extremo Sul da Bahia. Por fim, as últimas duas seções descrevem as instituições e resultados respectivos dos Fóruns Florestais de São Paulo e do Sul e Extremo Sul da Bahia.

Teoria e métodos

Na descrição geral das metodologias utilizadas e dos conceitos teóricos que as fundamentam, buscou-se o realce de sua vinculação com o tema e a hipótese de pesquisa. No arcabouço teórico, destacou-se o uso de conceitos como percolação e configurações territoriais (FAVARETO *et al.* 2015a; BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015); teorias sobre dinâmicas de mudança e desenvolvimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; BOURDIEU, 1980; ELIAS, 1994); e o conceito de arenas de ação (OSTROM, 2005), utilizado como ferramenta para as entrevistas de campo e análises dos Fóruns Florestais de São Paulo e do Extremo Sul da Bahia. A influência de investimentos privados sobre as dinâmicas de desenvolvimento territorial rural se fundamentou, em muitos aspectos, em pesquisas do programa “Dinâmicas territoriais rurais”, coordenado por Júlio Berdegué, do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp), envolvendo organizações e pesquisadores de onze países da América Latina. Fundamentou-se também em um desdobramento do projeto “Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais e interioranas do Brasil”, coordenado por Arilson Favareto e envolvendo diferentes colaboradores da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Entende-se por percolação “o processo de refração dos choques exógenos, acompanhado de mudanças graduais nas propriedades do tecido social e econômico local” (FAVARETO *et al.* 2015a, p. 40). Ainda segundo Favareto *et al.* (2015a, p. 40), nas ciências naturais, de onde o termo se origina, ele é aplicado ao fenômeno da passagem de uma substância fluída por um material poroso, a um tempo modificando a natureza da substância por meio da extração de compostos solúveis presentes no meio e, no mesmo processo, alterando física e quimicamente o próprio meio poroso. A metáfora utilizada se refere exatamente à influência de fatores exógenos, como investimentos privados e políticas públicas externas,

sobre as configurações territoriais presentes em um dado espaço de estudo; isto é, a como elas filtram, absorvem e são modificadas por aqueles investimentos e políticas, redirecionando-os e recompondo as próprias dinâmicas territoriais.

A análise de mudanças de longo prazo enfatizou as possibilidades dessas mudanças ao longo do tempo, apontando que, em termos de literatura, com frequência, investimentos privados são associados a instituições extrativistas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). A análise à luz desses conceitos foi buscada por meio da caracterização das configurações de cada território estudado.

Arenas de ação podem ser entendidas como estruturas em que participantes em uma situação de ação interagem entre si sob determinadas variáveis externas e produzem resultados que podem ser analisados pelos participantes e realimentar tanto as variáveis externas quanto as próprias arenas de ação (OSTROM, 2005, p. 5 e seguintes).

Este conceito, como já enfatizado, foi aplicado no estudo dos Fóruns Florestais, que se enquadram na categoria de fóruns de disputa e diálogo, presentes nos territórios como produtos de sua configuração territorial.

Os levantamentos sobre as trajetórias históricas e as condições recentes de evolução dos territórios estudados objetivou uma caracterização da configuração territorial, com destaque para as principais instâncias empíricas de desenvolvimento territorial rural, em conformidade com os conceitos de Berdegué, Escobal e Bebbington (2015), em um arcabouço teórico aplicado em diversos estudos de caso disseminados por toda a América Latina e, em especial, com estudos já conduzidos no Brasil.

Analisando dinâmicas territoriais rurais em onze países da América Latina, os autores destacam que uma maior probabilidade de crescimento dinâmico com inclusão social e sustentabilidade ambiental está vinculada à forma com que as estruturas, as instituições e os atores interagem em um pequeno grupo de domínios críticos fundamentais, denominados instâncias empíricas, para favorecer ou não um maior desenvolvimento territorial (a saber: estrutura agrária e governança dos recursos naturais; diversidade de estruturas produtivas e acesso a mercados dinâmicos; presença de cidades intermediárias e interação entre a zona rural e os centros urbanos; presença de investimentos públicos; e presença de atores sociais capacitados e dotados de recursos e poder, de coalizões sociais inclusivas e de ações sociais).

Com relação à revisão bibliográfica, efetuou-se uma análise da literatura disponível sobre investimentos privados e dinâmicas territoriais rurais, tema selecionado por auxiliar no entendimento das interações entre investimentos

privados e o território, lançando luz sobre o contexto em que se situam as arenas de ação, e por se constituir em um dos focos da atuação das arenas de ação estudadas, uma vez que os Fóruns Florestais têm como objetivos fundamentais a promoção de transparência, o diálogo e a construção de consenso entre empresas de base florestal e representantes da sociedade civil organizada dos territórios em que se inserem.

Esta revisão bibliográfica apontou que o conjunto dos trabalhos examinados sobre o tema, no Brasil e no mundo, incluindo investimentos privados rurais diversos e, mais especificamente, investimentos privados em grandes plantações de eucalipto (em número mais expressivo), configura um caráter em geral crítico aos investimentos, apontados como vetores preponderantemente negativos de modificações nas dinâmicas de desenvolvimento socioeconômico do território⁴. Considerou-se que o processo de percolação dos investimentos privados, deparando-se com diferentes configurações territoriais preexistentes, determina o resultado final dessas modificações, podendo afetar o funcionamento e os resultados das arenas de ação estudadas (FAVARETO *et al.* 2015a). Com algumas exceções, tais como Favareto *et al.* (2015b), Hinojosa *et al.* (2015) e Peralta *et al.* (2015), foram identificadas lacunas na consideração dos investimentos privados sob o enfoque das dinâmicas de desenvolvimento socioeconômico presentes no território e na ausência de trabalhos comparativos de arenas de ação em diferentes territórios.

Segundo a metodologia utilizada, portanto, além de uma revisão bibliográfica sobre o setor de plantações florestais, foram estudadas, de forma comparativa, as trajetórias históricas dos territórios, com base na literatura disponível, com ênfase nas instâncias empíricas tomadas como variáveis chave, já mencionadas acima. Também foi analisada a evolução socioeconômica recente de ambos os territórios sob influência da presença de extensas plantações de eucalipto. Para isso foi observado, em perspectiva comparada, o comportamento de dados secundários

4. Trabalhos acadêmicos e científicos contendo críticas socioambientais às plantações florestais têm sido produzidos em quantidade considerável. No contexto internacional foram identificados, exemplificativamente, artigos acadêmicos sobre o cultivo de plantações florestais em países como Austrália (GORDON *et al.*, 2013), Moçambique (LANDRY, 2009), Índia, África do Sul e Tailândia (BENNETT, 2010). Estudos conduzidos no Brasil incluem diferentes estados e regiões como o Rio Grande do Sul (SILVA; MARIM, 2010) Minas Gerais (MAIA, 2008), Mato Grosso do Sul (ASEVEDO, 2009), e, com especial destaque, o extremo sul da Bahia (OLIVEIRA, 2008; PEDREIRA, 2008). De forma geral, estes trabalhos e muitos outros traçam análises críticas da presença das plantações florestais nas diferentes escalas em que se inserem, não diferindo daqueles voltados aos impactos identificados nos territórios estudados, tratados a seguir.

municipais extraídos, entre outras fontes, dos censos nos anos de 2000 e 2010, e do censo agropecuário de 2006⁵.

Os mesmos dados também foram analisados comparativamente, considerando-se grupos de municípios em cada região com o mesmo uso do solo predominante, e tendo em vista ainda os critérios adotados para as escalas estadual, regional e nacional. Em seguida, efetuou-se uma análise, sempre em perspectiva comparada, e fundamentada no conceito de arenas de ação estabelecido por Ostrom (2005), visando comparar o funcionamento e os resultados produzidos pelos Fóruns Florestais em ambos os territórios, com base em documentos publicados em suas respectivas páginas eletrônicas⁶ e nos depoimentos tomados de seus atores com uso das entrevistas semiestruturadas. O conceito de arenas de ação sugere que ali as regras de interação e os atores que se confrontam em situações de conflito são fundamentais para explicar o tipo de acordos e compromissos que dali resultam. Foram entrevistados os Secretários Executivos de ambos os Fóruns Florestais e demais representantes de empresas e da sociedade civil de cada Fórum, sempre buscando cobrir a diversidade de interesses e posições identificadas. Distintas tradições disciplinares implicam diferentes estilos de redação a elas relacionados. Nesta pesquisa, afiliada à tradição das denominadas Ciências Humanas, optou-se por uma construção narrativa, tomando-se o cuidado de separar evidências de interpretações.

-
5. Foram analisados os seguintes indicadores específicos:
- Demografia: população, densidade populacional e grau de urbanização;
 - Saúde: mortalidade infantil, acesso a fontes de água e saneamento e médicos por 10.000 habitantes;
 - Educação: analfabetismo, nível de escolaridade no ensino médio e nível de escolaridade no ensino superior;
 - Dinamismo econômico e emprego: PIB per capita, taxa de desemprego, taxa de empregos primários e diversidade setorial, Censo;
 - Renda, pobreza e desigualdade: índice de Gini, renda domiciliar per capita e pessoas em situação de pobreza.
6. Fórum Florestal São Paulo: <http://www.dialogoflorestal.org.br/forum-florestal-de-sao-paulo/>
 Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia: <http://www.dialogoflorestal.org.br/forum-florestal-do-sul-e-extremo-sul-da-bahia/>

O setor de plantações florestais

A revisão histórica e o levantamento de dados sobre a situação contemporânea do setor de plantações voltadas à produção de papel e celulose intencionaram a compreensão das características de expansão do setor que constituem um dos aspectos relevantes para o entendimento do processo de percolação ocorrido com a sua introdução nos territórios. Este processo, como parte da configuração territorial, constitui um dos elementos essenciais a exercer influência sobre os resultados de mitigação de impactos socioeconômicos devidos à presença de grandes extensões de plantações florestais produzidos nas arenas de ação situadas nos dois territórios selecionados.

O histórico setorial vinculou-se a um constante apoio do Estado, inicialmente no contexto de desenvolvimento industrial e substituição de importações, típico do desenvolvimentismo Getulista, seguido do fortalecimento de setores considerados estratégicos pelos governos militares, incluindo, nesta fase, os incentivos ao desenvolvimento das plantações florestais propriamente ditas (SUZIGAN, 1988; SANTOS; SILVA, 2009). A partir da década de 1980, manteve-se a estratégia de financiamento de expansões e de novas plantas de papel e celulose, principalmente por meio de financiamentos repassados via BNDES (SANTOS; SILVA, 2009, p. 16-17).

Pode-se alinhar que as políticas setoriais historicamente adotadas utilizaram sempre uma escala nacional (SUZIGAN, 1988). A análise desses mesmos autores, considerada sob o arcabouço teórico descrito em Favareto *et al.* (2015a), permite inferir que em nenhum momento histórico são considerados aspectos de escalas territoriais rurais mais específicas com relação às atividades do setor, o que acabou resultando em processos de percolação acompanhados de acumulação de terras e impactos sociais nessas escalas.

As configurações do contexto setorial, segundo o relatório de 2016 da Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ)⁷, associação representativa da cadeia produtiva de árvores plantadas do campo à indústria, apontam que as exportações de celulose totalizaram, no ano de 2015, 11,5 milhões de toneladas em face de uma produção total de 17,4 milhões, representando um nítido perfil de exportação. Por outro lado, as vendas domésticas de papel no mesmo ano representaram 8,3

7. Apresentação setorial localizada em IBÁ (2016).

milhões de toneladas em um total de 10,4 milhões produzidos, refletindo uma forte predominância do mercado doméstico sobre o de exportação. As empresas de base florestal, associadas à entidade (incluindo outros usos de madeira de plantações), apresentaram em 2015 uma receita bruta industrial de R\$ 69,1 bilhões, representando cerca de 6% do PIB industrial brasileiro. As exportações do setor atingiram no mesmo ano a marca de US\$ 9 bilhões, significando um aumento de 5,9% em relação às exportações do ano anterior. No ano de 2013, essas exportações, atingindo um montante de US\$ 8 bilhões, corresponderam a cerca de 3% do total de exportações do país. Essas referências indicam, portanto, por outro lado, um desempenho econômico resiliente e internacionalmente competitivo, com resultados macroeconômicos relevantes. Tal desempenho tem sido favorecido pelas referidas políticas de apoio do Estado descritas, entre outros autores, por Suzigan (1988) e Santos e Silva (2009), que beneficiaram em muitos casos o agronegócio voltado à exportação de *commodities* e, por desconsiderar os contextos territoriais rurais afetados, determinaram as mencionadas consequências em termos sociais e de concentração de terras.

O território Cuestas de Botucatu

Os estudos históricos e atuais sobre o território Cuestas de Botucatu confirmaram em diversos parâmetros e dimensões sua condição de uma periferia do centro⁸, com desempenhos inferiores às médias do estado de São Paulo e da Região Sudeste, mas superiores às médias nacionais. As características relativas aos dados secundários, somadas à trajetória histórica sugerem coerência com as características observadas em uma sociedade de acesso fechado madura – isto é, ordens sociais nas quais, embora existam organizações representativas de interesses de diferentes setores sociais, há forte peso de relações pessoalizadas e uma distribuição muito desigual dos trunfos necessários a criar organizações representativas dos interesses dos mais vulneráveis –, conforme conceitos definidos por North, Wallis e Weingast (2009), à frente de muitos outros territórios no Brasil, porém ainda aquém de outros territórios dentro do estado de São Paulo e da Região Sudeste.

8. Designação estabelecida conforme conceitos cepalinos de Prebisch (1948) sobre regiões centrais e periféricas.

Em relação às instâncias empíricas, predominam condições de concentração fundiária, ou seja, 55,4% do território ocupado com atividades de pastagens e plantações florestais, ainda que menos concentradas que aquelas encontradas no território do Extremo Sul da Bahia, o qual apresenta uma ocupação mais significativa com plantações florestais e pastagens extensivas (72,1% do território), além de outras culturas agrícolas que tendem a concentrar terras como laranja e cana de açúcar. Apesar deste fato, confirma-se a presença de uma variedade de atividades econômicas, a exemplo de outras culturas agrícolas e da diversidade de atividades ligadas à presença de grandes centros urbanos próximos ou dentro do território, como Sorocaba e Botucatu. A presença de cidades polo se consubstancia nos municípios de Itapetininga e Botucatu, com destaque para outros municípios menores, mas com bom desempenho em diversos indicadores, a exemplo de Alumínio, Boituva, Cerquilho, Tatuí e Votorantim. Além disso, a localização do território permite o vínculo a mercados dinâmicos, como aquele constituído pela região de Sorocaba.

Como demonstram os destaques positivos e negativos apontados em diversos parâmetros e dimensões, incluindo uso do solo, demografia, saúde, educação, dinamismo econômico, emprego e renda, pobreza e desigualdade, foram constatadas desigualdades importantes dentro do território. Sobressaía à época do estudo, entre 2014 e 2016, por outro lado, a existência de um número significativo de municípios com crescimento de renda domiciliar per capita acompanhado de redução de pobreza e desigualdade.

Embora com muitas restrições teóricas, devidas à dificuldade de isolamento de nexos de causa e efeito, as sub-regiões com maior ocupação do solo com plantações florestais tenderam a apresentar desempenhos melhores para os parâmetros de saúde e educação e desempenhos semelhantes para outros parâmetros como demografia, dinamismo econômico e emprego e renda, pobreza e desigualdade. Em uma abordagem cautelosa, fundamentada nas comparações entre diferentes subgrupos de municípios em cada região com o mesmo uso do solo predominante⁹, estes dados indicam, apesar dos inegáveis impactos socioambientais negativos

9. Apesar da impossibilidade de isolamento e determinação de nexos de causa e efeito, buscou-se uma comparação geral entre os dados dos cinco municípios com os maiores e menores percentuais de ocupação com plantações florestais. No território Cuestas de Botucatu, apresentaram maiores percentuais de ocupação com plantações de eucalipto os municípios de Angatuba, Botucatu, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito e Itatinga e os menores percentuais foram encontrados nos municípios de Boituva, Conchas, Quadra, Sarapuí e Torre de Pedra.

atribuíveis à atividade, a ausência de influência negativa decisiva da presença de grandes extensões de plantações de eucalipto nos indicadores de desempenho socioambiental territorial.

A única ocupação do solo que demonstrou nítida conotação positiva entre os desempenhos territoriais, ainda segundo as análises efetuadas na pesquisa, foi a área de ocupação urbana, em que os maiores percentuais de urbanização (Boituva, Botucatu, Cerquillo e Tatuí, todas com percentuais acima de 94%) se correlacionaram com três entre os quatro melhores desempenhos municipais. Este comportamento era esperado em função da maior disponibilidade de oportunidades e de acesso a equipamentos e serviços proporcionada pela maior presença de áreas urbanas.

A caracterização apresentada contribuiu para a descrição de elementos da estrutura de arenas de ação como apresentados por Ostrom (2005), em especial com relação aos elementos de condições físicas e materiais e atributos da comunidade.

O território do Extremo Sul da Bahia

A análise da trajetória histórica do território sugeriu a existência de dinâmicas de desenvolvimento territorial contraditórias, comparativamente inferiores àquelas encontradas no território Cuestas de Botucatu, incluindo uma concentração de recursos fundiários e de outros recursos naturais e uma baixa diversidade econômica¹⁰, sobretudo no meio rural, acompanhada da presença de cidades intermediárias, mas sem vínculos com mercados externos mais dinâmicos.

Nas análises sobre a evolução do território no período estudado, entre 2000 e 2010, a maciça maioria dos parâmetros indicou desempenhos significativamente superiores nas Cuestas de Botucatu, em comparação ao Extremo Sul da Bahia.

No Extremo Sul da Bahia confirmou-se a condição de centro da periferia¹¹, por meio da constatação de um desempenho em geral inferior na comparação dos seus indicadores com os parâmetros nacional e das Cuestas de

10. Indicada pela análise do índice de Herfindahl – Hirschman, que estima a diversidade das atividades econômicas de uma região. O índice, variável de 0 a 100 estima a diversidade das atividades econômicas de uma região. Quanto mais próximo de 100, mais concentradas são consideradas as atividades econômicas e quanto mais próximo de zero, mais diversificadas.

11. Também conforme conceito de Prebisch (1948) sobre regiões centrais e periféricas.

Botucatu, e até, com alguma frequência, com os indicadores do estado da Bahia e da Região Nordeste. Este fato se alinha com as constatações de Favareto *et al.* (2014), no sentido de que os avanços que haviam sido conquistados ao longo da primeira década dos anos 2000, embora fundamentais (e atualmente passando por um profundo processo de reversão negativa, como já comentado acima), conviviam com as desigualdades macrorregionais, históricas na trajetória de desenvolvimento do país. Aqui pareceu delinear-se então uma situação de sociedade de acesso fechado madura, ainda conforme conceito apresentado em North, Wallis e Weingast (2009), porém mais distante e com mais limitações para uma transição para uma sociedade de acesso aberto em comparação ao território Cuestas de Botucatu.

As instâncias empíricas indicam uma situação de concentração de terras, principalmente no uso do solo com pastagens para a criação extensiva de gado e com a ocupação da região com as plantações florestais. Existe a presença de cidades intermediárias (como Eunápolis, Porto Seguro, Mucuri e Teixeira de Freitas) capazes de funcionar como polos de desenvolvimento. O acesso a mercados dinâmicos é restrito às cidades do território, não havendo proximidade com mercados externos mais dinâmicos. A diversidade de atividades econômicas evoluiu entre os anos de 2000 e 2010, embora os índices observados tenham sido, em regra, inferiores aos do território Cuestas de Botucatu. Assim, as instâncias empíricas que determinam as dinâmicas territoriais de desenvolvimento se apresentaram como menos favoráveis com relação àquelas predominantes no território Cuestas de Botucatu.

Foram observadas, em diversos indicadores estudados, pronunciadas desigualdades internas ao território, em geral com destaques negativos muito acentuados e com destaques positivos muito vinculados à situação das cidades polo ou aos municípios em que se situam as principais instalações de produção de papel e celulose.

Uma divisão considerada em sub-regiões¹² apontou um desempenho geral relativamente favorável do subgrupo mais influenciado pelas plantações florestais em comparação com subgrupos influenciados por outras atividades, em especial para os parâmetros de educação, dinamismo econômico e emprego e renda,

12. No território do Extremo Sul da Bahia apresentaram os maiores percentuais de ocupação os municípios de Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa, Santa Cruz Cabrália e Teixeira de Freitas e os menores percentuais foram encontrados nos municípios de Canavieiras, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão e Medeiros Neto.

pobreza e desigualdade. Embora, como sempre se enfatizou na pesquisa, não possa haver conclusões sobre quaisquer vínculos de causa e efeito, foi possível constatar, minimamente, que o desempenho socioeconômico dos parâmetros examinados não foi influenciado negativamente pela maior ou menor presença de plantações florestais, a despeito dos impactos socioambientais negativos imputáveis à presença da atividade.

As diferenças de importância dos impactos socioeconômicos das atividades de plantações em diferentes territórios se vinculavam, como se demonstrou neste trabalho, aos distintos processos de percolação das atividades nos territórios (caracterizados por instâncias empíricas mais favoráveis no território de Cuestas de Botucatu e menos favoráveis no Extremo Sul da Bahia) e, conseqüentemente, às configurações territoriais que resultaram desses processos, variáveis em diferentes territórios.

Assim como no território Cuestas de Botucatu, a predominância de um determinado uso do solo, inclusive plantações florestais, não pareceu constituir um fator determinante para um melhor ou pior desempenho socioeconômico. Essa afirmação, para ambos os territórios, está fundamentada em uma extensa análise de dados, detalhada no texto da dissertação que fundamentou este capítulo (CARDOSO, 2016, cap. 4-5).

As diferenças na formação, funcionamento e resultados obtidos pelas arenas de ação nos dois territórios não pareciam se relacionar, portanto, com a maior presença ou ausência de plantações de eucalipto, mas sim com a maior importância relativa dos processos de percolação nos diferentes territórios, dada sua trajetória histórica, situação socioeconômica e de caracterização de instâncias empíricas de desenvolvimento.

Fórum Florestal de São Paulo

Deve ser dado destaque para o caráter positivo evidenciado durante todo o processo de estudo do Fórum Florestal de São Paulo, que se caracterizou como um relevante fórum de diálogo e discussão entre instituições e pessoas com interesses divergentes e por vezes opostos.

Percebeu-se, em síntese, que o Fórum Florestal de São Paulo produziu ao longo de seu funcionamento resultados importantes, com destaque para a transparência e discussão de temas sensíveis, evidenciadas pelo exame das diversas atas

de reuniões plenárias e pelas entrevistas com diferentes participantes. Este resultado em si demonstrou um nível satisfatório de confiança entre os participantes, evidenciado também por meio das entrevistas direcionadas. Outros resultados fundamentais consistiram na construção de conhecimentos, projetos, agendas e diretrizes positivas, também confirmadas pelo exame dos documentos disponíveis na página eletrônica do Fórum e nas entrevistas direcionadas realizadas com seus participantes. Estes resultados, no entanto, embora tenham parecido atender às expectativas dos atores envolvidos, careceram de mecanismos de registro, monitoramento e controle, o que se evidenciou pelo exame de estatuto do Fórum e pelas entrevistas semiestruturadas. Estas carências, por sua vez, dificultaram um balanço concreto da sua efetividade.

Uma das limitantes identificáveis à produção de resultados foi a adoção de uma abordagem cautelosa por parte dos participantes do Fórum em sua formalização. De fato, a forma de diretrizes, adotada pelo estatuto do Fórum, possuía uma definição mais branda que aquela propiciada pelos acordos do Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia. Outra limitante já citada foi a ausência de monitoramentos mais efetivos do cumprimento das diretrizes estabelecidas.

Puderam ser identificadas algumas outras limitações ao funcionamento do fórum florestal. Além de os fóruns terem sido identificados, em geral, como positivos nas entrevistas efetuadas, também foi registrada, nas mesmas entrevistas, uma percepção de limites de possibilidade de construção conjunta no fórum, em especial com relação a temas mais sensíveis e complexos como o uso de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados nas plantações florestais (estes últimos ainda em fase de desenvolvimento, sem perspectivas de uso comercial no curto prazo) ou os níveis de ocupação do solo com as plantações de eucalipto. De fato, estes temas constituíam desafios empíricos à evolução de acordos, por envolver questões como a viabilidade das atividades florestais (por exemplo, a necessidade de operacionalização de alternativas viáveis ao uso de agrotóxicos) e diferenças ideológicas básicas (aceitação ou não do uso de OGMs e o modelo de ocupação do solo utilizado pela atividade, predominante de resto, na prática, na maior parte do território). Estas limitações apontaram, por outro lado, os principais desafios à construção de agendas comuns.

A importância atribuível dentro do território à presença das plantações de eucalipto foi relativizada por características do território. Como constatado pelo exame de dados secundários, a condição socioeconômica do território era favorecida com relação à média brasileira, embora inferior à média de outros territórios

dentro do estado (CARDOSO, 2016, p. 84 e seguintes). Conforme tabela a seguir, o território apresentou índices satisfatórios de diversidade de suas atividades econômicas, com nítidos progressos entre os dados de 2000 e 2010 e diversos municípios com índices semelhantes à média nacional, além de um posicionamento estratégico com relação a mercados dinâmicos como o observado na região metropolitana de Sorocaba.

Tabela 1. Índice de Herfindahl – Hirschman no Brasil e no território Cuestas de Botucatu

Município/ano	2000	2010
Alambari	9,6	8,9
Alumínio	8,6	7,3
Angatuba	10,6	9,5
Anhembi	11,6	10,5
Areiópolis	22,5	15,0
Bofete	11,7	10,5
Boituva	7,3	5,4
Botucatu	6,5	5,3
Campina do Monte Alegre	15,3	12,0
Capão Bonito	8,7	8,9
Capela do Alto	12,4	10,6
Cerquilha	6,2	6,6
Cesário Lange	8,5	6,7
Conchas	8,9	7,2
Guareí	13,6	8,6
Itapetininga	7,3	6,4
Itatinga	8,9	8,4

Fonte: Censo 2010.

Estas condições territoriais parecem ter sido relevantes para o alcance dos resultados obtidos pelo Fórum, mais focados na construção de projetos de conservação e na produção e disseminação de debates e informações qualificadas sobre questões do manejo florestal que propriamente na obtenção de modificações concretas no manejo praticado pelas empresas de base florestal na região.

Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia

Foram constatados como pontos em comum entre os dois fóruns: a produção de resultados considerados importantes para seus participantes (evidenciada por meio dos documentos disponíveis na página eletrônica do Fórum e de entrevistas semiestruturadas efetuadas); a transparência na discussão de temas sensíveis (evidenciada por meio de entrevistas semiestruturadas); e a demonstração de um nível satisfatório de confiança entre os participantes para a produção dos resultados até então alcançados (também evidenciada por meio das entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil organizada e das empresas).

Também no fórum baiano foram identificados desafios e limites à continuidade de seu funcionamento e produção de resultados. Destacaram-se, de forma comum aos dois fóruns, a percepção da necessidade de estabelecimento de mecanismos de registro e monitoramento do cumprimento dos acordos conquistados e a percepção específica de que a consubstanciação dos acordos positivos tinha atingido limites de possibilidade de construção conjunta, o que impunha desafios importantes para sua atuação futura.

Os estudos então efetuados demonstraram que o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia produziu resultados quantitativos e qualitativos mais diretos, consubstanciados em acordos concretos e com mais possibilidades de efetividade do que aqueles obtidos pelo Fórum Florestal de São Paulo. Um olhar amplo sobre as análises territoriais e as análises comparativas entre os dois Fóruns indicou fatores fundamentais para a explicação dessas diferenças. O entorno institucional em que funciona o Fórum Florestal baiano foi um desses fatores. O histórico de conflitos relacionados ao estabelecimento de grandes plantações de eucalipto tem sido longo e consistente no território, iniciando-se ainda nos anos 1970. Esta combatividade, aliada a uma crescente necessidade de integração das empresas em seus territórios de atuação estiveram na raiz da própria criação do Fórum baiano a partir da iniciativa da então Aracruz Celulose, depois Fibria, hoje Suzano. O exame das atas de reuniões plenárias evidenciou que as demandas dos participantes foram colocadas desde as primeiras reuniões, incluindo a solicitação de inclusão em seu bojo das demais empresas atuantes no território. O surgimento do Fórum, por sua vez, não atenuou a intensidade de outros movimentos sociais

mais combativos, a exemplo do Centro de Pesquisa em Direito e Segurança (Cepedes) e da Rede Contra o Deserto Verde¹³.

Alguns sintomas mais vinculados à estrutura de funcionamento dos Fóruns refletiam esta disposição social mais ativa dos atores dentro do Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia. Entre eles podem ser apontados: a previsão de formalização de acordos como decisões de atuação das empresas de base florestal em contrapartida do significado assumido pelo Fórum São Paulo, em que os mesmos acordos (ou diretrizes) são definidos como recomendações às empresas (característica evidenciada pelo exame dos estatutos de ambos os Fóruns); o maior grau de expectativa por resultados dos atores no Fórum baiano, evidenciado nas entrevistas efetuadas e na leitura das atas das reuniões plenárias, que demonstraram um maior grau de disposição para a ação social; e a busca mais consistente, ainda que com espaços para aperfeiçoamento, de mecanismos de registro e monitoramento mais efetivos para o cumprimento dos acordos firmados no Fórum baiano (CADERNOS DO DIÁLOGO, 2015). Como outros sintomas mais gerais puderam ser apontados: a maior presença e a atuação mais intensa de movimentos sociais frontalmente críticos às atividades de plantações extensivas de eucalipto; e a lacuna de estudos acadêmicos sobre a presença de plantações extensas de eucalipto no território Cuestas de Botucatu, em contrapartida à abundância de estudos similares no território do Extremo Sul da Bahia.

A despeito das condições socioeconômicas e das dinâmicas territoriais de desenvolvimento em geral mais favoráveis no território Cuestas de Botucatu, foram observados melhores resultados no Fórum do Sul e Extremo Sul da Bahia em comparação ao Fórum Florestal São Paulo, em um resultado aparentemente paradoxal.

A principal explicação para este resultado se consubstancia em uma maior predisposição para a ação, ou *habitus* (BOURDIEU, 1980) presente em maior grau nos atores do Fórum do Sul e Extremo Sul da Bahia. Os elementos levantados neste estudo apontaram que as diferenças observadas no processo de introdução das plantações florestais, na importância relativa assumida pela atividade no território baiano, nas condições gerais de desenvolvimento socioeconômico e nas dinâmicas de desenvolvimento territorial constituíam elementos que explicaram

13. Desde o final da década de 1970 sobressaem movimentos sociais combativos e contrários à introdução e expansão do eucalipto, com destaque para o Movimento Contra o Deserto Verde, agregando diversas entidades da sociedade civil vinculadas aos movimentos sociais.

e contribuíram decisivamente para esta maior predisposição à ação social. Estas condições menos favoráveis do território baiano atraíram com maior intensidade a atenção da sociedade civil organizada, que exerceu uma influência mais intensa, inversamente proporcional à situação de bem-estar social presente nos territórios.

A percolação ocorrida após a introdução das plantações de eucalipto no território do Extremo Sul da Bahia ocorreu desde seu início de forma mais traumática, ao se impor como alternativa de atividade dotada de maior concentração fundiária e baixa capacidade de indução à diversidade econômica, em contrapartida ao ocorrido no território Cuestas de Botucatu, em que a introdução da atividade conviveu com um processo de desenvolvimento que redundou em melhor desempenho de indicadores socioeconômicos e maior diversidade econômica. As modificações ocorridas durante o processo de percolação após a introdução do eucalipto no território do Extremo Sul da Bahia, tanto nas empresas de base florestal como nas comunidades nele presentes, explicaram o surgimento de atores mais predispostos à ação social, agindo em uma arena de ação mais atuante, capaz de produzir resultados mais efetivos.

Conclusões

As conclusões da pesquisa reafirmaram o caráter positivo evidenciado durante todo o processo de estudo de ambos os Fóruns Florestais, independentemente das distinções entre eles encontradas. Ambos produziram resultados relevantes para os atores sociais envolvidos e se caracterizaram como fóruns de diálogo e discussão relevantes entre instituições com interesses divergentes e frequentemente opostos.

Os resultados obtidos, em especial pelos indicadores socioeconômicos e pelas instâncias empíricas de desenvolvimento apontaram, por um lado, que o esperado fenômeno de irradiação e desenvolvimento territorial induzido pelo transbordamento dos efeitos positivos das empresas de papel e celulose para o entorno não ocorreu efetivamente no caso do território do Extremo Sul da Bahia. Como ilustração, veja-se o caso do Município de Mucuri, de população modesta, então com um PIB per capita de R\$ 27.602,70, em contraste com os municípios de Macarani, Mascote, Potiraguá e Santa Luzia, com PIBs per capita inferiores a R\$ 5.000,00. Por outro lado, a esterilização extrema preconizada pela Rede Alerta Contra o Deserto Verde também não acontece nos dois territórios estudados

(CARDOSO, 2016, cap. 4-5), embora se reconheçam impactos socioambientais negativos proporcionados pela atividade (a exemplo de diversas outras atividades econômicas). Não foram constatados vínculos entre as ocupações de solo predominantes e o desempenho socioeconômico entre os municípios de ambos os territórios, fato apurado por meio do exame de dados secundários e válido inclusive para as plantações de eucalipto. Esta constatação apontou que a trajetória do desenvolvimento territorial não deriva do tipo de atividade econômica ou do uso do solo e enseja o exame de outros aspectos aplicáveis, incluindo o estudo dos processos de percolação ocorridos em cada território. Exemplificativamente, pode-se mencionar que, com relação às taxas de escolaridade no ensino médio no território de Cuestas de Botucatu, os municípios com maior influência de plantações florestais apresentaram uma média (42,9%) melhor que aquela dos municípios com menor influência (36,3%). Ainda a título de exemplo, no caso do território do Extremo Sul da Bahia verificou-se que a taxa média de escolaridade do subgrupo sob maior influência de plantações florestais em 2010 (29,9%) foi superior à do subgrupo sob menor influência (19,8%) e ligeiramente superior à taxa do território (26,7%). Comportamento semelhante foi observado quanto ao crescimento da taxa entre 2000 e 2010, com média do subgrupo sob maior influência de plantações florestais (15,6%) superior à do subgrupo sob menor influência (9,9%) e ligeiramente superior à taxa do território (14,4%). Maior riqueza de dados sobre ambos os territórios pode ser encontrada em Cardoso (2016), nos capítulos já mencionados.

Este estudo apontou que o processo de introdução das atividades de plantações florestais e das indústrias de papel e celulose em um determinado território não acontece em um vazio socioeconômico, mas ocorre sob a forma de uma percolação, encontrando uma complexa configuração territorial preexistente, distinta em cada território analisado. Para os dois territórios estudados, estas diferenças de configurações territoriais originais e, por consequência, dos respectivos processos de percolação foram decisivas para explicar as diferenças obtidas nos resultados de mitigação de impactos socioeconômicos devidos à presença de grandes extensões de plantações florestais produzidos nas arenas de ação analisadas neste trabalho.

A percolação das plantações de eucalipto no território Cuestas de Botucatu encontrou uma configuração territorial que acompanhou, ainda que não de forma plena, as dinâmicas de desenvolvimento regional do estado de São Paulo. De fato, ao lado de indicadores socioeconômicos nitidamente superiores aos

encontrados no Extremo Sul da Bahia, foi evidenciada a superioridade comparativa do território Cuestas de Botucatu com relação às instâncias empíricas de diversidade econômica e de proximidade a mercados dinâmicos. Esta diferença de configurações territoriais teria imposto um menor grau de severidade ao processo de percolação. No território Cuestas de Botucatu, tratou-se de uma atividade adicional dentro de uma configuração territorial plenamente integrada em um processo de desenvolvimento socioeconômico. Completamente distinto foi o processo ocorrido no território do Extremo Sul da Bahia, no qual a situação socioeconômica e as dinâmicas territoriais de desenvolvimento induziram a uma interferência mais radical nas configurações territoriais preexistentes. De fato, neste território a introdução da cultura do eucalipto ampliou o processo prévio de concentração de terras e recursos naturais advindo do uso prévio do solo marcadamente com atividades de pecuária extensiva. Por outro lado, a baixa diversidade econômica em comparação com o território Cuestas de Botucatu e a ausência de mercados dinâmicos próximos também contribuíram para amplificar a importância da introdução da atividade no território.

Devido à importância comparativa muito maior do processo de percolação da atividade no contexto do território, observou-se um foco muito mais intenso de atuação de movimentos sociais no território do Extremo Sul da Bahia, o que se evidenciou pelo próprio histórico de criação dos dois Fóruns estudados e pela nítida concentração de trabalhos acadêmicos de caráter crítico elaborados tendo como objeto este território. Os atores aí envolvidos no processo de percolação adotaram inicialmente diferentes estratégias. Os representantes empresariais buscaram, de início, estabelecer e consolidar sua influência junto aos centros locais de poder, enquanto os representantes da sociedade civil organizada desenvolveram e incrementaram sua combatividade e sua capacidade de ação social. O reconhecimento da situação polarizada advinda do processo de percolação induziu uma mudança de postura por parte das empresas, que passaram a buscar entendimentos por meio da criação ou participação em diferentes arenas de ação e por uma parcela dos movimentos sociais, que concordaram em participar dos fóruns de diálogo e resolução de conflitos em desenvolvimento, incluindo os Fóruns Florestais aqui estudados.

A análise dos Fóruns Florestais efetuada com o uso da estrutura de trabalho das arenas de ação permitiu a observação de diferenças significativas nos resultados obtidos pela atuação do Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia em comparação à atuação do Fórum Florestal de São Paulo. Permitiu, ainda, a

constatação de diferenças relacionadas aos contextos sociais em que foram criados e se situam ambos os Fóruns. O Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia enfrenta, desde seu início, um contexto social mais combativo, evidenciado pelo histórico de conflitos e pela maior predisposição à ação social revelada pelos movimentos sociais presentes no território. Foram constatadas ainda diferenças de funcionamento entre os Fóruns, incluindo a instrumentalização dos acordos obtidos, o grau de expectativas por resultados dos atores e a busca por ferramentas de registro e monitoramento. Para todos estes elementos, houve um desempenho mais efetivo no Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia.

Logrou-se assim obter um panorama das configurações territoriais e dos processos de percolação em ambos os territórios, vendo-se confirmada a hipótese inicial, segundo a qual as trajetórias históricas e as dinâmicas territoriais de desenvolvimento são determinantes para a produção de resultados nas arenas de ação consubstanciadas nos Fóruns Florestais, condicionando de forma diferenciada a capacidade de ação social protagonizada pelos representantes da sociedade civil, bem como a predisposição para a construção coletiva de soluções por parte das empresas de base florestal atuantes nos territórios investigados. Destacou-se o papel fundamental exercido pelos sistemas de certificação florestal, com destaque para o sistema de certificação FSC, ao demandar, em contrapartida à obtenção e manutenção da certificação, diferentes requisitos relevantes dentro dos padrões de certificação. Entre estes, destacam-se o reconhecimento e mapeamento das diferentes populações tradicionais e comunidades locais afetadas pelo manejo florestal dos empreendimentos, a determinação participativa dos impactos socioambientais causados pelo manejo florestal e o estabelecimento de canais de diálogo transparentes com os atores locais, visando à prevenção, minimização e mitigação dos referidos impactos e o diálogo e resolução de conflitos existentes. É fomentado, assim, o desenvolvimento de novos fóruns de diálogo entre atores locais e as empresas de base florestal.

Sob um enfoque dos níveis de desenvolvimento territorial as constatações desta pesquisa foram surpreendentes, uma vez que indicam melhor desempenho e obtenção de resultados no Fórum do Sul e Extremo Sul da Bahia, que apresentava (e ainda apresenta) configurações territoriais menos favoráveis ao acesso da população a diferentes capitais. A explicação, como visto, ocorre pela análise das diferentes configurações territoriais e pelas consequentes diferenças nos processos de percolação, cuja maior dramaticidade no território do Extremo Sul da

Bahia induziu o desenvolvimento da capacidade de ação social dos atores locais, possivelmente acompanhado pela atração de atores sociais engajados externos ao território. Tal panorama trouxe uma conotação positiva, uma vez que apontou para a possibilidade de indução de resultados efetivos mesmo em situações de configuração territorial adversa.

Referências

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 401 p.
- ASEVEDO, Tyrone Roger Antunes de. No olho do furacão: precarização e resistência dos trabalhadores na territorialização do complexo celulose/papel no Mato Grosso do Sul. *Revista Pegada*. On line, v.15, n.2, p. 49-75, dez. 2014.
- BERDEGUÉ, J. A.; ESCOBAL, J.; BEBBINGTON, A. Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, v. 73, p. 129-137, set. 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/73/supp/C>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- BENNETT, Brett M. The El Dorado of Forestry: The Eucalyptus in India, South Africa, and Thailand, 1850–2000. *International Review of Social History*, Sydney, v. 55, n. S18, p. 27-50, dez. 2010.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. São Paulo: Cia. das Letras, 1980.
- CADERNOS DO DIÁLOGO: *10 anos de Diálogo Florestal*. Atalanta, Santa Catarina: Apremavi, n. 7, 2015. Disponível em: <http://www.dialogoflorestal.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- CARDOSO, R. C. *Muito além dos desertos verdes: o plantio de eucalipto para produção de celulose e as arenas de negociação de conflitos nos territórios Cuestas de Botucatu e Extremo Sul da Bahia*. 203 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP, 2016.
- ELIAS, N. *O processo civilizador*. Formação do Estado e civilização. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, [1939], 1994. 2v.
- FAVARETO, A. da S. *et al.* A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente Brasil (2000-2010). Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. São Paulo/Santiago de Chile, Rimisp/Cebrap/UFABC, fev. 2014.
- FAVARETO, A. da S. *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015a. (Artigo – Dossiê). Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/regis/article/view/17172/12186>. Acesso em: 14 maio 2016.

- FAVARETO, A. da S. *et al.* Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo? *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS*, 39., 2015, Caxambu. GT 21 – Metamorfoses do Rural Contemporâneo. Caxambu, out. 2015b.
- GORDON, Melissa et al. Divergent stakeholder views of corporate social responsibility in the Australian forest plantation sector. *Journal of Environmental Management*, Elsevier, v. 113, p. 390-398, dez. 2012.
- HINOJOSA, L. *et al.* Gas and development: rural territorial dynamics in Tarija, Bolivia. *World Development*, Santiago, v. 8, n. 78, p.105-117, set. 2015. Disponível em: http://ac.els-cdn.com/S0305750X14004148/1-s2.0-S0305750X14004148-main.pdf?_tid=9b856580-13cb-11e6-906c-00000aacb362&acdnat=1462567769_396343e2b534d37ba73628046d513ff3. Acesso em: 6 maio 2016.
- INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. IBA. *Relatório Ibá 2016*. São Paulo, Brasília, 2016. Disponível em: http://iba.org/images/shared/Biblioteca/IBA_RelatorioAnual2016_.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.
- LANDRY, Jennifer. *Analysis of the potential socio-economic impact of establishing plantation forestry on rural communities in Sanga District, Niassa province, Mozambique*. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Silvicultura, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2009.
- MAIA, Raquel Mendes. *Paradoxos da legislação ambiental: uma análise de conflitos socioambientais em torno das monoculturas de eucalipto na comunidade Cana Brava – norte de Minas Gerais*. In: IV ENANPPAS - ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4. 2008, Brasília, DF. *Anais...*. Brasília, DF: ANPPAS, 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT6-41-511-20080510183731.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 308 p.
- OLIVEIRA, Karina Lima. *O avanço do eucalipto no território do extremo sul da Bahia: recentes transformações na estrutura fundiária e o papel do crédito rural*. 2008. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2008.

- OSTROM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton, New Jersey, EUA: Princeton University Press, 2005. 355 p.
- PEDREIRA, Márcia da Silva. *O complexo florestal e o extremo sul da Bahia: inserção competitiva e transformações socioeconômicas na região*. 2008. 164 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Departamento de CPDA, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2008.
- PERALTA, P. O. *et al.* Extraterritorial investments, environmental crisis, and collective action in Latin America. *World Development*, v. 8, n. 78, p.32-42, set. 2015. Disponível em: http://ac.els-cdn.com/S0305750X14002587/1-s2.0-S0305750X14002587-main.pdf?_tid=f93b5d5a-13cc-11e6-8193-00000aab0f6c&acdnat=1462568355_14a38c82097e715650c4c52b84e7f6b6. Acesso em: 6 maio 2016.
- PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar/Minter, 1977. p. 145-156.
- SANTOS, J. R. dos.; SILVA, C. A. Periodização da dinâmica territorial da produção de celulose no Brasil: os períodos iniciais e a localização induzida. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA, 5., 2009, Santa Maria, RS. Santa Maria, RS, ENGRUP - GPET, 2009. p. 1-20.
- SILVA, J. O. Marques da; MARIN, M. Z. Os impactos socioeconômicos do cultivo de eucalipto: o caso do município de Aratiba - RS. *Perspectiva*, Erechim, RS, v. 34, n. 127, p.113-122, 28 set. 2010.
- SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, dez. 1988.
- TAVARES, J. C. A teoria dos polos de crescimento e o diálogo entre o planejamento urbano e regional: permanências e ausências na urbanização do estado de São Paulo. In: ENAMPUR - ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais [...]* Belo Horizonte: Enampur, 2015. p. 1-17. Disponível em: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=614. Acesso em: 28 out. 2016.

Páginas Eletrônicas Consultadas

www.dialogoflorestal.org.br Acesso em: 25 jun. 2022.

www.ibge.gov.br/home/ Acesso em: 25 jun. 2022.

www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_governo.html Acesso em: 25 jun. 2022.

<http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2021/09/20/manifesto-rede-alerta-contra-os-desertos-verdes-21-de-setembro-2021/> Acesso em: 25 jun. 2022.

Fabiana Cristina da Luz é geógrafa, mestra em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a dissertação “O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo”, realizada sob orientação da Profa. Rosana Denaldi, defendida em 2013 e indicada para o IX Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional” da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Doutoranda em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Núcleo de Estudantes e Pesquisadoras Negras do Departamento de Geografia da USP (Nepen Geousp).

O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do programa 100 parques para São Paulo

Fabiana Cristina da Luz

Introdução

Este artigo resulta da dissertação de mestrado desenvolvida entre os anos de 2011 e 2013¹. Naquele momento, o interesse era compreender como a Prefeitura de São Paulo lidava com os conflitos socioambientais, a partir da análise do atendimento habitacional ofertado às famílias removidas de assentamentos precários para implantação dos parques lineares, no âmbito do já extinto Programa 100 Parques, coordenado pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).

Assim, a pergunta que conduziu o desenvolvimento da pesquisa foi a seguinte: considerando que a ocupação de áreas de risco e/ou de fragilidades ambientais por favelas é uma das principais problemáticas socioambientais, cuja solução impõe, concomitantemente, a garantia do direito à moradia (atendimento

1. Cabe destacar que não foram realizadas atualizações referentes às informações, debates teóricos e resultados da dissertação defendida em 2013.

habitacional) e ao meio ambiente (recuperação ambiental), como as Secretarias Municipais de Habitação (Sehab) e do Meio Ambiente (SVMA) se articularam para lidar com essa problemática intersetorial? Embora esse questionamento ainda permaneça, a conjuntura atual difere bastante daquela na qual a dissertação foi realizada, tanto em relação à estrutura institucional das Secretarias, quanto à existência de uma diretriz política, que podia ser constatada pela organização e importância dos Programas de Urbanização de Favelas; de Provisão Habitacional; do Programa 100 Parques e de Recuperação Ambiental de Cursos d'água. É evidente que não se trata de ignorar as problemáticas desses Programas que, inclusive, foram analisados pela referida pesquisa; entretanto, o contexto atual se caracteriza pela descontinuidade e/ou desarticulação das políticas habitacionais, urbanas e ambientais.

Ademais, a problemática e os conflitos socioambientais se agravaram de forma significativa na cidade de São Paulo. O aumento de ocupações em áreas ambientalmente protegidas ilustra bem o quadro atual, conforme é possível constatar, por exemplo, com o crescimento de loteamentos clandestinos nas Áreas de Mananciais das represas Billings e Guarapiranga². Além disso, o relatório do Observatório das Remoções identificou que, nos últimos anos, a alegação de risco tornou-se o principal motivo apresentado pelo Poder Público para justificar as remoções de assentamentos precários (MOURA *et al.*, 2020).

Além desta introdução e das considerações finais, o presente texto se organiza em três seções. Na primeira, são apresentados alguns pressupostos teóricos sobre a questão dos conflitos socioambientais e da necessidade de um tratamento integrado destes conflitos; na segunda seção, são abordados os principais objetivos e diretrizes do Programa 100 Parques, bem como analisados o tratamento da questão habitacional no processo de implantação de três parques lineares; e, na terceira, são discutidos os desafios de uma gestão integrada da problemática urbano-ambiental.

2. Sobre essa questão é possível encontrar notícias sobre a atuação de loteamentos clandestinos no site da PMSP e do Governo do Estado de São Paulo, como por exemplo: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-autua-loteamento-clandestino-em-area-de-mananciais-na-zona-sul>

Os conflitos socioambientais e a necessidade de uma gestão intersetorial

A ocupação de áreas com fragilidades e restrições ambientais por assentamentos precários é uma das dimensões mais visíveis da desigualdade socioambiental nas cidades brasileiras. Além de evidenciar a existência de uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental (MARICATO, 2001), demonstra que uma parcela da população é excluída do acesso a uma moradia adequada, tanto pelo mercado imobiliário formal, como pelos programas públicos de provisão habitacional. Assim, “a segregação residencial sustentada pelo mercado de terras seria a condição da reprodução das desigualdades ambientais” (ACSELRAD, 2009, p. 30).

Nesse contexto, Costa e Braga (2004, p. 196) destacam a necessidade do reconhecimento de uma problemática (habitacional) que é a um só tempo ambiental e urbana, tendo em vista que, na concepção das autoras, a desigualdade ambiental seria a “expressão visível da desigualdade social, ou seja, os segmentos mais pobres e com menor capacidade de se fazerem ouvir estão mais expostos a riscos ambientais de toda ordem”. Dessa forma, as ocupações em áreas ambientalmente protegidas evidenciam que “a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de carência de uma política consistente de acesso à habitação de interesse social” (MARTINS, 2006, p. 11).

Não obstante o reconhecimento dessa relação intrínseca, entre os problemas ambientais e urbanos, isso não representa a extinção dos conflitos entre a garantia dos direitos à moradia e ao meio ambiente; pelo contrário, no atual contexto, no qual a questão ambiental reformula discursos e ações, as áreas ambientalmente frágeis – que foram ocupadas pela população de baixa renda, tendo em vista que o mercado imobiliário não queria ou não podia, em decorrência das restrições legais, ocupá-las – passaram

a ser reivindicadas como áreas de proteção e de conservação ambiental, seja como paisagem, seja como banco de biodiversidade, fazendo surgir o conflito: o que fazer com a população que ali vive (HERCULANO, 2012, p. 6).

Ademais, cabe sublinhar que a defesa em prol da recuperação e preservação ambiental, na maioria das vezes, está fundamentada no princípio de que o direito

ao meio ambiente, por ser um direito difuso, deveria se sobrepor ao direito à moradia, já que este último geralmente está relacionado ao direito do indivíduo, e como tal poderia ser assegurado em outro local (NOGARA, 2008).

Ações pautadas nessa lógica, que hierarquizam o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, muitas vezes são utilizadas para justificar a remoção de favelas ou para garantir a preservação de áreas ambientais de interesse do mercado imobiliário. De uma maneira ou de outra, essas ações podem ampliar as desigualdades socioambientais, principalmente quando a defesa em prol do meio ambiente exclui a garantia de moradia adequada. Essa questão torna-se ainda mais prejudicial se se considerar que a população pobre está mais sujeita aos riscos ambientais, sendo, portanto, mais vulnerável do ponto de vista socioambiental (TORRES, 1997; ALVES, 2006).

Fernandes (2006) defende que essa perspectiva dualista fomenta um falso conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, pois, ambos estão embasados no mesmo princípio constitucional, que é a função socioambiental da propriedade. No entanto, como argumenta Clarissa Freitas (2009), apesar de ser um falso conflito é preciso reconhecer que o direito ao meio ambiente e o direito à moradia não são automaticamente associados. Tal afirmação fica explícita pelos inúmeros exemplos de ações de preservação e/ou recuperação ambiental que agravaram a problemática social e de intervenções em assentamentos precários que intensificaram a degradação ambiental (FREITAS, 2009).

As pesquisas de Rose Compans (2007) e de Mônica Nogara (2008) demonstram ainda que, muitas vezes, na resolução dos conflitos entre moradia pobre e preservação ambiental, o Poder Judiciário tem decidido pela remoção dos assentamentos precários em prol de uma possível recuperação e/ou conservação ambiental. Na maioria dos casos, o tratamento habitacional não é sequer mencionado ou apenas há um indicativo de que as famílias devem ser incluídas nos programas de atendimento habitacional do Poder Público. O fato de que essas famílias ocuparam áreas com restrição e/ou fragilidade ambiental, pois foram justamente excluídas das políticas públicas de habitação e também do acesso a uma moradia pelo mercado imobiliário formal, não é observado na decisão judicial. Referências vagas, como “deverá ser atendida pela política habitacional” não consideram nem a possibilidade do não atendimento, nem a possibilidade da ocupação, por essas famílias, de outras áreas ambientalmente protegidas, gerando assim um círculo vicioso entre “ocupação de área com fragilidade ambiental – remoção – ocupação de outra área com fragilidade ambiental”.

Logo, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis por assentamentos precários representa uma “das mais candentes questões ambientais urbanas atuais” (COSTA, 2008, p. 84). Para ilustrar essa afirmação, é possível utilizar a cidade de São Paulo como exemplo, já que, dentre as 1.637 favelas que existiam no município em 2010, 569, que correspondiam a aproximadamente 224 mil domicílios, estavam localizadas, total ou parcialmente, nas áreas lindeiras e/ou sob cursos d’água. Além disso, do total de 902 loteamentos ilegais e clandestinos, 279 ocupavam a área de Proteção dos Mananciais Billings e Guarapiranga (TRAVASSOS, 2010; HABISP, 2012).

Diante desse quadro, Costa e Braga (2004) destacam o papel fundamental do Poder Público na mediação e resolução dos conflitos socioambientais, especialmente pela dimensão desta problemática. Portanto, é necessário que as políticas públicas sejam capazes de proporcionar soluções integradas para estes conflitos, principalmente ao se levar em conta que a sobreposição de áreas de vulnerabilidade social e ambiental requer uma abordagem intersetorial.

Nos últimos anos, a convergência entre as políticas urbanas e ambientais tornou-se possível em decorrência dos avanços jurídicos e institucionais em ambas as áreas, que podem ser constatados com a regulamentação dos artigos e diretrizes previstos pela Constituição Federal de 1988, como é o caso do Estatuto das Cidades. Também somou-se a esses avanços a institucionalização destas temáticas, por meio da criação de órgãos públicos específicos (tais como Ibama e o Ministério das Cidades) e de instâncias participativas (como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, entre outros).

Em relação à questão dos assentamentos precários em áreas de proteção e/ou fragilidades ambientais também é possível identificar algumas convergências, através da regulamentação de alguns dispositivos jurídicos, como: i) a Resolução Conama 369/06³, que dispõe sobre a intervenção e/ou supressão das Áreas de Preservação Permanente (APPs), em virtude de projetos e atividades de utilidade pública ou de interesse social, como a regularização fundiária de assentamentos precários; e ii) a Lei Federal 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha

3. Com a revisão do Código Florestal (12.651/12), a referida resolução foi tacitamente revogada. Atualmente, há duas legislações federais em vigor, que disciplinam o uso, intervenção e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente e/ou fragilidade ambiental (Leis 13.465/17 e 14.285/21).

Casa, Minha Vida, e que dispensa, em alguns casos⁴, a exigência do licenciamento ambiental e urbanístico para a regularização fundiária de assentamentos precários ocupados por famílias de baixa renda.

Assim, e considerando o contexto atual, no qual há um reconhecimento da necessidade de uma gestão urbano-ambiental integrada, que fica explícito, inclusive, com os avanços institucionais e jurídicos descritos acima, e que permite, ao menos teoricamente, um tratamento intersetorial das problemáticas socioambientais, na próxima seção será analisado como a Prefeitura de São Paulo lidou com uma das principais dimensões desta problemática, representada pela ocupação por favelas de margens de rios e córregos no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo.

O Programa 100 Parques para São Paulo e a questão urbana-ambiental

O Programa 100 Parques para São Paulo, lançado em 2008 pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, objetivava integrar as propostas de implantação de novos parques (urbanos, naturais e lineares) para a cidade. Diferentes departamentos da Secretaria já estavam desenvolvendo essas propostas, com base nas diretrizes do então Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo (Lei 13.430/2002⁵), especialmente a partir da proposta do “Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D’Água e Fundos de Vale”, que buscava garantir a implantação de parques lineares e caminhos verdes “visando promover transformações urbanísticas estruturais e a progressiva valorização e melhoria da qualidade ambiental da Cidade” (SÃO PAULO, 2002).

A proposta do Programa de Recuperação Ambiental de Curso D’Água e Fundos de Vale também contemplava a melhoria do desenho urbano e do sistema viário, a ampliação de áreas de lazer e a atração de empreendimentos residenciais

4. A referida dispensa vincula-se aos assentamentos inseridos “em áreas urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior” (BRASIL, 2009).

5. Cerca de um ano após a conclusão da dissertação, em 2014, a cidade de São Paulo aprovou um novo Plano Diretor (Lei Municipal 16.050/2014).

para a vizinhança imediata aos parques lineares. Além disso, o Programa ressaltava o direito ao reassentamento na mesma sub-bacia da população eventualmente removida em decorrência da implantação de parques lineares. Este Programa não foi executado, mas tendo em vista a quantidade de parques lineares previstos pelo PDE e pelos Planos Regionais Estratégicos⁶ das Subprefeituras, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente decidiu criar, em 2005, um Programa específico para implantação de parques lineares que, três anos depois, fundamentou a criação do Programa 100 Parques.

O servidor 1 da SVMA relatou, em entrevista que o Programa 100 Parques buscava, apesar de todas as limitações, devido à inexistência de áreas livres para a implantação de novos parques, distribuir de forma mais equitativa as áreas verdes na cidade. Por esse motivo, no ano de 2013, todas as 31 subprefeituras possuíam pelo menos um parque implantado, em implantação ou em projeto; ainda segundo o entrevistado, a meta era que, no futuro, cada um dos 96 distritos da cidade de São Paulo tivesse ao menos um parque⁷.

A partir desta perspectiva, a SVMA elencou 33 parques lineares que, em virtude de seu papel estratégico principalmente na retenção de água, deveriam ser implantados até o final de 2012. A servidora 2 da SVMA declarou que um critério que também fundamentou a seleção desses 33 parques lineares foi a existência de intervenções previstas por outros órgãos públicos, para a área do parque linear como, por exemplo, do Programa de Urbanização de Favelas da Sehab, da Operação Defesa das Águas da Secretaria de Segurança Pública e do Programa Córrego Limpo da Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo).

Assim, até julho de 2013, foram criados 21 novos parques, no âmbito dos Programas de Parques Lineares e do Programa 100 Parques, e nesse mesmo período outros 22 estavam em processo de implantação (projeto, contratação de obra etc). Desse modo, considerando todas as tipologias (urbanos, naturais e lineares), naquele momento, havia na cidade 95 parques.

Acerca dos parques lineares é importante destacar que grande parcela dos perímetros desta tipologia de parques estava ocupada por assentamentos precários,

-
6. Os Planos Regionais Estratégicos foram elaborados com o objetivo de propor projetos e políticas para os territórios das subprefeituras, a partir das diretrizes e instrumentos do Plano Diretor Estratégico.
 7. Atualmente, há na cidade 111 parques, sendo 22 lineares. Informação disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=326939. Acesso em: 19/06/2022.

em virtude, inclusive, da própria característica da problemática habitacional da cidade: do universo de 1.982 favelas, 633 estavam situadas total (69 favelas) ou parcialmente (564 favelas) sobre área não edificante de curso de água (HABISP, 2013). Ademais, em levantamento realizado em 2011, a Sehab identificou 91.305 domicílios localizados a uma distância que variava entre 7,5m e 15m de rios e córregos e, ao ampliar essa dimensão para 30 metros, constatou-se a presença de 112.217 moradias, totalizando 203.522 domicílios, o que representa 53% dos imóveis situados em áreas de favelas da cidade (SÃO PAULO, 2011).

Diante do exposto, na sequência será analisado o processo de implementação dos Parques Lineares Canivete, Itaim e Sapé, com foco no atendimento habitacional ofertado às famílias que habitavam os assentamentos precários removidos (total ou parcialmente) para viabilizar a implantação dos referidos parques.

Garantia do direito à moradia no Programa 100 Parques: análise dos parques lineares Canivete, Itaim e Sapé

Inicialmente, é importante destacar que a escolha desses três parques lineares como objeto de análise foi motivada por três fatores fundamentais: o primeiro estava relacionado à presença de favelas nos perímetros dos parques, condição fundamental para compreender como a Prefeitura tratou os conflitos socioambientais; o segundo vinculava-se ao estágio de execução dos projetos dos parques, já que a presente pesquisa priorizou intervenções com ao menos uma fase concluída; e o terceiro relacionava-se ao tempo de ocupação da favela. Foram selecionadas ocupações que possuíam no mínimo dez anos de existência.

A análise se inicia pelo Parque Linear Itaim, situado na zona leste da cidade, cuja inauguração ocorreu em 2008, dois anos após o início das obras. Para sua implantação foi necessário remover 275 moradias das favelas Alabama, Itajuíbe, Monte Taó e Jardim Nélia, localizadas nas margens do córrego do Itaim.

A construção deste parque linear, que integrava uma ação da Subprefeitura em parceria com Sehab, SVMA, Siurb (Secretaria de Infraestrutura Urbana) e Sabesp, ocorreu em decorrência da pressão dos moradores após duas grandes inundações do córrego Itaim entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006, sendo que nesta última um morador da favela morreu.

Figura 1. Ocupação nas margens do córrego Itaim antes da construção do parque



Fonte: Secretaria Municipal de Habitação. 2006.

Conforme informações extraídas de entrevistas realizadas com gestores da Subprefeitura do Itaim, da Sehab e da SVMA a proposta de intervenção desse parque visava eliminar apenas as habitações consideradas de alto risco, reduzindo a ocorrência e as consequências das inundações. Assim, e considerando a ausência de recursos, não foi adotado um único critério de distanciamento do curso de água, pois somente foram executadas ações, tanto de remoção como de implantação do parque linear, nas áreas públicas.

Figura 2. Parque Linear Itaim

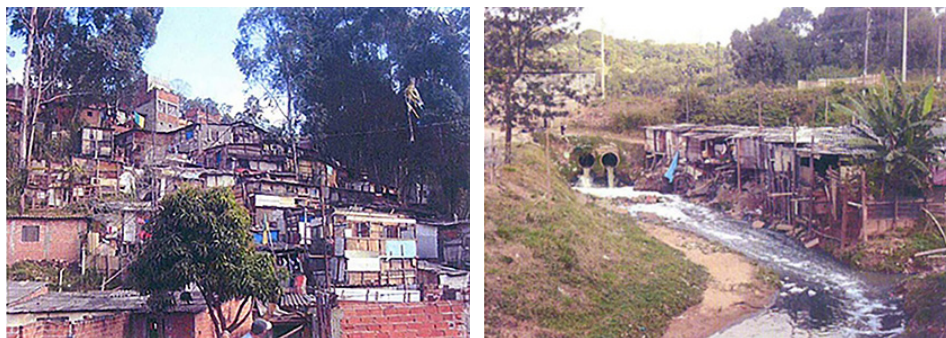


Fonte: Fabiana Luz, 2012.

Já para a implantação do Parque Linear Canivete, situado na zona norte da cidade, na região da Brasilândia, foi totalmente removida a favela Jardim Damasceno, localizada no atual perímetro do parque,. O referido Parque foi inaugurado em dezembro de 2012, quatro anos após o início das obras, e nos arquivos da Sehab há poucas informações sobre a favela. Sabe-se apenas que na área havia cerca de 520 imóveis em alta condição de vulnerabilidade socioambiental, devido à ausência de infraestrutura (rede de água, esgoto, coleta de lixo etc.), ao risco de deslizamento da encosta e às inundações constantes do córrego.

A condição de alta vulnerabilidade socioambiental da favela, inclusive, ocasionou, em 2005, um deslizamento de terra, que resultou na morte de um morador. Logo após este episódio, a subprefeitura da região (Freguesia do Ó/Brasilândia) removeu 28 famílias e, para impedir novas ocupações, implantou uma horta comunitária no local. Nesse mesmo período, a Sehab realizou uma vistoria na favela e constatou que para eliminar as áreas de risco seria necessário remover diversas moradias. De acordo com a servidora 3 da Secretaria de Habitação, apesar da precariedade da ocupação, a proposta era remover parcialmente a favela, com o objetivo de garantir a limpeza do córrego e no futuro (sem prazos definidos) urbanizar o assentamento.

Figura 3. Favela Jd. Damasceno antes da remoção



Fonte: Secretaria Municipal de Habitação. 2006a.

Entretanto, ao ter conhecimento da proposta da Sehab para a favela, a SVMA sugeriu a implantação do Parque Linear Canivete, inclusive, com o repasse dos recursos necessários para que a Secretaria de Habitação realizasse a remoção das habitações.

A Sehab então iniciou o processo de cadastramento dos moradores, que foi dividido em duas etapas: na primeira, realizada em novembro de 2006, foram cadastrados 220 domicílios e, nove meses depois, em agosto de 2007, foram cadastrados os 300 domicílios restantes. Cabe pontuar que, para realizar o cadastro dos domicílios, a Sehab dividiu a ocupação em 18 setores, o que possibilitou que as negociações acerca do atendimento habitacional, entre a Secretaria e os moradores da favela, fossem realizadas por etapas. Segundo algumas lideranças, essa estratégia facilitou a desarticulação da população removida em prol da luta pelo direito à moradia.

Figura 4. Parque Linear Canivete



Fonte: Fabiana Luz, 2012.

Por fim, a implantação do Parque Linear Sapé, situado no território de gestão da subprefeitura do Butantã, na zona oeste do município, foi dividida em duas fases. A primeira, concluída em 2009, não realizou remoções e consistiu na construção de quadras poliesportivas, pista de skate e um minicampo de futebol. Já a segunda fase, que integrava o Projeto de Urbanização da Favela do Sapé, em meados de 2013, estava em andamento⁸.

8. Acerca da 2a. fase da implantação do Parque Linear Sapé, cabe destacar que, recentemente, ao analisar as fotos e imagens aéreas da obra concluída, verificou-se que a intervenção nas margens do córrego consistiu na canalização do curso d'água, na implantação de uma ciclovia e de pontes que fazem a interligação entre a favela e uma rua lindeira ao córrego. Não houve, por exemplo, nenhuma ação de plantio e/ou de instalação de equipamentos esportivos e/ou de lazer. Inclusive, no site da SVMA, apenas a área da 1.º fase consta na descrição deste parque linear.

Figura 5. Primeira fase do Parque Linear Sapé

Fonte: Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, 2012

Para realização do Projeto de Urbanização da Favela do Sapé, a Sehab optou por dividir a favela em dois lotes denominados de Sapé A, onde residiam aproximadamente 1.330 famílias, e Sapé B, ocupado por cerca de 940 famílias. O principal objetivo dessa intervenção, segundo informações obtidas com servidores da Secretaria, era assegurar o direito à moradia dos moradores removidos no próprio perímetro da favela. Assim, pautado nesta diretriz, o projeto de urbanização foi dividido em três etapas e a intervenção no córrego do Sapé, que estava prevista para acontecer na primeira etapa, contemplava a implantação do parque linear, que deveria respeitar a topografia original do córrego, e a construção de um espaço público composto por praças e áreas de lazer.

Figura 6. Margens do Córrego do Sapé antes do início do projeto de urbanização

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação. 2011a.

Desse modo, e considerando que a implantação dos três parques lineares removeu moradias das favelas situadas em seus perímetros, cabe indagar: qual o atendimento habitacional foi ofertado às famílias removidas?

No caso do Parque Linear Itaim, cuja implantação, conforme já destacado, impôs a remoção de 275 imóveis, o atendimento habitacional inicial oferecido para todas as famílias foi a chamada Verba de Apoio Habitacional⁹ (VAH), no valor de cinco mil reais. No entanto, 20 famílias receberam a VAH, mas se recusaram a deixar suas moradias e foram encaminhadas para unidades habitacionais (UHs) da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) localizadas no mesmo bairro (SÃO PAULO, 2006).

Algumas famílias que receberam a VAH e que não foram encaminhadas para UHs, no momento da realização das entrevistas, moravam de aluguel e enfatizavam o ônus excessivo desta despesa no orçamento:

Para ser bem sincero, eu já pensei em invadir uma área, mas eu não acho justo, porque eu trabalho [...]. Se eu tivesse dez ou quinze mil eu comprava outra casa na favela, porque é muito difícil pagar o aluguel. Depois que eu saí de lá [da favela] e comecei a pagar aluguel, tive que arrumar outro emprego [...]. E com o reajuste, fica cada vez mais difícil de pagar o aluguel (MORADOR 1).

Esta declaração foi realizada por um morador que residia na favela do Alabama. Ele relatou ainda que logo após o recebimento da VAH a maioria das famílias removidas comprou outro barraco na favela Jardim Pantanal, situado nas margens do Rio Tietê .

A opção de atendimento habitacional ofertada para a maioria das famílias removidas no âmbito da implantação do Parque Linear Itaim evidenciou a permanência da lógica de políticas setoriais que não foi capaz de garantir, concomitantemente, a recuperação ambiental e o direito à moradia adequada. E, apesar das especificidades locais, na implantação do Parque Linear Canivete o tratamento da questão habitacional não foi muito diferente.

9. Esta Verba era uma opção de atendimento habitacional, regulamentada pela PMSF, através das Portarias nº138/2006 e nº 323/2010 da Secretaria Municipal de Habitação e que fixou o pagamento de R\$ 5.000,00 (Verba de Apoio Habitacional) e de R\$ 8.000,00 (Verba de Compra de Moradia), para famílias removidas em decorrência de realização de obras públicas, por determinação judicial ou por ocuparem áreas de risco.

Embora o Parque Linear Canivete seja considerado uma referência de intervenção pela SVMA, devido à eliminação da situação de risco, o atendimento habitacional oferecido às famílias também não foi adequado: do universo de 520 famílias removidas, 315 foram atendidas com a VAH no valor de cinco mil reais e 21 com a Verba de Compra de Moradia no valor de oito mil reais. Portanto, apenas 184 famílias foram encaminhadas para Unidades Habitacionais, sendo que, deste total, 66 foram residir em um Conjunto Habitacional em Cidade Tiradentes, na zona leste do município, localizado a aproximadamente 50 km de distância do Jardim Damasceno.

A líder comunitária 1, que atua na região, relatou que não houve qualquer consulta a respeito da implantação do parque linear, tampouco das opções de atendimento habitacional ofertadas à população que residia na favela: “os moradores apenas foram informados que seriam removidos e que ali seria construído um parque linear quando a Prefeitura começou a fazer o cadastro das famílias”.

Diante da recusa de alguns moradores em aceitar a opção de atendimento habitacional oferecida pelo Poder Público, e devido ao baixo valor da VAH, a liderança recorda que a população pressionou a Sehab, que optou por encaminhar algumas famílias para as unidades habitacionais. Entretanto, como o número de UHs era limitado e não possibilitava o atendimento de todos os moradores, apenas seriam encaminhados para os conjuntos habitacionais aqueles que comprovassem que sua renda familiar era compatível com os gastos que a nova moradia exigia. Esse critério, segundo a liderança 1, excluiu a maioria das famílias e inviabilizou a continuidade da pressão sobre a Sehab, em prol do direito à moradia de todas as famílias.

No entanto, alguns moradores, cientes da existência desse critério, declararam que sua renda mensal era superior, com a finalidade de serem encaminhados para unidade habitacional. É o caso da família do morador 2, que optou pelo encaminhamento para o conjunto da CDHU; com receio de que sua renda familiar não fosse aprovada, declarou um valor que não condizia com sua real situação financeira. Porém, as prestações do apartamento foram calculadas a partir da renda de cada família. Nesse contexto, o morador alegou que não conseguiu pagar as parcelas da unidade habitacional e optou por vendê-la; declarou ainda que, após sair do conjunto habitacional, viveu por um tempo em uma moradia alugada. Sem condições de realizar os pagamentos mensais foi morar em uma favela, na qual residia no momento da entrevista.

Por outro lado, o líder comunitário 2 afirmou que as famílias que foram para unidade habitacional “agradecem pela oportunidade de mudar de vida (...) encontrei uma antiga moradora da favela, que foi para o CDHU, que me disse que saiu do inferno para o céu”. Todavia, ele admitiu que as “famílias que saíram com a indenização [VAH] ocuparam outras áreas de risco”.

Ambas as lideranças entrevistadas apontaram ainda que muitas famílias que receberam a VAH foram ocupar áreas na quais estavam previstas outras intervenções do Poder Público, como por exemplo, o trecho norte do Rodoanel ou a área do futuro Parque Brasilândia que, em 2013, estava em processo de desapropriação.

Figura 7. Ocupação na área do futuro Parque Brasilândia



Fonte: Autor desconhecido*.

* Esta imagem foi disponibilizada pelo Movimento Ousadia Popular e, segundo os integrantes do Movimento, a foto foi feita por um programa de televisão e posteriormente cedida para eles.

Em visita realizada em janeiro de 2013, na ocupação da área do então futuro Parque Brasilândia, constatou-se que algumas famílias foram removidas da favela Jd. Damasceno para implantação do Parque Linear Canivete. Este é o caso da família da moradora 3, que utilizou o dinheiro da VAH para alugar uma moradia; contudo, como a família não tinham mais condições de arcar com os custos do aluguel, decidiu ocupar aquela área, visto que já havia alguns barracos no local. A moradora afirmou ainda que o encaminhamento para uma unidade habitacional nunca foi oferecido para sua família e que ela apenas soube dessa opção de atendimento depois que já havia sido removida.

Em 2013, a servidora 4 da Sehab declarou em entrevista que essa nova ocupação seria removida¹⁰ e que, provavelmente, a alternativa habitacional oferecida seria o chamado “atendimento emergencial”, que consistia no pagamento de 900 reais para que a população deixasse a ocupação com o compromisso de ser atendida em uma das 55 mil unidades habitacionais previstas para serem construídas pela Prefeitura entre os anos de 2013 e 2016.

Isso posto, constatou-se que a realização de intervenções ambientais sem a garantia de moradia adequada criou um círculo vicioso entre “remoção de assentamentos precários e surgimentos e/ou adensamentos de novos assentamentos precários”. Desse modo, fica evidente a necessidade de intervenções ambientais e urbanas articuladas, como estava previsto, por exemplo, na proposta de implantação da segunda fase do Parque Linear Sapé.

A segunda fase do Parque Linear Sapé, diferente dos outros dois parques lineares Itaim e Canivete, ocorreu no âmbito de um Projeto de Urbanização de Favelas. Assim, as opções de atendimento habitacional oferecidas foram diversificadas: além do encaminhamento para unidade habitacional, a Sehab ofertou também a Verba de Compra de Moradia, no valor de oito mil reais e as permutas interna e externa. A permuta interna ocorria quando o morador que precisava ser removido optava por fazer uma troca com o morador da área remanescente (ocupações que seriam consolidadas); nesse caso, o morador da área remanescente ia para o aluguel social, com direito a unidade habitacional; já o outro morador permanecia no imóvel a ser consolidado na própria favela. A permuta externa

10. Ao se analisar as imagens aéreas da área do futuro Parque Brasilândia constata-se que, desde a última visita desta pesquisadora em 2013, houve um crescimento intenso da ocupação, com aberturas de ruas e com desmatamento significativo da cobertura vegetal. Ademais, cabe pontuar que no atual PDE (Lei 16.050/2014), promulgado após a conclusão desta pesquisa, o referido Parque consta como em implantação, no quadro 7 que trata dos Parques existentes e propostos para a cidade.

se configurava da mesma maneira, mas era realizada com moradores de outras favelas consolidadas da cidade.

Na favela do Sapé, até junho de 2013, haviam sido cadastrados 2.427 imóveis e removidas 1.447 famílias, que recebiam o aluguel social, no valor de 300 reais, enquanto aguardavam a finalização da obra do conjunto habitacional¹¹. Contudo, naquele momento, o Projeto de Urbanização previa a construção de apenas 1.040 unidades habitacionais, o que correspondia a um déficit de cerca de 400 moradias.

Entretanto, de acordo com a servidora 5 responsável pela intervenção, a Sehab estava à procura de terrenos passíveis de desapropriação, próximos à favela do Sapé, para suprir este déficit. Ela ressaltou ainda que todas as famílias removidas assinaram um termo de compromisso de atendimento habitacional, que garantia o recebimento do auxílio aluguel até o encaminhamento para uma moradia

Do total de famílias removidas da favela do Sapé, nenhuma optou pela Verba de Compra de Moradia e apenas 16 optaram pela permuta interna como forma de atendimento habitacional. Em entrevista, a equipe do trabalho social, que acompanhava o projeto de urbanização, informou que as famílias que optaram pela permuta interna assim o fizeram por indicação das servidoras da Sehab que, conhecendo a sua situação econômica e social, identificaram que elas não possuíam condições financeiras para arcar com os custos da moradia em um conjunto habitacional.

Nesse contexto, a servidora 6 destacou a importância do trabalho social para garantir o direito à moradia das famílias removidas. Entretanto, ela também reconheceu que a realização deste trabalho apenas foi possível a partir de um planejamento prévio, que não aconteceu na maioria dos parques lineares implantados, cujas remoções não estavam previstas no cronograma de ação da Secretaria de Habitação.

A inexistência desse planejamento integrado, entre a Sehab e a SVMA, contribuiu diretamente para a manutenção e/ou intensificação da precariedade habitacional das famílias removidas para implantação dos Parques Lineares Itaim e Canivete. Por esse motivo, um dos objetivos da presente pesquisa era identificar as

11. Em resposta ao pedido de acesso à informação a Sehab informou, no dia 21/07/2022, que foram entregues, entre os anos de 2014 e 2017, 465 UHs e que o restante das famílias está recebendo o Auxílio Aluguel, enquanto aguardam o atendimento habitacional definitivo.

condições de moradia das famílias após a remoção, especialmente daquelas que receberam a VAH.

Tabela 1. Atendimento habitacional por Parque Linear

Tipo de atendimento habitacional	Parque Linear Canivete	Parque Linear Itaim	Parque Linear Sapé
Verba de atendimento habitacional	315	255 ⁽¹⁾	0
Verba de Compra de Moradia	21	0	0
Encaminhamento para U.H	184	20	1.431
Permuta interna ou externa	0	0	16
Total	520	275	1.447⁽²⁾

Fonte: Fabiana Luz, 2013.

(1) Conforme já indicado no texto, 20 famílias receberam a VAH e foram encaminhadas para unidades habitacionais.

(2) As remoções integram o Projeto de Urbanização de Favelas e não apenas as obras do Parque Linear.

Entretanto, em virtude do tempo das intervenções¹², essa não foi uma tarefa fácil. Ao todo, foram localizadas 26 famílias removidas das favelas Damasceno, Alabama, Itajuíbe, Monte Taó e Jardim Nélia, decorrentes da implantação dos Parques Lineares Canivete e Itaim. Dentre as 26 famílias, 16 residiam em áreas de favelas, 2 em loteamentos clandestinos, 3 moravam de aluguel e 5 famílias residiam nas unidades habitacionais construídas pelo Poder Público.

Das 16 famílias que, em 2013, residiam em área de favelas, 12 consideravam que o risco ambiental era igual ou superior quando comparado ao antigo local de moradia e outras quatro famílias apontavam que a precariedade habitacional era inferior. Logo, o pagamento da VAH, além de não solucionar a problemática socioambiental, agravou a situação de vulnerabilidade e de risco da maioria dos moradores removidos.

Ademais, cerca de 15 famílias não foram removidas, mesmo após o auto de interdição da moradia e a inauguração do Parque Linear Itaim. Essas famílias,

12. No caso do Parque Linear Itaim, as famílias foram removidas em 2006 e, no Canivete, entre 2006 e 2008.

que ocupavam a margem do córrego, receberam o auto de interdição no dia 27 de janeiro de 2006 e, no mesmo dia, foram informadas que o atendimento habitacional seria a VAH.

Algumas dessas famílias relataram que uma funcionária da Sehab, junto com outros servidores da Subprefeitura do Itaim Paulista, mediarão a apresentação de uma proposta realizada pela Human Integration and Development Institute (HIDI), que consistia na compra de um terreno, no município Itaquaquecetuba, que faz divisa com a cidade de São Paulo, no qual deveriam ser construídas moradias populares.

Figura 8. Fotos tiradas do interior das moradias não removidas



Fonte: Fabiana Luz, 2013.

Os moradores que aderiram à proposta assinaram um contrato, que determinava o repasse de quatro mil reais do valor da VAH para compra do terreno e para a construção das moradias. Todavia, mesmo após a realização do pagamento e passados mais de cinco anos da inauguração do Parque Linear Itaim, as famílias continuavam residindo nas mesmas habitações precárias e de alto risco e, até agosto de 2013, as obras das unidades habitacionais, que deveriam ser construídas pela HIDI, não haviam sido iniciadas.

Logo, como se viu no decorrer deste artigo, a ocupação por assentamentos precários, especialmente por favelas, de áreas com restrições e fragilidades ambientais não é uma exceção; além destas ocupações se caracterizarem por locais de sobreposição de vulnerabilidades urbanas e ambientais, elas impõem ao Poder Público um grande desafio, já que pressupõe a elaboração de políticas públicas que assegurem, concomitantemente, a recuperação ambiental e o direito

à moradia adequada. Desse modo, na próxima seção serão apresentados brevemente alguns obstáculos identificados na gestão integrada dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo.

(Des)articulação institucional na resolução dos conflitos socioambientais

O Programa 100 Parques representava a necessidade de gestão integrada, entre os órgãos públicos, em prol da resolução dos conflitos socioambientais. Contudo, como foi possível verificar, esta articulação institucional não é uma tarefa simples, pois implica o rompimento com a lógica setorial das secretarias e, além disso, de acordo com a servidora 4, resulta no “aumento do trabalho (...) se você normalmente trabalha oito horas, uma ação entrosada entre as secretarias exige que você trabalhe 15 ou 16 horas”.

Assim, conforme demonstrado, o referido Programa reproduziu a lógica setorial no tratamento da problemática socioambiental, dado que, apesar de propor a implantação de parques lineares nas margens de cursos d’água, das quais muitas estavam ocupadas por assentamentos precários, especialmente por favelas, não planejou o tratamento da problemática habitacional, como identificado na pesquisa documental e também nas entrevistas realizadas com os servidores da Sehab e da SVMA.

Esta desarticulação intensificou os conflitos socioambientais, ou como diria Fernandes (2002), o falso conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Isto porque, além de “acirrar a disputa” entre a SVMA – que defendia a recuperação e preservação ambiental, propondo muitas vezes a remoção total do assentamento precário e a Sehab – que se posicionava a favor da remoção mínima das habitações precárias –, contribuiu também para o tratamento inadequado da problemática habitacional. Desta forma, não apenas manteve a situação de vulnerabilidade socioambiental de parcela das famílias removidas, como também, em muitos casos, a intensificou e/ou impulsionou a ocupação de outras áreas com fragilidades e/ou restrições ambientais.

Ademais, cabe destacar que, ainda que esse não seja o foco desta pesquisa, a recuperação ambiental proposta pela implantação dos parques lineares também não foi assegurada, devido a insuficiente articulação com as ações desenvolvidas

nas áreas de saneamento básico e de resíduos sólidos. Nesse caso, a ausência de tratamento do esgoto, que permaneceu sendo despejado diretamente nos córregos, assim como dos resíduos sólidos, que não eram adequadamente coletados, comprometeu a recuperação do curso de água.

Pode-se, pois, afirmar que, apesar do “reconhecimento institucional” e dos instrumentos de gestão indicarem uma convergência entre as políticas urbanas e ambientais, na prática, até 2013, essa convergência permanecia como um desafio para a administração pública.

Por fim, vale ressaltar que a lógica do tratamento setorial não constituía uma especificidade do Programa 100 Parques, posto que, como a servidora 2 afirmou, as ações desarticuladas na execução dos programas desenvolvidos pelo Poder Público era uma regra e estava relacionada com a tradição da administração pública brasileira. Logo, a ausência de uma “política de cidade” equacionada no processo de implantação dos parques lineares reproduziu a lógica da segregação socioespacial e evidenciou o quanto a desarticulação da política urbana e ambiental pode fomentar e intensificar os conflitos socioambientais, além de confirmar as suposições teóricas acerca dos resultados negativos desta desarticulação.

Considerações finais

As investigações realizadas ao longo desta pesquisa indicam que apontamentos realizados por Maria Lúcia Refinetti Martins (2006) sobre o retrocesso que o direito à cidade sofre quando as agendas urbana e ambiental não dialogam, lamentavelmente são passíveis de serem aplicados em dois dos três parques lineares analisados pela pesquisa, já que a opção de atendimento habitacional ofertada para a maioria das famílias removidas consistiu no pagamento da Verba de Apoio Habitacional, no valor de cinco mil reais. Isto confirma a hipótese de Clarissa Freitas (2009) de que, muitas vezes, as ações de preservação ambiental no meio urbano têm contribuído para perpetuar a lógica de segregação socioespacial.

As entrevistas realizadas com moradores que receberam a VAH, embora em número reduzido, são representativas do processo desencadeado após a remoção. A maioria dos entrevistados residia em outras favelas, muitas delas localizadas em áreas com fragilidades e/ou restrições ambientais. Essa situação, inclusive,

era de conhecimento dos servidores da SVMA e da Sehab que, durante as entrevistas, relataram que o atendimento habitacional oferecido não assegurou o direito à moradia e contribuiu diretamente para reprodução e/ou intensificação da problemática socioambiental, em virtude da ocupação de áreas de risco e/ou proteção ambiental pelas famílias removidas.

Já no caso do Parque Linear Sapé, a vinculação com o Projeto de Urbanização de Favelas contribuiu para a diversificação das opções de atendimento habitacional ofertada à população removida, sendo que a Verba de Apoio Habitacional, no valor de cinco mil reais, não foi uma delas.

Deste modo, a pesquisa evidenciou a urgência da formulação e implementação de políticas públicas capazes de promover e assegurar a gestão integrada dos conflitos socioambientais, especialmente em um contexto no qual há instrumentos de gestão que permitem a articulação das agendas urbana e ambiental.

Referências

- ACSELRAD, H. *A duração das cidades*. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina. 2. ed, 2009.
- ALVES, H. P. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./jun, 2006.
- BRASIL. *Lei nº 11.977/2009 de 7 de Julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- COMPANS, R. *A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental*. Anpur, Belém do Pará, v. 12, n. 1, maio 2007.
- COSTA H. S. M.; BRAGA, T. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana ambiental. In: ACSELRAD, H. (org.) *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- COSTA, H. S. M. A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- HERCULANO, S. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. *I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba*, São Paulo. Disponível em: www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente. Acesso em: 30 ago. 2022.
- FERNANDES, E. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 356-358.
- FREITAS, C. S. *Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: até que ponto existe um conflito?* 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília, Brasília.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Parques urbanos. Subsídios para gestão*. São Paulo: ISA, 2008.

- LUZ, F. C. *O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 parques para São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) Universidade Federal do ABC, Santo André.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, E. *Metrópole periférica, desigual social e meio ambiente*. In: VIANA, G *et al. O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- MARTINS, M. L. R. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na Metrópole*. São Paulo: FAU USP/ Fapesp, 2006.
- MOURA, R. B. *et al.* Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade. *Observatório das Remoções: relatório bianual, 2019-2020*, p. 223-255.
- NOGARA, M. *Conflitos socioambientais na justiça: da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamento irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)*. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SÃO PAULO. *Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002*. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo, SP, 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação. Divisão Técnica de Planejamento, *Cadastro de favelas na cidade de São Paulo*. Fevereiro de 2006.
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação. Superintendência de Habitação Popular Regional Leste. *Listagem Demanda Córrego Linear Itaim*. Arquivo digital. 2006a.
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação. *Plano Municipal de Habitação Social da Cidade de São Paulo*. 2011.
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Sapé. Urbanização de Favelas*. Julho de 2011a.
- SÃO PAULO (Cidade), Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). Banco de dados de favelas, núcleos urbanizados, loteamentos e cortiços. São Paulo: Sehab, 2012. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/>. Acesso em: abr. 2012.

- SÃO PAULO (Cidade), Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). Banco de dados de favelas, núcleos urbanizados, loteamentos e cortiços. São Paulo: Sehab, 2013. Disponível em HABISPplus. Acesso em: jul. 2013.
- TORRES, H. G. *Desigualdade ambiental na cidade de São Paulo*. 1997. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- TRAVASSOS, L. *Relevando os rios: novos paradigmas na intervenção em fundos de vales urbanos na cidade de São Paulo*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) Universidade de São Paulo, São Paulo.

Tássia Regino é assistente social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e foi Secretária de Habitação da Prefeitura de São Bernardo do Campo (2009-2016), mestra em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a dissertação “Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias: conflitos e desafios para as políticas públicas”, realizada sob orientação da Profa. Rosana Denaldi, defendida em 2017 e indicada para o XII Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional” da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Rosana Denaldi é arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo (USP) e professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Direito à moradia, intervenções em favelas e deslocamento involuntário de famílias

Tássia Regino
Rosana Denaldi

Introdução

O presente capítulo trata dos conflitos verificados nos processos de deslocamento involuntário de famílias residentes em assentamentos precários em decorrência de remoção de imóveis para viabilizar obras de urbanização.

Para tanto, tomou-se como estudo de caso o Município de São Bernardo do Campo, na Região do Grande ABC¹ e, em especial, três contratos de urbanização de assentamentos firmados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e desenvolvidos no período de 2009 a 2016: PAC Alvarenga, Silvina Audi e Capelinha/Cocaia.

Na Região do Grande ABC, muitos dos assentamentos precários – do tipo favela e loteamento de baixa renda – estão localizados em áreas com presença de

1. A Região do Grande ABC, localizada na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), possui cerca de 2,5 milhões de habitantes, distribuídos em 865.145 domicílios (IBGE, 2010), dos quais, 210.873 (25%) constituem os 850 assentamentos precários existentes nessa área (CIGABC/UFABC, 2016).

gravames ambientais, ou com relevo acidentado e situações de risco. Ao mesmo tempo, têm setores urbanizados com qualidade inadequada que se encontram consolidados, possuem alta densidade e abrigam habitações insalubres. Nesse contexto, a urbanização de assentamentos demanda obras mais complexas, que implicam número considerável de remoções (CIGABC/UFABC, 2016).

O estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (DHRABC), desenvolvido pela Universidade Federal do ABC (UFABC) para o Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CIGABC/UFABC, 2016), apontou a necessidade de remoção e realocação de cerca de 42 mil famílias para urbanização de todos os 850 assentamentos precários da região, o que representa 20% do total dos domicílios ali existentes. O referido estudo identificou diferentes razões técnicas que resultam na necessidade de remoções de domicílios: urbanizar e consolidar o assentamento com recuperação ambiental, melhorar as condições de mobilidade e eliminar situações de risco e precariedade da unidade habitacional; permitir o adensamento da área, com a substituição do tecido e atendimento de todas as famílias no interior do assentamento; e, em alguns contextos, realizar obras urbanas estruturais, como implantação de grandes estruturas viárias e de macrodrenagem².

Apesar do estabelecimento de regras e salvaguardas em relação ao tema do deslocamento involuntário de famílias residentes em assentamentos precários, em âmbito nacional são muitos os registros de experiências negativas associadas a este assunto. Há contextos em que a necessidade de remoção é questionável, principalmente nos casos em que é realizada para atender aos interesses do mercado imobiliário (ROMEIRO; FROTA 2015; AZEVEDO; FAIHABER, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2016); as experiências negativas relacionadas à adoção de soluções inadequadas de reposição da moradia são diversas e com componentes distintos (SILVA, VASCO; TEIXEIRA, 2018; AKAISHI *et al.*, 2018); e tem-se ainda aquelas resultantes das situações de deslocamentos forçados, em que a solução de reposição da moradia não é garantida, nem com as limitações abordadas (ROLNIK *et al.*, 2017).

No caso da adoção de soluções inadequadas de reposição das moradias, cabe registrar complementarmente, que elas decorrem de fatores diversos, tais como:

-
2. O Observatório de Remoções, tomando como região de estudo o Município de São Paulo e Região do Grande ABC, identificou nove categorias de motivações de remoção: i) urbanização de favelas; ii) implantação de área verde; iii) área de impacto de operação urbana; iv) reintegração e imissão na posse; v) obra de infraestrutura; vi) Área de Preservação Permanente (APP); vii) Área de Proteção Ambiental (APA); viii) Área de Risco; e ix) Faixa de domínio de rodovia (ROLNIK *et al.*, 2017).

i) o reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas, com carências de infraestrutura e serviços públicos, gerando ruptura de vínculos sociais e territoriais das pessoas e aumento da sua vulnerabilidade socioeconômica; ii) a reposição por indenização, quando o valor não viabiliza solução adequada (ainda que informal), resultando em novas ocupações de áreas impróprias, na manutenção das situações de vulnerabilidade e precariedade e na reprodução de processos de segregação socioespacial; e iii) a solução transitória estendida, cuja inadequação é expressa pelos longos períodos que a família recebe subsídios para pagamento de aluguel, muitas vezes inferiores aos valores praticados pelo mercado, resultando em encargo complementar ao grupo familiar.

Por outro lado, muitos projetos evitaram realizar remoções que eram necessárias. Esse tipo de decisão ocorre tanto pelo possível impacto social e político negativo da ação, quanto pela ausência ou insuficiência de recursos para construção de novas unidades habitacionais ou ainda pela limitada capacidade institucional dos governos (DENALDI, 2003). De forma geral, os conflitos foram minimizados, mas as intervenções muitas vezes não foram concluídas ou não alcançaram patamares adequados de qualidade. Vários estudos apontam a permanência de déficit e precariedade habitacional em favelas urbanizadas (COELHO, 2017; CARVALHO, 2008; SANTOS; DENALDI, 2021).

Objetivamente, face à realidade dos assentamentos informais hoje, em especial nas regiões metropolitanas, a remoção de domicílios é quase sempre inevitável nas intervenções de urbanização. Parte-se aqui do pressuposto de que tal processo não está isento de conflitos, mesmo quando inserido no contexto da viabilização de soluções habitacionais, consolidação e recuperação do assentamento. No entanto, são poucas as experiências que dão especial atenção para esses conflitos no processo de planejamento e execução de urbanização de favelas, sendo ainda mais raro seu registro na literatura.

Coloca-se, portanto, o desafio de tratar a questão dos deslocamentos involuntários, no âmbito de políticas públicas, assegurando o direito à moradia adequada, de forma combinada com medidas para diminuir a vulnerabilidade socioeconômica das famílias deslocadas. Para tanto, faz-se necessário ampliar o conhecimento sobre o tema e aprimorar as estratégias utilizadas para o atendimento às famílias removidas nos processos de urbanização de favelas. Nesse sentido, a experiência de São Bernardo do Campo pode ser entendida como uma contribuição importante.

São Bernardo do Campo: urbanização de favelas e deslocamento involuntário

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012) publicado em 2012, tomando como referência estudo da Fundação Seade com base no Censo do IBGE, o município possuía população estimada em 828.985 pessoas, residentes em 266.217 domicílios, um terço dos quais (90.437) inseria-se em assentamentos precários e/ou irregulares.

A gestão do Prefeito Luiz Marinho (do Partido dos Trabalhadores – PT), entre 2009 e 2016, priorizou investimentos na área habitacional, em especial em urbanização de favelas, no âmbito do Plano Plurianual Participativo. Adotou-se como instrumento de planejamento o PLHIS, que teve como base o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares e o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR). Foram identificados 272 assentamentos precários e/ou irregulares (REGINO, 2017, p. 64) no município, os quais foram caracterizados em relação ao nível de consolidação, infraestrutura implantada, padrão de edificações e situações de risco. Face à diversidade encontrada, eles foram enquadrados em diferentes tipologias de intervenção. Calculou-se o número de remoções necessárias por tipologia e chegou-se à estimativa de cerca de 20 mil unidades a remover ou 22,85% do total de domicílios em assentamentos precários no município. Cabe registrar que pequena parte destas unidades corresponde àqueles classificados como não consolidáveis, cuja solução é o reassentamento integral das famílias, com produção de unidades habitacionais em outra área.

A ação nos assentamentos consolidáveis, maioria entre aqueles cuja solução aplicável pressupõe realização de remoções, se dava por meio do Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários e Irregulares, cujo objetivo é:

[...] promover a urbanização integrada de ocupações precárias e irregulares consolidáveis implantando infraestrutura urbana (sistema viário, rede de água, rede de esgoto, coleta de lixo, rede de energia, iluminação pública e equipamentos públicos), regularizando a situação fundiária e da titularidade aos moradores, sempre que possível, na mesma área, ou através de reassentamento parcial de moradias, por meio de programa complementar de produção habitacional (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012, p. 102).

Para nortear a produção de diagnósticos e propostas de urbanização de favelas, considerando as definições gerais e específicas do PLHIS e os parâmetros de financiamento de projetos, o Município de São Bernardo do Campo estabeleceu, entre outras, as seguintes diretrizes gerais:

- Assegurar solução de moradia adequada para todas as famílias residentes nas unidades cadastradas nas poligonais de Projeto, seja por meio da consolidação da unidade, seja por meio de relocação ou reassentamento;
- Priorizar a consolidação de moradias como solução, mas não consolidar aquelas que não atendam a parâmetros mínimos de habitabilidade (REGINO, 2017, p. 71);

As definições municipais partiram do princípio de que as remoções são elementos constitutivos da solução de urbanização de assentamentos precários e que os processos de remanejamento/reassentamento devem ser concebidos como uma oportunidade de acesso a direitos, embora tragam riscos de aumento da vulnerabilidade, se não solucionados de forma adequada. Assim, a gestão municipal enfrentou a questão definindo critérios para remoção dos imóveis e para as soluções de reposição dos imóveis removidos e uma metodologia para redução de conflitos durante o processo de reassentamento. Estes critérios foram discutidos com a sociedade no processo de elaboração do PLHIS e também com moradores de cada área, na fase de elaboração de projetos.

Foram considerados elegíveis para remoção no âmbito do Programa de Urbanização Integrada (critérios para remoção de imóveis) os seguintes tipos de construções:

- Construções localizadas em áreas de risco que não sejam passíveis de solução no projeto com vistas à consolidação da unidade, incluindo aquelas localizadas em faixas de domínio de rodovias, redes de alta tensão, dutos e adutoras;
- Construções em madeira ou em alvenaria precárias e/ou com problemas estruturais de habitabilidade, que não sejam passíveis de solução por meio de melhorias;
- Construções implantadas em áreas cuja liberação é necessária para a provisão de infraestrutura básica no interior do assentamento;

- Construções cuja remoção seja necessária para melhoria das condições gerais de integração ao bairro, inclusive quanto à infraestrutura;
- Construções em Área de Proteção Permanente (APP) de córregos e nascentes cuja recuperação seja possível e necessária à adequação da área ou que estejam sujeitas a exigências específicas de legislação (como foi o caso do PAC Alvarenga, analisado no presente projeto de pesquisa, em função da legislação específica vigente à época para a Área de Mananciais);
- Construções implantadas em áreas cuja liberação seja necessária para otimização da produção habitacional no interior do assentamento (REGINO, 2017, p. 79).

As soluções de atendimento às famílias impactadas pelas remoções decorrentes da urbanização atendiam às seguintes diretrizes (critérios para reposição de imóveis):

- Assegurar solução de reposição compatível com o uso cadastrado dos imóveis;
- Priorizar a viabilização de solução de reposição na poligonal do assentamento;
- Assegurar solução de reassentamento externo, quando necessário, preferencialmente na mesma região do assentamento ou em área provida de infraestrutura e serviços;
- Garantir, sempre que possível, diversificação das soluções de tipologia das unidades;
- Proporcionar sustentabilidade econômica na condição de acesso, seja com financiamento subsidiado, seja com a gratuidade, quando aplicável;
- Planejar a produção de número de unidades superior àquelas com previsão de remoção, como Reserva Técnica. Os critérios estabelecidos inicialmente para destinação dessas unidades foram: i) solução de situações de coabitação excessiva mapeadas no cadastro inicial; ii) solução de impactos não previstos das obras; e iii) solução de eventuais erros de cadastro.

No período de 2004 a 2016, o município captou 971 milhões de reais em recursos do PAC (DENALDI; PETRAROLLI; REGINO, 2018, p. 83) por meio de dez contratos firmados para intervenção em 26 assentamentos precários, além dos contratos das Áreas de Reassentamento.

Estes contratos abrangeram 14.575 famílias e diferentes soluções: i) Consolidação de 8.581 imóveis/famílias (59%); ii) Remanejamento de 3.720 famílias (25%) para novas unidades construídas no próprio assentamento; e iii) Reassentamento externo de 2.274 (16%) famílias em conjuntos habitacionais construídos em outras áreas da cidade. A maioria das famílias reassentadas fora da poligonal dos assentamentos passou a habitar conjuntos habitacionais com adequada inserção urbana (DINIZ, 2015; KLINK et al., 2016).

Estudos de caso: conflitos e respostas do governo local

No presente estudo, buscou-se identificar os conflitos associados aos processos de deslocamentos involuntários resultantes das obras de urbanização analisadas (PAC Alvarenga, Silvina Audi e Capelinha Cocaia) e os critérios e soluções adotadas pelo município, bem como verificar como se relacionam com os marcos legais e normativos dos programas nacionais, correlacionando também com os conflitos e soluções mais comuns em intervenções similares.

Os projetos de urbanização analisados

Os projetos analisados abrangem assentamentos que refletem o universo daqueles caracterizados no PLHIS de São Bernardo como Tipologia 4, assentamentos precários e irregulares consolidáveis que demandam a execução de obras complexas e remoções (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012). A síntese dos três projetos está apresentada a seguir.

PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA PAC ALVARENGA

Abrange a urbanização integrada de quatro assentamentos precários situados na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais da Represa Billings (APRM-B), nos quais foram cadastrados 2.514 imóveis com uma população estimada à época de 9.165 pessoas: Sítio Bom Jesus, Divinéia / Pantanal I e II, Alvarenga Peixoto e Jardim Ipê.

Resultado de projeto elaborado no âmbito do Programa PAT Prosanear, que incluiu obras de macrodrenagem do Córrego Alvarenga, a intervenção se complementa com a implantação da área de reassentamento externo, o Conjunto Habitacional Três Marias, localizado fora da APRM-B e mais próximo da região central da cidade.

A intervenção projetada previa remoção de cerca de 76% dos imóveis cadastrados, percentual muito superior à média dos demais projetos, em função de um dos assentamentos (Jardim Ipê) ser quase integralmente não consolidável, face à combinação de precariedade e fragilidades ambientais, como a presença de nascentes. Destaca-se, porém, que quase 50% das soluções de reposição foram asseguradas nos próprios assentamentos, dada a soma das unidades residenciais e não residenciais projetadas. A Reserva Técnica do projeto foi assegurada na área de reassentamento externo.

PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA SILVINA AUDI

O projeto resulta na urbanização de cinco assentamentos contíguos, situados em grande parte em área com riscos geotécnicos e tecnológicos (adutora da Sabesp e oleoduto da Petrobras): Loteamento HIS Jardim Silvina, Silvina Audi, Rua Washington Luís, Gaspar de Souza e Bananal. A intervenção se completa com o Residencial Ponto Alto, área de reassentamento implantada com recursos do Minha Casa Minha Vida (MCMV), ao lado dos assentamentos.

O cadastro da área abrange uma população estimada de 11.754 pessoas e 3.265 imóveis cadastrados, em 28% dos quais foi prevista remoção. Parte destes imóveis foi removida anteriormente à assinatura do contrato com o PAC, por estarem em situação de risco alto e muito alto. Estas famílias foram incluídas no Programa Auxílio-Aluguel até o acesso à solução habitacional definitiva.

As soluções de reposição planejadas abrangem unidades residenciais e não residenciais, e uma Reserva Técnica maior que 10% das unidades a remover,

compatível com a diversidade da área, que tinha entre os imóveis a remover: nove templos religiosos, 16 comércios exclusivos e 884 imóveis de uso habitacional ou misto (Tabela 1).

PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA CAPELINHA E COCAIA

Nos assentamentos precários Capelinha e Cocaia, também localizados na APRM-B, foram cadastrados 900 imóveis e uma população estimada de 3.240 pessoas.

A urbanização integrada, articulada com a recuperação ambiental, demandava a remoção de cerca de 25% dos imóveis cadastrados e o projeto previu soluções de reposição com unidades residenciais e não residenciais, que também resultam em Reserva Técnica superior a 10% das unidades a remover (Tabela 1).

Síntese das intervenções

Os três contratos totalizam 6.679 imóveis cadastrados, dos quais 45% têm previsão de remoção (3.037 unidades). A Tabela 1 apresenta a síntese dos dados cadastrais, remoções propostas e as soluções habitacionais e de reposição viabilizadas em cada um dos projetos.

Tabela 1. Soluções habitacionais e de reposição dos projetos

Projeto	Imóveis cadastrados	Imóveis consolidados	Total de unidades removidas	Produção de novas unidades			
				Unidades residenciais		Unid. não residenciais	Total de produção
				Nos núcleos	Em área de reassentamento		
PAC Alvarenga	2.514	610	1.904	878	1.026	24	1.928
Silvina Audi	3.265	2.356	909	416	560	42	1.018
Capelinha Cocaia	900	676	224	248	0	17	265
TOTAL	6.679	3.642	3.037	1.542	1.586	83	3.211

Fonte: Elaboração própria com base em Regino (2017).

Os conflitos mapeados – origem, abordagem e resultados

Para analisar os conflitos e soluções foi realizada uma pesquisa documental baseada em consulta aos processos administrativos abertos por moradores que questionaram a remoção ou a solução de reposição de moradia proposta nos projetos.

Isso foi possível porque o Município de São Bernardo do Campo adotou um procedimento padrão para análise e decisão quanto a conflitos para todos os projetos de urbanização: orientou os moradores insatisfeitos ou que apresentavam questionamentos a abrirem processo administrativo; procedeu a análise individual de cada um dos casos; e, posteriormente, emitiu parecer com deferimento ou indeferimento do pleito. Assim foi possível quantificar e qualificar os conflitos relacionados à urbanização, objeto deste estudo.

Nem todos os processos formalizados por municípios e analisados no estudo foram configurados como conflitos. Foram excluídos: i) pleitos que se enquadravam nas regras de utilização da Reserva Técnica predefinidas na política habitacional, já referidas; ii) pleitos de atendimento de famílias ou pessoas não residentes no assentamento; e iii) pleitos resultantes de desinformação do projeto.

Nos três assentamentos estudados foram abertos e analisados 578 processos, dos quais 382 foram caracterizados como conflitos iniciais, o que corresponde a 12,5% das remoções previstas e 5,7% do total de imóveis cadastrados (Tabela 2).

O PAC Alvarenga destaca-se como projeto com o maior número de conflitos, situação associada à combinação de ter o maior percentual de remoções entre os três e também de ser o que tinha maior tempo transcorrido entre elaboração do projeto e execução das obras.

Tabela 2. Remoções, processos analisados e conflitos por intervenção

Projeto	Total de imóveis cadastrados	Total de remoções	Total de processos analisados	Total de conflitos iniciais
PAC Alvarenga	2.514	1.904	341	215
Silvina Audi	3.265	909	170	119
Capelinha Cocaia	900	224	67	48
TOTAL	6.679	3.037	578	382

Fonte: Elaboração própria com base em Regino (2017).

Na análise dos conflitos, quando se relaciona ao planejamento e implementação de projetos, foram identificados quatro tipos principais, agrupados em dois grandes temas:

CONFLITOS RELACIONADOS AOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO EM CASO DE REMOÇÃO

Neste grupo tem-se dois conflitos principais: i) o questionamento em relação aos critérios de atendimento apenas para famílias titulares cadastradas no assentamento no momento da elaboração do projeto; e ii) o questionamento em relação aos critérios de atendimento para unidades locadas a remover.

CONFLITOS ASSOCIADOS À SOLUÇÃO PROPOSTA EM CASO DE REMOÇÃO

Neste grupo também foram identificados dois conflitos principais: i) a recusa à solução de reposição ofertada pela avaliação de perda financeira quando se compara o imóvel a remover com aquele ofertado como solução de reposição; e ii) o questionamento à própria remoção e ao reassentamento, situação em que não é demandada uma solução alternativa.

Nas seções seguintes apresentam-se os procedimentos adotados para cada grupo de conflitos e seus resultados. Cabe registrar que em São Bernardo do Campo não foram identificados conflitos ou pleitos que consideravam as soluções de reposição inadequadas do ponto de vista da inserção urbana ou da qualidade da construção, como observado em outras regiões.

CONFLITOS RELACIONADOS AOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO EM SITUAÇÃO DE REMOÇÃO

A análise mostrou que este grupo de conflitos está associado às diversas formas de déficit habitacional no interior dos assentamentos (coabitação excessiva e involuntária, adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel) e à sua dinâmica socioespacial, que resultam na conformação de novas moradias e novas famílias no tempo transcorrido entre o projeto/cadastro e a execução da obra.

Abordagem dos conflitos associados aos critérios de atendimento apenas para famílias titulares cadastradas dos imóveis a remover

Estes conflitos, que se materializavam com a solicitação de atendimento com nova unidade habitacional para famílias que não tinham esta unidade assegurada em projeto, estavam associados a quatro situações distintas: desdobro de unidade habitacional cadastrada; coabitação familiar; unidades habitacionais construídas pós-cadastro, antes e depois da atualização cadastral; e reocupação de unidades já desocupadas.

Foram planejadas ainda na fase de projeto – e executadas – três medidas para lidar com esse tipo de problema: i) a identificação de situações de coabitação nas unidades no cadastro inicial; ii) a atualização cadastral no momento do início das obras, tendo sido destinados para esse fim recursos no Plano de Trabalho Social (PTS); e iii) a previsão de Reserva Técnica de unidades habitacionais a produzir em relação às unidades a remover.

A partir da atualização cadastral, foi possível trabalhar com uma base de dados mais próxima da realidade a ser enfrentada ao longo da obra e reconhecer alterações de demandas e de público-alvo, o que ajudou a analisar as demandas apresentadas.

Em todos os casos analisados, a solução dos problemas previstos inicialmente (na fase de projetos) demandou o uso de número menor de unidades do que a Reserva Técnica viabilizada, o que permitiu a utilização das unidades remanescentes para a abordagem dos conflitos. Esta abordagem pautou-se nos parâmetros de utilização da Reserva Técnica, balizados pelas condições gerais de atendimento da política habitacional, conforme segue:

- i. Os pleitos de nova unidade habitacional no projeto foram deferidos para: a) famílias coabitantes constantes do cadastro original. Pleitos de pessoas sós eram indeferidos, entendendo-se que o atendimento está assegurado no cadastro original; b) famílias com dependentes, constantes da atualização cadastral;
- ii. No caso de limite das unidades de Reserva Técnica, para as novas famílias sem dependentes, houve deferimento do pleito para projeto futuro, com a concessão de auxílio-aluguel por tempo indeterminado, até o atendimento definitivo;
- iii. Famílias ou pessoas ocupantes de unidade reocupada após a remoção e

o atendimento da família cadastrada e famílias vinculadas a ocupações novas, posteriores à atualização cadastral, receberam atendimento transitório com concessão de auxílio-aluguel por três meses. Os pleitos de atendimento definitivo no projeto foram indeferidos.

- iv. Pleitos relacionados a imóveis que tiveram alteração para uso misto, cujos titulares passaram a pleitear dois atendimentos (o atendimento habitacional previsto e o atendimento do novo uso) foram indeferidos.

Este é um tema em relação ao qual verificam-se distintas estratégias de abordagem por agentes públicos e projetos. Todas, entretanto, deparam-se com as mesmas limitações identificadas em São Bernardo: há alterações nos assentamentos, mesmo com ações de controle e fiscalização; e há limite de soluções projetáveis, mesmo com a adoção de Reserva Técnica.

Abordagem dos conflitos associados aos critérios de atendimento do projeto para imóveis locados a serem removidos com pleito de locatários

Muitas unidades habitacionais construídas nos assentamentos são alugadas e não habitadas pelos seus 'proprietários' (construtores). Embora em percentual pequeno, é comum um morador possuir mais de um imóvel, utilizando um como sua moradia e outro como fonte de renda.

No presente estudo, os conflitos associados a unidades locadas foram todos pleitos apresentados pelos seus inquilinos, requerendo atendimento para si em uma nova unidade construída. O conflito se configurava porque o critério de atendimento adotado foi a reposição da unidade para o titular da construção/benfeitoria, o que correspondia também à reposição do investimento feito. Para o locatário era concedido auxílio-aluguel temporário para apoio a uma nova locação. Com isso, todos os pleitos apresentados permaneceram como um conflito, já que a nova unidade era atribuída ao locador, desde que ele atendesse os demais requisitos, como não ter sido beneficiado pela política habitacional.

O número de conflitos associados a esta situação foi muito pequeno proporcionalmente ao número de imóveis declarados no cadastro como alugados, refletindo na prática o reconhecimento das regras do contrato de locação pelas partes. Mas entendeu-se importante registrá-lo porque ele aponta para uma realidade muito presente nos assentamentos.

Cabe registrar, ainda, que às unidades locadas associam-se dois outros conflitos potenciais em decorrência dos critérios de atendimento, mas que não foram objeto de processos: i) pela regra, a unidade atribuída e regularizada precisa ser ocupada pela família titular da unidade (no caso, o locador), o que na prática inviabiliza sua manutenção no mercado de aluguel; e ii) um mesmo titular não pode ter mais de uma unidade atribuída, o que também impõe uma limitação ao atendimento (ou regularização). Mas nenhuma destas situações foi objeto de pleito ou conflito. Em São Bernardo do Campo, adotou-se a estratégia de aceitar alteração cadastral de imóveis (o que significa concordar com a venda ou outra forma de transferência da moradia).

Este é um tema em relação ao qual verificam-se diferentes abordagens: há projetos que fazem indenização da benfeitoria ao locador e atendimento ao locatário; outros atendem locador e locatário; e há aqueles que atendem apenas o locatário. Na estratégia destes projetos, uma limitação é a indefinição de requisitos, o que dificulta a apropriação dos seus custos e traz acréscimos em relação aos investimentos médios praticados na política habitacional convencional, especialmente quando se tem dois atendimentos associados à mesma unidade.

Conflitos associados à solução proposta

Este grupo de conflitos resulta de pleitos de famílias habilitadas ao atendimento, mas que discordam da solução habitacional proposta pelo projeto. Eles estão associados basicamente a duas situações, detalhadas a seguir.

Abordagem dos conflitos associados à recusa à solução de reposição ofertada pela avaliação de perda financeira e pleito de uma solução não prevista em projeto

Trata-se de conflito que reflete a diversidade interna aos assentamentos, que em sua maioria abrigam imóveis de padrões e valores muito distintos.

Nos projetos estudados, o conflito se expressou das seguintes formas: i) recusa à solução de reposição proposta, que foi a unidade padrão de HIS, em função da alegada perda econômica dada pela sua incompatibilidade com o imóvel removido (maior valor; área construída e padrão de acabamento); e ii) pleito dos moradores, em geral por ação judicial, por indenização financeira pelo valor do imóvel no mercado informal, reivindicando o pleno ressarcimento dos investimentos feitos.

A política de habitação de São Bernardo não adotou a indenização pecuniária entre as suas alternativas de reposição de moradias removidas. Assim, a estratégia de solução/minimização de conflitos adotada foi reavaliar os projetos, buscando cancelar remoções de unidades com padrão construtivo superior, quando compatível com a manutenção dos objetivos do projeto. Isso aconteceu em vários projetos e alguns destes pleitos não foram quantificados aqui porque conseguiram ser equacionados antes de abertura de processo administrativo.

Entretanto, em todos os projetos em que este pleito se colocou houve limitações objetivas, dada a existência de remoções indispensáveis (implantação de infraestrutura pública, solução de áreas de risco etc.), mesmo afetando moradias de padrão construtivo superior. Remoções foram revistas apenas quando não implicavam prejuízo ao projeto e aos interesses coletivos.

Em alguns projetos, em especial aqueles financiados por Agências Internacionais, tem-se a alternativa da indenização financeira da unidade removida, mas diferentes critérios são adotados: nas Agências, a reposição de unidade deve se dar pelo seu valor de troca, sem que haja perda material; em outros projetos, opta-se pela indenização da benfeitoria, sem atribuir valor à terra. São várias as dificuldades relacionadas a essa estratégia, como a falta de unidade nos entendimentos quanto à indenização (situações aplicáveis, valor da posse etc.), com a consequente geração de conflitos, e a limitação de recursos, que impõe a discussão de parâmetros de aplicação e elegibilidade.

Abordagem do conflito resultante da recusa e questionamento à própria remoção e ao reassentamento, independente da condição original da moradia e da solução ofertada

Situação também minoritária em que, apesar da discussão coletiva e da aprovação do projeto pela população da área, o morador impactado por remoção pleiteia exclusivamente a revisão do Projeto e o cancelamento da remoção, recusando-se a sair de sua moradia, ainda que para outra na mesma área e, por vezes, melhor do que a que habita.

A análise destes pleitos/conflitos mostra razões associadas às muitas questões afetivas e culturais (tema não analisado no estudo), que associam a resistência à remoção da moradia como lugar de afeto, mas também à solução de reposição predominante, que é o apartamento em condomínio. Este tipo de conflito é também usual nos projetos de urbanização.

Como na situação anterior, a estratégia de abordagem foi reavaliar os projetos, buscando cancelar remoções de unidades, quando compatível com a manutenção dos seus objetivos.

Síntese dos resultados da abordagem dos conflitos

Ao final do processo de análise dos casos e do conjunto de medidas adotadas pelo município, verificou-se que 40% dos conflitos foram resolvidos como pleiteado pelos moradores, porém, os outros 60% tiveram o pleito negado e permaneceram como conflito, número que corresponde a 7,61% do total de remoções realizadas nos projetos estudados (Tabela 3).

Tabela 3. Remoções e conflitos nas intervenções analisadas

Projeto	Total de imóveis cadastrados	Total de remoções previstas	Total de conflitos iniciais	Conflitos resolvidos como pleiteado		Conflitos que permaneceram		
				Total	Conflitos iniciais (%)	Total	Conflitos iniciais (%)	Total de remoções (%)
PAC Alvarenga	2.514	1904	215	72	33,50	143	66,50	7,51
Silvina Audi	3.265	909	119	63	52,94	56	47,06	6,08
Capelinha Cocaia	900	224	48	16	33,33	32	66,67	14,29
Total de estudos	6.679	3.037	382	151	39,53	231	60,47	7,61

Fonte: Elaboração própria com base em Regino (2017).

A Tabela 4, a seguir, detalha o resultado do processo de análise e abordagem por tipo de conflito, mostrando que a grande maioria deles (84%) são pleitos que se referem aos critérios de atendimento adotados em termos de marco temporal e de titular do direito.

Tabela 4. Principais conflitos mapeados e resultados da abordagem

Enquadramento do problema/conflito/ pleito		Total de conflitos iniciais	Conflitos resolvidos como pleiteado	Conflitos que permanecem
Conflitos associados ao critério de atendimento	1- Imóvel novo ou desdobro de imóvel cadastrado / Pleito de atendimento autônomo em nova unidade de família vinculada ao cadastro original	143	70	73
	2- Imóvel novo sem cadastro / Pleito de atendimento em nova unidade de família sem vínculo com o cadastro original	89	61	28
	3- Unidade reocupada após remoção pelo projeto / Pleito de família sem cadastro por atendimento em nova unidade	67	-	67
	5- Imóvel em condição de coabitação pós-cadastro inicial / Pleito por 2o atendimento para família coabitante	14	8	6
	6- Imóvel com alteração de uso / Pleito de solução diferente da planejada	9	-	9
	8- Imóvel locado com pleito de atendimento ao inquilino	4	-	4
Subtotal Conflitos associados aos critérios de atendimento		326	139	187
Conflitos associados à solução proposta	4- Recusa da solução de reposição ofertada / Pleito de indenização de benfeitoria ou cancelamento de remoção	36(1)	-	36
	7- Imóvel cadastrado com pleito de consolidação/ cancelamento de remoção	7	3	4
Subtotal Conflitos associados à solução proposta		43	3	40
e) Outros / diversos		13	9	4
TOTAL		382	151	231

Fonte: Elaboração própria com base em Regino (2017).

(1) O número de ações pleiteando indenizações é maior. Este número refere-se a famílias em que este é o único pleito e para as quais não houve soluções intermediárias

A análise dos resultados da abordagem mostra, de um lado, que há medidas técnicas que podem reduzir conflitos, caso da Reserva Técnica, que permitiu equacionar parte destas situações que são usuais nos projetos, em especial aqueles que têm maior duração. Mas demonstra também que os conflitos são inerentes ao processo de intervenções nos assentamentos precários, seja em função da sua diversidade interna, tanto em termos de necessidades habitacionais, como de condições de ocupação; seja em função da dinâmica destas áreas frente ao tempo necessário para a execução das intervenções.

Marco legal e normativas de programas habitacionais

A Constituição Brasileira prevê que o direito à moradia é um direito social e, portanto, um direito fundamental do indivíduo. Na mesma esteira, ela estabelece o princípio da função social da propriedade, base para a criação de instrumentos que permitiram o reconhecimento da posse e propriedade às famílias de baixa-renda ocupantes de imóveis públicos e particulares.

Em consonância com estas definições, o marco legal brasileiro preconiza o reconhecimento do direito à moradia associado aos assentamentos precários, tendo como normas legais mais importantes: o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tem, entre as suas diretrizes gerais, a garantia do direito à terra urbana e à moradia (BRASIL, 2001a); a MP 2.220/2001, que regulamentou o artigo 183 da Constituição e a Concessão Especial para Fins de Moradia (BRASIL, 2001b); e a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que estabeleceu normas para a regularização fundiária urbana e rural (BRASIL, 2017) e revogou a Lei n. 11.977/2009, primeira norma brasileira a tratar do tema da regularização fundiária urbana e que instituiu importantes instrumentos como a Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse. A Lei n. 13.465/2017 incorporou os instrumentos existentes pelas legislações anteriores e criou novos, também importantes, como, por exemplo, a Legitimação Fundiária e o Direito Real de Laje.

Em relação ao tema do deslocamento involuntário e os conflitos aqui mapeados, na Lei n. 13.465/2017 são aspectos a destacar: i) o estabelecimento de marco temporal (até 22 de dezembro de 2016), que limita a aplicação da Legitimação Fundiária, instrumento que permite aquisição originária de propriedade por aqueles que detiverem área pública ou particular com destinação urbana, integrante de Núcleo Urbano Informal (NUI) consolidado e existente; ii) a definição em seu artigo 23 que não será atendido “*II - o beneficiário que tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto*”, o que na prática define que um mesmo titular de unidade em NUI não pode ter mais de um imóvel (mesmo requisito legal existe para a Concessão Especial para fins de moradia); e iii) a explicitação de que se a solução do NUI exigir remoção de imóveis, ela poderá acontecer, mas pressupõe a solução de reassentamento correspondente, conforme definição do artigo 35, que estabelece que o projeto de regularização fundiária a ser apresentado para aprovação deverá conter (entre vários outros

itens): “*VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso*”.

As normativas dos programas habitacionais, por sua vez, estão alinhadas ao marco legal brasileiro e, igualmente, preconizam a garantia do direito à moradia aos ocupantes dos assentamentos que sejam objeto de intervenção, estabelecendo medidas para regulamentar o deslocamento involuntário e as soluções de reposição.

Estes normativos vêm evoluindo de forma coerente com o marco legal em vigor, sendo destaque no passado recente aqueles relativos aos Programas Habitar Brasil (BRASIL, 1999), FNHIS (BRASIL, 2007) e PAC (BRASIL, 2010), incluindo a Portaria 317/2013 (BRASIL, 2013), específica sobre o tema do deslocamento involuntário. Nestes instrumentos são estabelecidos critérios de remoção, diretrizes para as soluções de reposição adequada e parâmetros técnicos para o processo de implementação dos deslocamentos nos projetos.

Mesmo no contexto atual de drástica redução dos investimentos para a Urbanização de Assentamentos Precários, a última normativa expedida pelo Governo Federal segue a lógica das portarias anteriores, em termos de procedimentos técnicos. Trata-se da Instrução Normativa n. 1, de 20 de janeiro de 2022, que regulamenta as novas contratações do Pró-Moradia – Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público com recursos do FGTS (BRASIL, 2022), cujas modalidades de intervenção em assentamentos têm remoções de moradias e reassentamentos de famílias como investimentos elegíveis.

Como pode ser visto, o direito à moradia associado a assentamentos precários está previsto do ponto de vista do marco legal; e os normativos federais que tratam do deslocamento involuntário resultante de obras de urbanização em tais áreas são coerentes com este marco legal. Fica claro em ambos que o reconhecimento dos direitos possessórios e de propriedade não significa não poder realizar remoções, especialmente se associadas a projetos de urbanização, desde que seja assegurado o direito à moradia ao titular do direito.

Entretanto, é fato que alguns aspectos práticos relacionados à implementação de projetos de urbanização e de reassentamentos não têm uma abordagem clara, nem do ponto de vista do marco legal, nem dos normativos dos programas nacionais. Destacam-se entre estes: as diferentes interpretações sobre os instrumentos de “congelamento de área” para fins de reconhecimento de direito a atendimento e a aplicabilidade de marco temporal; a abordagem das moradias locadas e a reposição do investimento feito por quem a gerou versus a definição

legal de uma só titulação por pessoa; a definição de marcos de aplicação da indenização da benfeitoria como solução de reposição, entre outros.

Em síntese, a existência de conflitos em relação ao tema mostra que é necessário debater a questão para além das leis e dos normativos atuais: por um lado, é com base no marco legal que vêm sendo sustentadas as soluções propostas com vistas à garantia do direito à moradia no âmbito das políticas públicas que executam obras que geram deslocamentos; e, por outro, insuficiências deste marco contribuem para geração ou permanência de conflitos. E, em geral, é com base nestes marcos que movimentos sociais e academias questionam remoções e soluções dadas em vários projetos.

Conclusão

A experiência de urbanização de São Bernardo do Campo evidencia que a questão das remoções de imóveis e o deslocamento involuntário de famílias em decorrência de obras de urbanização não pode ser simplificada, em especial no contexto de alto adensamento populacional e construtivo encontrado nos assentamentos. Enfrenta-se o dilema de conciliar o princípio de “não remover” ou “remover o mínimo” com a necessidade de elevar a qualidade do ambiente construído e da habitação, o que quase sempre demanda execução de remoção de imóveis e reassentamento de parcela das famílias.

Essa experiência também demonstra que nem todos os conflitos apresentados em torno da implementação de deslocamento involuntário e remoções se dão pela sua impropriedade, por desrespeito a direitos ou pela proposição de soluções inadequadas do ponto de vista das políticas de garantia do direito à moradia.

O Município de São Bernardo do Campo, no período estudado, estruturou uma política de urbanização de favelas voltada para consolidação dos assentamentos e buscou garantir solução de moradia adequada tanto para as famílias mantidas na poligonal dos assentamentos como para aquelas deslocadas. Foram definidos critérios para remoção dos imóveis e para sua reposição, e estabelecida uma metodologia para redução de conflitos. Observou-se que a política habitacional instituída, pautada na garantia de direitos, assim como a metodologia e estratégia adotadas para lidar com as situações de deslocamento involuntário permitiram prevenir, explicitar e tratar os conflitos. Mesmo assim, uma parcela dos conflitos verificados foi resolvida, mas outra se manteve. São conflitos diversos,

tais como aqueles associados ao adensamento populacional, a imóveis locados e à existência de moradias com diferentes padrões construtivos e valores de mercado.

O estudo iluminou situações e fatores que geram conflitos, conhecidos pelos gestores e técnicos que atuam na área de urbanização de favelas, mas que não são tratados nos marcos regulatórios da área habitacional e nem muito discutidos pela literatura técnica.

Esses conflitos se relacionam com a complexidade de intervenção nesse tipo de território e é necessário ampliar o debate sobre o enfrentamento dessas situações, em especial as questões relacionadas à dinâmica socioespacial desses territórios nos processos de formulação e implementação de políticas e projetos.

Neste trabalho destacam-se as seguintes questões: i) Como conciliar a viabilização técnica e financeira do projeto de urbanização de favelas com as mudanças que ocorrem no território e com a demanda de ampliação do atendimento (número de beneficiários) decorrentes do adensamento populacional no tempo transcorrido entre projeto e obra?; ii) Como tratar, no momento de projeto, as situações de déficit habitacional não associadas à precariedade edilícia e urbana e que posteriormente podem se configurar em conflitos (adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel etc.) existentes no interior dos assentamentos precários? iii) Como tratar as situações de locadores e locatários de imóveis? iv) Como tratar as situações de moradores que possuem mais que um imóvel? v) Como realizar a reposição de moradias que apresentam padrão construtivo e valor econômico superiores a uma unidade produzida pelo setor público do tipo HIS com área construída e padrão construtivo inferiores? vi) É possível regulamentar indenização da benfeitoria como solução aplicável nestas intervenções? Que parâmetros adotar que sejam compatíveis com o interesse coletivo, com a capacidade de investimento dos entes e possam reduzir conflitos em relação ao interesse/direito privado?

Como mencionado anteriormente, registra-se a adoção de distintas abordagens para essas questões, que se diferenciam de um órgão de governo para outro ou em decorrência do tipo de programa e financiamento acessado. O aprendizado da experiência de São Bernardo do Campo aponta para a necessidade de tratar a questão tanto no âmbito da estruturação da política habitacional e urbana, como no nível do diagnóstico e projeto de urbanização de favelas.

No âmbito da estruturação da política habitacional e urbana é importante contar com diagnósticos atualizados, tipificação de assentamentos, definição de parâmetros de intervenção e investimento e normas urbanísticas que permitam a

reserva de áreas adequadas para produção de novas moradias. No nível do projeto, por sua vez, é fundamental contar com um bom diagnóstico físico-territorial, social e da situação fundiária. Coloca-se o esforço de mapear elementos projetuais que podem ser aprimorados, seja em termos de soluções técnicas de urbanismo, arquitetura, engenharia e parâmetros de atendimento. E a necessidade de que as soluções e regras de projeto sejam debatidas com a comunidade.

Por todas estas razões, o tema do deslocamento involuntário – tipos, tratamentos possíveis, aplicação e aprimoramento de marcos regulatórios federais – precisa ser mantido na agenda de pesquisa e debatido com pesquisadores, representantes de movimentos sociais, gestores públicos e representantes de Agências Internacionais que estudam ou atuam sobre esta questão.

Por fim, cabe registrar que a contribuição pretendida com o registro da experiência de São Bernardo é ampliar o conhecimento sobre os conflitos, indicar questões para o debate com vistas a aprimorar as abordagens e reduzir conflitos, mas entende-se que esses não deixarão de estar presentes nesse tipo de intervenção, pela sua natureza e complexidade.

Referências

- AKAISHI, A.G.; SARAIVA, C.P.; CARDOSO, L.C.; SILVA, P.C. O programa de aceleração do crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. (org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 49-73.
- AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Morula, 2016.
- BRASIL. Secretaria de Habitação. *Manual do Programa Habitar Brasil BID*. Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais. Brasília, DF, 1999.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. *Medida provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. *Resolução FNHIS n. 13, de 15 de outubro de 2007*. Aprova as diretrizes e os critérios de alocação de recursos e seleção de propostas apresentadas no âmbito das ações do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=107321>. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Manual de Instruções*. Período 2010-2011. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2010/Anexo_Portaria_no_226_Manual_PAC_PPI_UAP_2010-2011.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. *Portaria n. 317, de 18 de julho de 2013*. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no PAC. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=42&data=19/07/2013&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 26 jun. 2022.

- BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, entre outros. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. *Instrução normativa n. 1, de 20 de janeiro de 2022*. Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia). Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.imprensanacional.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1-de-20-de-janeiro-de-2022-375553700>. Acesso em: 26 jun. 2022.
- CARVALHO, S.A. de. *Avaliação da Aplicabilidade do Conceito de Habitabilidade nas Moradias das Favelas Cariocas – O Caso de Vila Canoas*. Dissertação (Mestrado) – FAU, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.
- CIGABC/UFABC - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC / UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC; DENALDI, R. (org.). *Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC*. Relatório. Santo André, 2016. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- COELHO, C.B. *Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas*. Dissertação (Mestrado) – FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- DENALDI, R.; PETRAROLLI, J.G.; REGINO, T.M. Urbanização de assentamentos precários e deslocamentos involuntários na Região do Grande ABC. In: CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- DINIZ, J.D. *Análise da Inserção Urbana dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no ABC – Período 2009-2014*. Dissertação (Mestrado) – UFABC, Santo André, 2015.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE. Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- KLINK, J. et al. *Avaliação do Programa ‘Minha Casa Minha Vida’ em São Paulo-SP e da Região do Grande ABC-SP*. São Bernardo do Campo, UFABC, 2016. (Relatório final de pesquisa).

- LEFEBVRE, H. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- OLIVEIRA, F.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. *Planejamento e conflitos urbanos*. Experiências de Luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- REGINO, T.M. *Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias*. Conflitos e desafios para as políticas públicas. Dissertação (Mestrado) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2017.
- ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F.; LINS, R. D. *Observatório de Remoções 2015-2017*: Relatório final de projeto. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- ROMEIRO, P.S.; FROTA, H.B. (org.). *Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: IBDU, 2015.
- SANTOS, F.P.; DENALDI, R. Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade das moradias. Notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; D’Ottaviano, C. (org.). *Habitação e o Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2021. p. 491-516.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo*. São Bernardo do Campo, 2012. Disponível em: https://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/arquivos/PLHIS_Sao-Bernardo-do-Campo_2010_2025.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.
- SILVA, M.N.; VASCO, K.M.C.; TEIXEIRA, A.G. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. (org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 291-314.

PARTE 3

**PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO
SOCIAL DO ESPAÇO**

Dânia Brajato é arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a tese “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Peuc) e a função social da propriedade: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação”, realizada sob orientação da Profa. Dra. Rosana Denaldi, defendida em 2020 e indicada em 2021 para a 16ª edição do Prêmio Capes de Tese, promovido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e a função social da propriedade

**uma análise crítica a partir de três
experiências de aplicação**

Dânia Brajato

Introdução

Na virada do Século 21, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) consolidou os avanços introduzidos pelo Capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF 1988) (BRASIL, 1988). O novo marco regulatório instituiu uma (nova) agenda urbana para o país, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade; o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade; e a democratização da gestão urbana (FERNANDES, 2010). Tal conquista está relacionada, em grande medida, com a retomada do projeto de Reforma Urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído a partir da década de 1980, em torno da luta pelo Direito à Cidade e pela redemocratização do país (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2001, 2010, 2011; RIBEIRO, 2003). A despeito de suas

limitações¹, pode-se afirmar que o EC materializou a perspectiva de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos, na direção de cidades mais justas e menos desiguais, e ambientalmente menos predatórias (KLINK; DENALDI, 2012; MARICATO, 2001, 2010; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008), o que o tornou conhecido e valorizado internacionalmente. Para Klink e Denaldi (2015), esse sucesso pode ser explicado pelo fato de o EC articular ‘um bom processo’ – o planejamento participativo ou colaborativo – com ‘um (bom) produto’, isto é, os instrumentos redistributivos e regulatórios instituídos, entre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) e seus sucedâneos IPTU progressivo no tempo (IPTUp) e Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (Desapropriação-sanção). Estes instrumentos foram previstos e regulamentados com o objetivo de sancionar proprietários de terrenos ou imóveis ociosos que não cumprem uma função social, permanecendo vazios (não edificadas ou não utilizados) ou parcialmente vazios (subutilizados) por vários anos, em setores das cidades onde há oferta de infraestrutura e demanda para sua utilização². Como instrumento jurídico-urbanístico, o Peuc teria potencial para promover o ordenamento territorial por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), se articulado com as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de vazios. Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da Reforma Urbana.

Apesar de sua relevância para o cumprimento da função social da propriedade e para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, fenômeno que ocorre em diversas cidades brasileiras, até 2015, apenas oito municípios haviam aplicado o Peuc no país: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO) (DENALDI *et al.*,

-
1. A abordagem do EC está limitada à escala local, enquanto os problemas urbanos assumem outros perímetros e dimensões, especialmente nos territórios das metrópoles, o que implica a necessidade de adoção de soluções em escala regional ou urbano-metropolitana (FERNANDES, 2010; SANTOS JUNIOR, 2008).
 2. Vale lembrar que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada nos anos 1960, já incorporava o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada da Reforma Agrária (Maricato, 2010) e a especulação imobiliária era qualificada como inimiga da Reforma Urbana, contra a qual deveriam ser adotadas medidas de cerceamento (SERRAN, 1976 apud SANTO AMORE, 2013, p. 26).

2015). Deste total, quatro municípios avançaram na implementação do IPTUp: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (BRAJATO; DENALDI, 2019). Diante do reduzido avanço da agenda urbana pós-EC, pergunta-se: qual o real potencial dos instrumentos redistributivos e regulatórios alcançarem as finalidades associadas ao ideário reformista de maior justiça social no espaço urbano, enfrentamento das desigualdades socioespaciais e ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia, na direção do Direito à Cidade?

O debate em torno dos limites e possibilidades do projeto de Reforma Urbana tem sido alimentado por estudos recentes que tratam da implementação dos instrumentos do EC (BRAJATO, 2015; SANTO AMORE, 2013; SOUZA, 2018). Tais estudos têm revelado outras condicionantes que podem lançar luz sobre o impasse e a complexidade em torno de efetivação da agenda urbana pós-EC, além daquelas já abordadas no campo teórico por diversos autores, como Maricato (2011), Faria (2012) e Klink e Denaldi (2015). Neste capítulo, apresenta-se parte dos resultados da pesquisa de doutorado que se insere nesse debate, e teve como objeto de estudo a aplicação do Peuc e do IPTUp nas três experiências que mais avançaram no país: Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo. Com o objetivo de conhecer a efetividade do PEUC, foram identificados, por meio de pesquisa documental e entrevistas, o contexto local que possibilitou o início e o avanço das experiências, o universo notificado, e a reação dos proprietários em resposta às obrigações impostas pelo instrumento. A partir da leitura transversal dos estudos de caso, também foram analisadas as finalidades de aplicação e as condicionantes territoriais, políticas e institucionais que moldaram a implementação do Peuc e do IPTUp, buscando-se responder às seguintes questões: Em quais condições e contexto os instrumentos têm maior potencial para induzir o cumprimento da função social da propriedade? É possível identificar condicionantes que favoreçam a sua eficácia ou, por outro lado, comprometam os resultados esperados, na direção do ideário reformista?

O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e da parte dedicada às considerações finais. A primeira seção traz um breve debate sobre a disputa de sentidos em torno do conceito da função social da propriedade e sua materialização na regulação urbana. Na segunda seção, apresenta-se um breve panorama dos três estudos de caso, as condicionantes territoriais relacionadas à urbanização, à ocupação e ao estoque ocioso nos municípios, e as finalidades de aplicação associadas à implementação do Peuc. Na terceira seção, discute-se as condicionantes políticas por trás das experiências, abordando-se o contexto local,

os atores e a alternância administrativa e seus desdobramentos no processo de aplicação dos instrumentos. Nas considerações finais, são retomadas as perguntas colocadas pela pesquisa, a partir do conteúdo abordado neste capítulo.

Função social da propriedade: a disputa em torno do conceito e sua materialização na regulação urbana

Um dos principais avanços trazidos pelo EC está centrado no fato de que forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana, ancorada no princípio da função social da propriedade, e impôs limitações ao direito de propriedade no país (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2010). A partir do novo marco regulatório, o exercício do direito de propriedade ficou condicionado ao cumprimento da função social, princípio definido, no caso da propriedade urbana, como o “atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, 2001). O descumprimento do princípio constitucional estaria sujeito à aplicação, de forma sucessiva, do Peuc, do IPTUp e da Desapropriação-sanção³. Em suma, o conceito de função social da propriedade está no centro da agenda da política urbana vigente pós-EC e fundamenta a aplicação do Peuc e sucedâneos. Tomando-se como referência os objetivos da Reforma Urbana de maior justiça social no espaço urbano, tal conceito poderia ser traduzido no Direito à Cidade, entendida não apenas como lócus do desenvolvimento econômico, mas também como espaço de sociabilidade, de integração cultural, de redistribuição econômica e de garantia da dignidade humana (FARIA, 2012). Contudo, de acordo com Faria (2013, p. 06), a incorporação da função social da propriedade na CF1988 “resultou de um consenso em um campo relativamente ampliado de sujeitos e interesses” e, como

3. O Peuc impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo Peuc, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção (BRASIL, 1988, 2001).

consequência, “produziu um conceito aberto em termos de definição, apesar da restrição instrumental que lhe confere sentido: a subutilização ou não utilização”. Para o autor, essa condição permitiu que fossem associados diferentes discursos ao termo. O conceito aberto de ‘função social da propriedade’ é, portanto, um conceito em disputa. De um lado, pode-se dizer que o movimento pela Reforma Urbana preencheu o seu conteúdo com a promoção do direito à moradia e à ampliação e democratização do acesso à terra urbanizada, na medida em que buscou construir a associação entre a função social e as suas bandeiras de luta (FARIA, 2013). Por outro lado, o ‘sentido’ da função social da propriedade constante do projeto de lei de desenvolvimento urbano, o PL 775/1983, que inspirou o Capítulo da Política Urbana na CF1988, teria como fundamento o uso produtivo do espaço urbano. Segundo Faria (2012), a concepção contida na ideia de ilegitimidade da terra ociosa (apenas) como terra improdutiva, no contexto rural, conduzida pelo viés economicista, influenciou a noção de função social da propriedade urbana contida no PL 775/1983⁴. Considerando-se os diferentes sentidos associados ao termo (ideário reformista x viés economicista), tal conceito também pode ser lido a partir da contradição que caracteriza o Estado capitalista: de um lado, a função social da propriedade visa garantir as exigências de reprodução social, na direção da desmercantilização da propriedade; por outro lado, e em sentido contrário, visa garantir a adequada mercantilização da propriedade, servindo aos interesses da acumulação do capital (MOROSO *et al.*, 2019). Nesse sentido, o cumprimento da função social da propriedade, conformada pela regulação pública e materializada na aplicação dos instrumentos instituídos pelo EC, não é capaz de superar os conflitos entre mercantilização e desmercantilização da propriedade privada, no contexto de sua subordinação à lógica capitalista.

Outro ponto importante para o debate em torno da função social da propriedade diz respeito à incorporação do conceito nos Planos Diretores pós-EC, isto é, a sua tradução na regulação urbana que, segundo Oliveira e Biasotto (2011), assumiu dois contornos. No primeiro deles, configura-se como um princípio geral e frequentemente esvaziado, por não ter sido traduzido em definições específicas ou parâmetros de uso do solo: “os planos não avançaram no sentido de conferir precisão ao conceito, nem de instituir disposições que propiciassem sua

4. O PL 775/1983, identificado por muitos autores como o embrião do EC (MARICATO, 2010; RIBEIRO, 2003), já continha instrumentos fiscais e urbanísticos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade, com o intuito de combater a retenção especulativa da terra e a apropriação privada da valorização imobiliária urbana (FARIA, 2012).

concretização” (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 58). Já no segundo contorno, o conceito aparece banalizado, por ser equiparado a qualquer uso ou ocupação, desde que definido no ordenamento territorial. Pode-se dizer que esse ordenamento, tanto nos planos como na legislação urbanística complementar, é definido, na maioria das vezes, pelo uso e ocupação do solo que incide sobre a propriedade urbana. Em outras palavras, o ordenamento (e o cumprimento da função social da propriedade, nesse caso) ficaria reduzido ou restringido ao (atendimento ao) zoneamento vigente, de acordo com a localização de cada imóvel no território. À exceção de zoneamentos definidos como ‘especiais’, como as Zeis, o zoneamento constitui uma definição muito genérica de uso e, portanto, insuficiente para informar como a função social da propriedade (de cada imóvel) deve ser cumprida. A constatação dos ‘dois contornos’ assumidos ilumina a pouca importância conferida ao conceito. Observa-se, por um lado, que a função social da propriedade não está necessariamente vinculada à promoção do direito à moradia e à democratização do acesso à terra urbanizada (FARIA, 2013), isto é, ao ideário reformista, e, por outro, que a materialização das finalidades voltadas ao seu cumprimento, quaisquer que sejam, vai depender também do conteúdo e da aplicação da legislação urbanística complementar aos planos.

Condicionantes territoriais e finalidades de aplicação do Peuc

Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo são as três experiências com maior tempo acumulado de implementação do Peuc no país. Entre 2009 e 2014, Maringá notificou em duas etapas 723 proprietários de imóveis não edificados (NE) ou subutilizados (SU), com o correspondente em área de terreno a 14,8 milhões m². A aplicação ininterrupta do Peuc permitiu que o município iniciasse a aplicação do IPTUp em 2011, de forma pioneira no país. A experiência destaca-se pela escala alcançada em termos do número de imóveis e da área total notificada⁵. São Bernardo do Campo notificou 229 imóveis NE, SU e não utilizados

5. Foram identificados: 308 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis, 242 proprietários sem ação, além de 135 contestações e 38 notificações canceladas (imóveis que já atendem à legislação, imóveis em processo de desapropriação, cadastro excluído, entre outros).

(NU), entre 2013 e 2016, com o correspondente em área de terreno a pouco mais de 2,3 milhões m² e, em 2015, iniciou a aplicação do IPTUp. A experiência destaca-se por ter delineado uma estratégia espaço-temporal para notificação dos imóveis, de forma escalonada⁶. São Paulo notificou 1.424 imóveis ociosos (NE, SU e NU), entre 2014 e 2019, com o correspondente em área de terreno a cerca de três milhões m² e quase 590 mil m² de área construída, e, em 2016, iniciou a aplicação do IPTUp. A experiência destaca-se pela notificação de parque construído ocioso NU nos distritos centrais da cidade e pela estruturação de um departamento específico para a implementação do Peuc e sucedâneos, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP)⁷. Apresentam-se, nas próximas subseções, as condicionantes territoriais e as finalidades que conduziram as três experiências de aplicação do Peuc.

Condicionantes territoriais: urbanização, ocupação e estoque ocioso

Os três municípios estudados de caso conformam três tipologias de cidade, desempenham diferentes papéis na rede urbana brasileira e apresentam características territoriais distintas. São Paulo e São Bernardo do Campo são municípios que integram a RMSP, e cuja formação e desenvolvimento urbanos estão relacionados diretamente com o processo de industrialização brasileiro. São territórios dinamizados pela riqueza produzida, mas que foram fortemente impactados pelos efeitos negativos do rápido crescimento urbano e pela seletividade da ação territorial do Estado no campo do desenvolvimento urbano. Apresentam alto déficit habitacional e expressivo contingente de assentamentos precários, além de acentuados problemas ambientais, que envolvem desde a ocupação de nascentes e margens de córregos, até a expansão urbana sobre os mananciais formados pelas represas Billings e Guarapiranga. Maringá, por outro lado, é uma cidade

6. Foram identificados: 87 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis, 44 proprietários sem ação, além de 21 contestações e 37 notificações canceladas (imóveis já atendem à legislação ou cumprem função ambiental, entre outros). Para 40 imóveis, o prazo para atendimento ao Peuc ainda não havia vencido.

7. Foram identificados: 416 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis, 449 proprietários sem ação, além de 409 contestações. Para 111 imóveis não foi possível identificar as ações dos proprietários, por alterações na metodologia de divulgação dos dados pela Prefeitura de São Paulo, e, para outros 39 imóveis, ainda não havia vencido o prazo para atendimento às exigências do Peuc.

planejada, que nasceu como um empreendimento imobiliário no contexto da expansão da lavoura cafeeira paulista na direção da região norte do estado do Paraná. O processo de urbanização do município possibilitou i) a manutenção, em boa medida, das características do plano urbano inicial, destacando-se a preservação de fundos de vale e de faixas de proteção junto aos cursos d'água que cortam a cidade e ii) reduzida presença de assentamentos precários. Esses aspectos conferem à cidade boa qualidade ambiental e urbana. Quanto ao padrão de ocupação, em Maringá predomina a ocupação horizontal de baixa densidade demográfica e construtiva. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, o processo de urbanização resultou em um padrão de ocupação que, embora apresente certa heterogeneidade, implicou, de forma geral, altas densidades construtiva e demográfica em área urbana, seja por meio da verticalização, seja por meio da ocupação horizontal adensada em bairros residenciais de média e baixa renda, como também nos assentamentos precários do tipo favelas e loteamentos irregulares⁸. A partir da leitura das condicionantes territoriais, identificou-se, nos três casos, o 'estoque de terra urbanizável', entendido como a reserva de terra disponível e apta à ocupação urbana, que permite ao município contar com 'margem extensiva' para a expansão horizontal da malha urbana. Também foi analisado o 'estoque fundiário-imobiliário ocioso', definido na pesquisa como o estoque passível de parcelamento, edificação ou utilização, localizado em áreas infraestruturadas, onde há demanda para utilização, mas também maior disputa e restrição de acesso ao solo urbano disponível, (condições) que tendem a ser potencializadas nos municípios com alto déficit habitacional. A existência de 'estoque de terra urbanizável' pode ampliar a abrangência de possibilidades para o ordenamento territorial local, mas, por outro lado, pode restringir as estratégias de aplicação do Peuc. Nos dois contextos, o 'estoque ocioso' pode assumir maior ou menor relevância ou desempenhar diferentes papéis no desenvolvimento urbano local. Maringá possui 'estoque de terra urbanizável' formado por glebas não parceladas internas ao perímetro urbano, em setores com pouca ou nenhuma oferta de infraestrutura; e grande quantidade de terra demarcada como área rural (70% do território), sendo a maior parte passível de urbanização e ocupação. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, as áreas urbanas densamente ocupadas encontram-se conurbadas com os municípios vizinhos e já alcançam os limites aptos à

8. Densidade demográfica média em área urbana: 2.487 hab./km² em Maringá, 9.160 hab./km² em São Bernardo do Campo e 10.677 hab./km² em São Paulo (IBGE, 2011).

ocupação. Nos dois casos, há restrições ambientais que comprometem a expansão horizontal para outros setores ou regiões do território ainda não ocupados⁹. Nesse contexto, pode-se dizer que nos dois municípios o ‘estoque de terra urbanizável’ disponível é escasso. Já o ‘estoque ocioso’ nos três municípios é diverso, tanto em relação à tipologia dos imóveis, como em relação ao tamanho do estoque¹⁰. Maringá é o município que apresenta maior estoque de vazios urbanos formado por glebas não parceladas e terrenos NE localizados em setores centrais e intermediários da cidade, com boa oferta de infraestrutura (Figura 1). Já São Bernardo do Campo conta com conjunto ocioso muito reduzido e disperso na malha urbana, constituído, principalmente, por poucas áreas vazias ou subutilizadas, parte gravada como Zeis de vazios, e alguns imóveis abandonados no centro e entorno (Figura 2). Em São Paulo, o ‘estoque de terra ociosa’ é reduzido: há poucos lotes NE, com maior presença nos bairros mais afastados da área central. O conjunto ocioso mais expressivo, bastante conhecido e estudado (DEVECHI, 2010; SILVA; 2010), é o estoque formado por imóveis NU localizados nos distritos centrais, nas Subprefeituras Sé e Mooca, região da cidade com boa acessibilidade e oferta de infraestrutura e emprego. Este parque ocioso NU conforma um universo diverso de imóveis em relação às tipologias (edifícios residenciais, comerciais e de escritórios, antigos galpões industriais e depósitos, entre outros); às características físicas (diferentes estados de conservação e potencial para a reabilitação ou reconversão de uso); ou ao ‘percentual’ de não utilização: edifícios totalmente desocupados, ocupados parcialmente ou que apresentam apenas o térreo ocupado, com lojas ou estacionamentos (Figuras 3 e 4). Parte do ‘estoque ocioso’, incluindo imóveis NU, foi gravada como Zeis de vazios.

-
9. Dos três municípios, São Bernardo do Campo é o que apresenta maiores restrições à expansão urbana: 85% do território corresponde a áreas ambientalmente protegidas.
 10. O dimensionamento da ociosidade fundiária-imobiliária é um desafio para os municípios: de acordo com Denaldi et al. (2015), para os casos dos imóveis NE e SU a principal fonte de informação são os cadastros imobiliários municipais, que registram a área e o coeficiente de aproveitamento dos imóveis. Contudo, as informações municipais nem sempre estão atualizadas e não possibilitam a identificação de imóveis NU, que demanda a definição de outras estratégias, como a obtenção e análise de dados de consumo de concessionárias de serviços públicos, tanto para captura como para comprovação da ociosidade de fato. Ainda, as situações de não utilização são dinâmicas e sua identificação depende de vistorias de campo. Ou seja, o mapeamento do conjunto NU é bastante complexo e demanda a elaboração de metodologias específicas.

Figuras 1 e 2. Estoque ocioso notificado para PEUC em Maringá (NE) e São Bernardo do Campo (NU)



Fonte: Acervo da autora (2015) e Prefeitura de São Bernardo do Campo (2013).

Figuras 3 e 4. Estoque ocioso notificado para PEUC em São Paulo (NU)



Fonte: Acervo da autora (2015) e UOL (2019)*.

*Disponível em <https://noticias.uol.com.br/album/2019/07/03/predios-e-terrenos-desocupados-no-centro-de-sao-paulo.htm?foto=10>. Acesso em 03 de jul. de 2020.

De forma geral, pode-se dizer que os dados sobre as características e dimensão do conjunto notificado nos três municípios relacionam-se com as características do estoque ocioso disponível, mas também, por outro lado, com as finalidades e estratégias de notificação, conforme será discutido na sequência.

Finalidades associadas à aplicação do Peuc

O Peuc e sucedâneos foram previstos e regulamentados para sancionar proprietários de imóveis ociosos e teriam como finalidade, inerente à sua aplicação, inibir a retenção e a especulação imobiliárias (DENALDI *et al.*, 2015). Contudo, outras finalidades podem ser associadas ao Peuc, considerando-se seu papel como instrumento urbanístico. Em São Bernardo do Campo e São Paulo, as finalidades de aplicação estiveram relacionadas com o ordenamento territorial, em maior ou menor grau, e, nos dois casos, à promoção da democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia. Tais finalidades dialogam com o ideário da Reforma Urbana. Já em Maringá, na primeira etapa, o Peuc foi aplicado para alavancar e dinamizar as atividades do setor imobiliário local e, na segunda etapa, assumiu um viés arrecadatório (BRAJATO, 2015). Ambas as finalidades têm efeitos no território, mas se afastam do ideário reformista.

Conforme já mencionado, o Peuc teria potencial para o ordenamento territorial por meio da indução à ocupação do ‘estoque ocioso’ das cidades. Contudo, argumenta-se que a efetivação de tal potencial depende diretamente da forma como o Peuc é implementado. Ou seja, os possíveis efeitos do Peuc sobre o ordenamento territorial vão depender também (i) da lógica urbanística que conduz a aplicação do instrumento, que envolve desde a definição da área de incidência do Peuc no Plano Diretor como o delineamento de uma estratégia espaço-temporal para notificação dos imóveis ociosos; e, (ii) da articulação e diálogo do Peuc com o conjunto da legislação urbanística vigente, especialmente com o zoneamento. Brajato e Denaldi (201) defendem que a aplicação do instrumento deveria contar com uma estratégia de distribuição das notificações no espaço e no tempo, a partir de uma análise do universo notificável, isto é, daquele sujeito ao Peuc, de acordo com as disposições do Plano Diretor. Tal estratégia deveria estabelecer uma priorização de áreas a notificar que considerasse o estímulo à ocupação dos setores de maior interesse e/ou a alavancagem de algum projeto urbano ou programa habitacional, e viabilidade de sua utilização em determinado tempo (BRAJATO; DENALDI, 201). Em relação ao zoneamento, trata-se de definição importante

para o ordenamento territorial, pois estabelece usos permitidos e parâmetros para a ocupação dos imóveis¹¹. A associação do Peuc a um determinado zoneamento pode tanto induzir e potencializar usos desejados, como também inibir a ocupação dos imóveis notificados, quando é mais restritivo. Considerando-se todos esses fatores, a experiência de São Paulo é a que apresenta maior diálogo com o conjunto da legislação urbanística e tem também maior potencial para o ordenamento territorial. O município adotou um ‘recorte espacial’ para iniciar a aplicação do Peuc, a partir da ampla área de incidência definida no Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 (PDE/2014) (SÃO PAULO, 2014), por meio da definição de perímetros prioritários de notificação. A escolha dos perímetros se deu em função: i) da concentração do parque ocioso NU e das informações disponíveis sobre esse estoque, no caso do perímetro da Operação Urbana Centro (OUC); ii) das prioridades da gestão, no caso da Zeis de vazios; e, iii) do atendimento a disposições da Lei Específica da Operação Urbana Consorciada Água Branca (Oucab) (BRUNO FILHO, 2020). Em 2015, o recorte espacial foi ampliado para os distritos centrais (Subprefeituras Sé e Mooca). A priorização adotada pelo município se deu em estreito diálogo com o PDE/2014, que tem como principal diretriz para o ordenamento territorial o crescimento ‘para dentro’, visando à contenção da expansão horizontal em áreas protegidas, e a articulação entre uso do solo e mobilidade, na direção de induzir o adensamento construtivo e demográfico de setores infraestruturados e subutilizados (SÃO PAULO, 2014). Ainda, sobre o zoneamento incidente no conjunto notificado, observou-se que, excluindo-se os imóveis gravados como Zeis de vazios (28^o% do total) e aqueles localizados nos perímetros da OUC e da Oucab, sujeitos a regramentos específicos (47% do total), prevaleceu o zoneamento ‘Eixo de Estruturação da Transformação Urbana’ (ZEU). As zonas ‘Eixo’ são zonas destinadas a promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas e que carregam o potencial construtivo máximo, de modo articulado com o sistema de transporte público coletivo (SÃO PAULO, 2014). Registra-se, ainda, que São Paulo avançou na regulamentação de outros instrumentos que poderiam favorecer os efeitos do Peuc, dentre os quais o Consórcio Imobiliário de Interesse Social (SÃO PAULO, 2016)¹², mas que não chegou a ser aplicado, em grande medida em decorrência da

11. O zoneamento é o principal instrumento que regula a produção privada do solo (FELDMAN, 2005) e que define, na maioria dos casos, como a função social da propriedade deve ser cumprida.

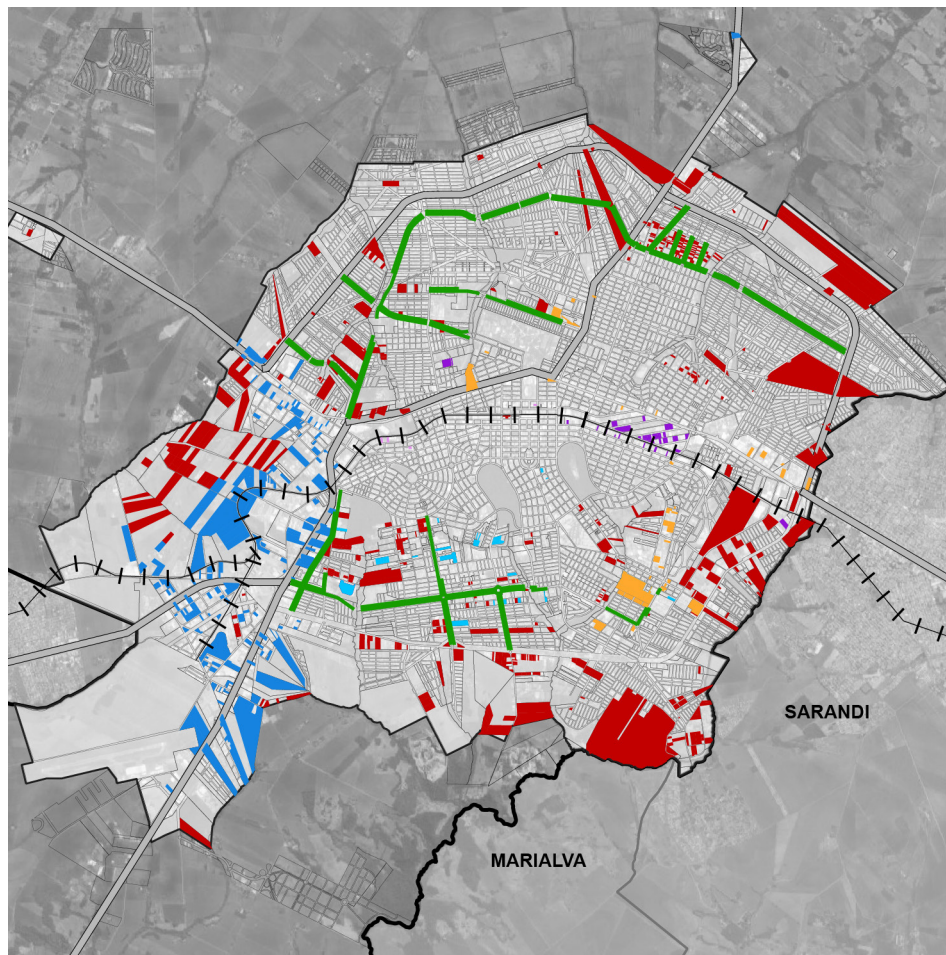
12. Lei Municipal n.º 16.377, aprovada em de 1º de fevereiro de 2016.

alternância administrativa ocorrida a partir de 2017. Em Maringá, a aplicação do Peuc também dialoga com o ordenamento territorial vigente, que tem estimulado o crescimento urbano na direção do ‘estoque urbanizável’ e da área rural, mas, contudo, se afasta das finalidades previstas para o instrumento no Plano Diretor, de adensamento de perímetros ociosos infraestruturados e inibição da expansão e periferação urbanas. Na primeira etapa (2009), a estratégia de notificação articulou a dimensão (área maior que cinco mil m²), o zoneamento de interesse (uso residencial) e a localização dos imóveis (setores centrais e intermediários, com boa oferta de infraestrutura). Tal estratégia foi ofuscada pela lógica arrecadatória que conduziu a segunda etapa (2012-2014), quando foram notificados 600 imóveis, com o correspondente em área de terreno a 10,3 milhões m², sendo boa parte em setores periféricos, com pouca oferta ou nenhuma infraestrutura. No conjunto notificado nas duas etapas prevalece o zoneamento residencial ZR2 (60% da AT notificada) (Figura 5).

Nas ZR2, são permitidos os usos ‘unifamiliar’ e ‘bifamiliar’, predominantemente, sendo que o uso multifamiliar é permitido apenas nos Eixos Residenciais do tipo B (ERBs), mediante aquisição de potencial construtivo, ou seja, o adensamento e a verticalização dependem de contrapartida financeira e estão restritos a algumas vias das ZR2s. Considerando-se o volume e a distribuição espacial do conjunto notificado e as restrições para a ocupação desses imóveis¹³, pode-se dizer que a aplicação do Peuc dialoga em maior grau com o ‘estoque urbanizável’, e não prioriza o ‘estoque ocioso’, e tem potencial para ‘produzir’ mais ociosidade imobiliária. Dos três municípios, apenas São Bernardo do Campo contou com um levantamento prévio e a elaboração de um diagnóstico do universo notificável, que serviu de base para a proposição de um escalonamento das notificações no espaço e no tempo, em três etapas. Os dois critérios adotados para o escalonamento foram: i) a proximidade dos imóveis com o centro da cidade; e ii) a necessidade de disponibilizar áreas para a produção de HIS, o que resultou na notificação dos imóveis ociosos nos bairros mais centrais e de todas as Zeis de vazios na primeira etapa de aplicação do Peuc. Apesar da estratégia espaço-temporal dialogar

13. A legislação urbanística aprovada em 2011 ampliou as exigências para o parcelamento e a ocupação do solo, tornando-se mais restritiva: definiu novos parâmetros para o lote-padrão, que aumentou de 300 para 400 m²; alterou a fração mínima para o uso bifamiliar, que passou de 150 para 200 m², e reduziu as modalidades de ocupação, suprimindo as categorias que permitiam um maior adensamento construtivo e demográfico (BRAJATO, 2015).

Figura 5. Maringá: universo notificado segundo zoneamento incidente



LEGENDA

■ ZR1

■ ZR2

■ ZR3 / ZR4 / ZR6

■ ZI1

■ ZESP

■ ZCC/ZCS

— EIXO RESIDENCIAL B

- - - PERÍMETRO URBANO

— QUADRAS

|—| LINHA FÉRREA

— RODOVIA



NORTE



ESCALA GRÁFICA

Fonte: Elaboração própria (2020).

com os objetivos do ordenamento territorial vigente, de contenção da expansão urbana e de redução da pressão sobre as áreas ambientalmente protegidas, esse potencial é comprometido, tanto pelas características do estoque ocioso (reduzido e disperso na malha urbana) quanto pela presença de um setor imobiliário dinâmico, proprietário de 40% dos imóveis notificados para Peucno município.

Em São Bernardo do Campo e São Paulo, outra finalidade de aplicação do Peuc consistiu na promoção da democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia. Partiu-se do pressuposto de que, para o alcance dessa finalidade, o Peuc deveria ser aplicado, necessariamente, em imóveis gravados como Zeis de vazios, pois a sobreposição dos instrumentos implica um forte direcionamento para o uso da propriedade (DENALDI *et al.*, 2015). Os dois municípios, diante da escassez de terra e do alto déficit habitacional concentrado nas faixas de menor renda, demarcaram parte dos imóveis ociosos como reserva de terra para atendimento prioritário de interesse social, indicando a centralidade do tema na agenda urbana¹⁴. Em São Paulo, a maior parte das Zeis de vazios está localizada nos bairros mais distantes do centro, as Zeis-2; no entanto, destaca-se a demarcação de Zeis-3, que além de corresponder a perímetros centrais, abrangem também edifícios SU, NU e encortiçados. Nos dois municípios, priorizou-se a notificação das Zeis de vazios, em detrimento de outros perímetros, o que potencializou a disponibilização de terrenos e imóveis para a produção de HIS. Do total da área de terreno notificada para Peuc em São Bernardo do Campo e São Paulo, as Zeis de vazios respondem por 36% e 72%, respectivamente. A notificação das Zeis nos dois municípios ocorreu em um contexto favorável, especialmente pela existência de recursos subsidiados para produção de HIS por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e do MCMV Entidades. Ou seja, havia potencial de utilização das Zeis tanto pelo poder público, para produção voltada às faixas de menor renda, como também pela iniciativa privada, mas também pelos movimentos

14. São Bernardo do Campo demarcou como Zeis de vazios cerca de 2,8 milhões m², sendo quase 60% na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings. Em São Paulo, o PDE/2014 demarcou cerca de 30 milhões m² como Zeis de vazios, distribuídos em: Zeis-2 - glebas ou lotes NE ou SU, onde há interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS), e que respondem pelo maior percentual total; Zeis-3 - perímetros com ocorrência de imóveis ociosos, SU, NU, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde há interesse público ou privado em promover EHIS; e Zeis-5 - lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente NE ou SU, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde há interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e EHIS (SÃO PAULO, 2014).

de moradia. Contudo, foi possível perceber um número significativo de proprietários ‘sem ação’ frente ao Peuc, mesmo sancionados com alíquotas progressivas do IPTUp, ao menos em São Bernardo do Campo. Tal constatação pode estar relacionada a fatores como tipologia dos imóveis ociosos, aposta na ‘alternância’ de governo, curto espaço de tempo das experiências e até mesmo reflexo do quadro de ajuste fiscal, com ‘contração’ do MCMV em função da inflexão política no governo federal, a partir do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Por fim, destaca-se a finalidade associada à lógica arrecadatária que orientou a segunda etapa de aplicação do Peuc em Maringá, conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão. Desconsiderando a sua finalidade extrafiscal, o Secretário à época enxergou no IPTUp uma alternativa para o aumento de receita para o município (BRAJATO, 2015). A adoção da lógica arrecadatária resultou na notificação de um volume expressivo de imóveis e no afastamento do Peuc de suas finalidades urbanísticas. Em 2017, dos 723 imóveis notificados, 384 permaneciam sancionados com as alíquotas progressivas¹⁵, situação que implicou contestações por parte dos proprietários, de ordem administrativa e judicial.

Condicionantes políticas: o contexto local

Aplicar o Peuc e sucedâneos é um desafio, pois são instrumentos que impõem limites ao direito de propriedade. Portanto, é importante investigar as condicionantes políticas que favoreceram a decisão pela aplicação, possibilitaram o início das experiências e moldaram a implementação do Peuc e do IPTUp nos três municípios. Os estudos de caso revelaram que houve uma conjunção envolvendo, em maior ou menor grau, principalmente, dois fatores: condição política e prioridade na agenda. Observou-se também que, além dos próprios prefeitos, outros atores, internos ou externos à administração, também influenciaram o desenho e a aplicação dos instrumentos. Identificou-se esse conjunto de fatores como ‘contexto local’.

Em Maringá e São Bernardo do Campo, as experiências de aplicação do PEUC tiveram início no segundo mandato dos Prefeitos Silvio Barros II, do

15. A partir de 2018, com a vigência da lei suspensiva aprovada em 2017, no primeiro ano da gestão de Ulisses Maia, prefeito eleito para o mandato 2017-2020 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o total de 384 imóveis incluídos no IPTUp reduziu para 37 em 2018 e 19 em 2019.

Partido Progressista (PP), e Luiz Marinho, do Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente. A condição política de Silvio Barros II, em grande medida, relacionava-se com o fato de integrar o grupo formado pela família Barros¹⁶ e apoiadores, que administrou Maringá por um período de 12 anos consecutivos (2005-2016)¹⁷ mas, principalmente, por se consolidar como representante dos interesses do mercado imobiliário e de setores da elite local reunidos no Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (Codem) (BRAJATO, 2015). A relação de proximidade e confiança entre o Poder Executivo e o Codem legitimava os atos e decisões do prefeito, que, por sua vez, não ameaçavam os objetivos dos setores representados no Conselho. A ideia de aplicar o Peuc foi levada a cabo pelo Prefeito, em 2009, após avaliar os riscos e consultar sua base de apoio na Câmara. No caso de São Bernardo do Campo, a reeleição de Luiz Marinho em primeiro turno alterou sua condição política no segundo mandato (2013-2016): houve um fortalecimento do prefeito, que conseguiu formar um amplo arco de alianças em torno do seu nome, passando a “ter a Câmara nas mãos” (SOUZA, 2020). A partir da nova conjuntura, a diretora do Departamento de Planejamento Urbano (DPU) à época percebeu que aquela seria a oportunidade de ‘lançar’ as bases para a aplicação do Peuc: o assunto foi debatido e aprovado na equipe de governo e contou com o apoio da Secretária de Habitação, que tinha interesse direto nos efeitos do Peuc, com a possível liberação dos imóveis para o avanço da política habitacional local. Em São Paulo, Fernando Haddad assumiu a prefeitura para o mandato 2013-2016 acomodando aliados de variadas legendas em cargos importantes da administração, inclusive de partidos de oposição em outros períodos. Diante de um governo mais heterogêneo, com diferentes agendas e interesses em disputa, a condição política de Haddad apresentava-se supostamente mais frágil. Entretanto, havia um cenário favorável para o avanço da aplicação do Peuc, que pode ser resumido em três fatores principais: i) a oportunidade de revisão do PDE aprovado em 2002, e que já previa a aplicação do Peuc e seus sucedâneos (BONDUKI; ROSSETO; 2018); ii) a existência da lei municipal específica

16. Grupo político formado pelos irmãos Silvio Barros II e Ricardo Barros (PP) e Cida Borghetti (PP), esposa de Ricardo Barros e ex-Vice-Governadora do Estado do Paraná (2015-2018). Ricardo Barros, articulador político do grupo, foi Prefeito de Maringá (1989-1992), Secretário Estadual de Desenvolvimento Econômico do Governo Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deputado federal pelo PP (2015-2018) e ex-Ministro da Saúde do Governo Temer (2016-2018). O grupo político atua no setor imobiliário através das empresas Borghetti Barros Imóveis e a Construtora Magalhães Barros.

17. Em 2012, Silvio Barros II elegeu seu sucessor, o Prefeito Carlos Pupin (2013-2016), também do PP.

de regulamentação do Peuc, aprovada em 2010; e por último, e mais relevante, iii) a existência de um importante aliado da oposição empenhado no avanço da aplicação do Peuc, o vereador José Police Neto, do Partido Social Democrático (PSD). Todos esses fatores somados possibilitaram que a experiência tivesse início no segundo ano do mandato de Fernando Haddad, o que pode ser considerado um fato inédito para uma cidade com maior complexidade e disputa em torno da agenda urbana como São Paulo.

Outro fator importante para a compreensão do contexto em que os instrumentos foram aplicados diz respeito à ‘prioridade da política’, isto é, o lugar do Peuc na agenda urbana local, tanto em diálogo com o ideário reformista, como também sua mobilização e/ou utilização para outras finalidades. Em Maringá, a ideia de aplicação do instrumento surgiu, principalmente, como uma estratégia para destravar a expansão e o desenvolvimento imobiliários, no contexto de forte aquecimento do setor e alto preço da terra. Diante de certo ‘consenso’, o Peuc entrou para a agenda local sem questionamentos relevantes, pois os setores representados no Codem não se sentiram ameaçados com a medida, pelo contrário, poderiam ser favorecidos com a ‘liberação’ do ‘estoque ocioso’. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, duas administrações do campo progressista, as estratégias para o desenvolvimento urbano priorizaram a implementação de uma agenda ancorada no EC e oscilaram entre dois ‘eixos’. De um lado, buscou-se aplicar os instrumentos redistributivos, regulatórios e de indução ao cumprimento da função social da propriedade, que dialogam com o ideário reformista, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Zeis e o Peuc e sucedâneos. Por outro lado, diante da crise fiscal e da baixa capacidade de investimento dos municípios, buscou-se alavancar instrumentos e dispositivos com potencial para transformações urbanas, como as Operações Urbanas Consorciadas, que tendem a favorecer a lógica (excludente) de produção da cidade-negócio, pautada nos interesses do mercado imobiliário e de outros agentes econômicos que investem no espaço urbano como um meio de acumular e extrair rendas fundiárias. Em São Bernardo do Campo, dois fatores importantes, inter-relacionados, influenciaram a agenda urbana local. Luiz Marinho herdou a experiência em políticas públicas que o PT vinha desenvolvendo na região do ABC, desde o início da década de 1980 (SOUZA, 2018). Tal experiência, em grande medida, foi trazida especialmente por sua equipe de governo, formada por dirigentes e quadros técnicos com

atuação em outras administrações do PT¹⁸ e experiência na implementação das pautas reformistas, envolvendo processos participativos, urbanização de favelas, a instituição de Zeis e a aplicação do Peuc. Já em São Paulo, no contexto do novo PDE, o Peuc foi alçado à condição de ferramenta estratégica para o ordenamento territorial, para direcionar e induzir o crescimento urbano onde há subutilização e infraestrutura instalada disponível, além de oferta de emprego. A despeito das adequações do Peuc, manteve-se no PDE/2014 a finalidade vinculada ao ideário reformista de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, pela previsão de sua aplicação prioritária nas Zeis de vazios.

As três experiências contaram com a participação de atores-chave que foram responsáveis, em grande medida, para que a aplicação do Peuc ‘saísse do papel’. Em Maringá, pode-se afirmar que o Peuc ‘entrou’ na agenda local por sugestão do arquiteto que esteve à frente da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (Seplan) entre 2005 e 2010. O ex-secretário, que integrou o Conselho Nacional das Cidades durante o período que conduziu a Seplan, aproximou-se da agenda da Reforma Urbana durante as discussões travadas no Conselho e percebeu a importância do tema (BRAJATO, 2015). Diante de reclamações recorrentes sobre o alto preço da terra, especialmente no Codem, somadas a outros ‘gargalos’ como presença de grandes vazios, reduzida oferta de terra e aumento da demanda diante do aquecimento do setor imobiliário, o ex-secretário sugeriu ao prefeito a aplicação do Peuc como uma possível alternativa para o enfrentamento do problema da oferta e do preço da terra no município. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, os responsáveis diretos pelo delineamento e implementação dos instrumentos (a diretora do DPU e o diretor do DCFSP) eram quadros técnicos comprometidos com as pautas da Reforma Urbana e com a aplicação dos instrumentos do EC, e acumulavam expertise tanto na formulação como na implantação de políticas progressistas. Esse é um diferencial importante em relação a Maringá. Além disso, os dois dirigentes já haviam experimentado a utilização do Peuc em Santo André, experiência pioneira no país¹⁹. Portanto, havia acúmulo de conhecimento que se traduziu principalmente no forte arcabouço jurídico que embasou as experiências, e na superação de gargalos à implementação do

18. O ciclo de 12 anos de administrações do PT no município vizinho de Santo André encerrou-se no ano em que Luiz Marinho foi eleito prefeito em São Bernardo: parte (expressiva) da equipe de dirigentes e técnicos migrou de uma prefeitura para outra, isto é, da administração que se encerrava para a administração que iniciava.

19. Durante a gestão do Prefeito João Avamileno (2005-2008), do PT.

instrumento. Nos três municípios, o perfil dos prefeitos foi decisivo para que a aplicação do Peuc ocorresse. Tinham em comum o fato de serem lideranças importantes, embora Marinho e Haddad, por suas trajetórias pessoais e pela condição de ex-ministros de Estado²⁰, alcançaram reconhecimento nacional, diferentemente do Prefeito de Maringá. Segundo o ex-secretário da Seplan, Silvio Barros II reuniu bons técnicos em seu governo e era receptivo e aberto a novas ideias, o que foi determinante para aceitar sua sugestão de aplicar o Peuc. Já Luiz Marinho gostava de enfrentar desafios e tinha a ambição de dar continuidade às políticas progressistas implementadas pelo ex-prefeito Celso Daniel no município vizinho de Santo André, no ABC paulista. Além disso, havia um incômodo do prefeito com os imóveis não utilizados presentes na região central de São Bernardo do Campo (SOUZA, 2020). Fernando Haddad, com perfil inovador, implantou políticas setoriais importantes relacionadas à mobilidade e à apropriação do espaço público, e conseguiu aprovar um plano diretor que consolidou avanços significativos introduzidos de forma tímida no PDE/2002, incluindo os instrumentos indutores da função social da propriedade. Diante da possibilidade de aplicar o Peuc, Haddad apoiou a realização da experiência e assumiu os possíveis riscos porque não achava que seria um problema: “ele teve a sensibilidade de perceber que [...] os agentes econômicos envolvidos na política fundiária gostariam, como realmente gostaram” (BRUNO FILHO, 2020). Além dos atores-chave mencionados, outros atores também contribuíram para a realização das experiências, com menor destaque, mas com relativa importância. Em Maringá, parte dos integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território, em sua primeira composição²¹, exerceu forte pressão sobre o governo para que os instrumentos do EC previstos no Plano Diretor fossem implementados, o que acabou contribuindo também, em certa medida, pela decisão de aplicação do Peuc no município. Na experiência de São Paulo, destaca-se o papel do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPE). Em 2013, antes mesmo do início da aplicação do Peuc, diante do aumento do número de ações de reintegração de posse na área central e do agravamento do déficit habitacional, instaurou inquérito com o objetivo de identificar e monitorar as ações de implementação do Peuc, visando

20. Luiz Marinho foi ministro do Trabalho e Emprego e Previdência Social, entre os anos de 2005 e 2008. Fernando Haddad, acadêmico e quadro político importante do PT, ficou conhecido nacionalmente pela sua gestão à frente do Ministério da Educação nos governos Lula e Dilma (2005-2012).

21. Representantes da Universidade Estadual de Maringá e vereadores do campo progressista.

ao cumprimento do direito à moradia. A partir de 2014, com a experiência já em curso, o MPE seguiu acompanhando a aplicação do instrumento, inclusive indicando imóveis prioritários para o DCFSP notificar (BRUNO FILHO, 2020). Por fim, dois atores do Poder Legislativo foram importantes para a realização da experiência em São Paulo. Police Neto foi o vereador responsável pela proposição da regulamentação do Peuc e pela emenda que incluiu o DCFSP na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, no início da gestão Haddad. O vereador empenhou-se para a aprovação das duas proposições na Câmara, especialmente pela ‘lei do Peuc’ (BRUNO FILHO, 2020). Já Nabil Bonduki, vereador da ‘situação’ e eleito pelo PT, foi encarregado da relatoria da revisão do PDE em 2014. Técnico importante do campo progressista, ligado à agenda da Reforma Urbana e à academia, com experiência na formulação de políticas progressistas e compromisso com a implementação dos instrumentos do EC, influenciou a formatação final assumida pelo PDE/2014, que incluiu a regulamentação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, e avançou “até onde a CF1988 e o EC permitem em termos de legislação, respondendo às demandas históricas do MNRU” (BONDUKI; ROSSETO, 2018, p. 213).

Os efeitos do Peuc demandam certo tempo para acontecer. Diante dessa condição, a continuidade política importa: nos casos em que ocorre alternância administrativa, há maior potencial de interrupção ou esvaziamento da aplicação dos instrumentos. Dos três municípios, Maringá foi o único que acumulou duas administrações seguidas do mesmo partido à frente da condução do Peuc. Após a tomada de decisão pelo início da experiência, tal condição foi fator decisivo para que sua continuidade, ainda que assumisse outro viés. Em 2016, a eleição de Ulisses Maia (PDT) interrompeu um ciclo de 12 anos do PP à frente da administração municipal e resultou na suspensão parcial do Peuc e do IPTUp, para avaliação dos resultados, com a possibilidade de retomada no futuro, a partir de nova base institucional, com o Plano Diretor revisado. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, os prefeitos do campo progressista (PT) foram substituídos por prefeitos do PSDB²², mais alinhados com políticas neoliberais, e, dessa forma, mais afastados da agenda da Reforma Urbana. Observou-se um ‘esvaziamento’ da aplicação do Peuc, em maior grau em São Bernardo do Campo, onde a experiência foi praticamente interrompida, e em menor grau em São Paulo, que conta

22. Orlando Morando e João Dória / Bruno Covas, respectivamente.

com o monitoramento do MPE. Em suma, apesar da alternância administrativa, em nenhum dos casos as experiências foram interrompidas totalmente: São Paulo continuou a aplicação do Peuc, apesar da redução do ritmo das notificações e, nos casos de Maringá e São Bernardo do Campo, ocorreu lançamento de IPTUp ao menos até o exercício fiscal de 2019, recorte temporal da pesquisa.

Considerações finais

A análise transversal dos três estudos de caso sobre as experiências de aplicação do Peuc em Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo foi precedida pelo debate em torno da função social da propriedade, princípio que está no centro da agenda urbana instituída pela CF1988 e pelo EC e fundamenta a aplicação do conjunto de instrumentos formado pelo Peuc e seus sucedâneos. Observou-se que há diferentes disputas em torno do conceito a partir de conteúdos e sentidos contraditórios associados ao termo, que podem ser traduzidos, de um lado, pelo ideário reformista, na direção da universalização de direitos e, de outro, pelo viés economicista, na direção da (afirmação da) terra como mercadoria. A partir dos estudos de caso, observou-se que há diversas condicionantes que podem dificultar o alcance dos objetivos pretendidos com a aplicação do Peuc na direção do ideário reformista, como o reduzido estoque de imóveis ociosos e alternância administrativa, como no caso de São Bernardo do Campo, ou a falta de articulação do Peuc com programas habitacionais ou projetos urbanos, como no caso de São Paulo. Já a experiência de Maringá mostrou que o Peuc pode favorecer a alavancagem e dinamização do setor imobiliário sem, necessariamente, alterar a lógica excludente da produção (capitalista) do espaço urbano. A análise das experiências apontou que a implementação do Peuc demanda uma conjunção de diferentes condicionantes, mas que variam de município para município, de acordo com as especificidades locais. No caso de Maringá, o Prefeito Silvio Barros II tinha condição política favorável e o município conta com amplo ‘estoque ocioso’, mas o Peuc, entendido como um instrumento da Reforma Urbana, não tem aderência ao projeto de cidade em curso, o que compromete sua efetividade na direção do ideário reformista. Já na experiência de São Bernardo do Campo, o Peuc tinha aderência à regulação urbana e ao projeto de cidade delineado no Plano Diretor, mas sua aplicação dependeu diretamente da condição política

favorável do Prefeito Luiz Marinho. Ainda, o potencial de alcance dos resultados é restringido devido ao reduzido ‘estoque ocioso’, mas também pelo contexto de forte disputa pelo solo urbano disponível diante da presença de setor imobiliário dinâmico e alto déficit habitacional. Em São Paulo, o Peuc tinha aderência ao conjunto da regulação urbana e ao projeto de cidade, mas o avanço da experiência dependeu também, em boa medida, de outros atores, inclusive de vereador da oposição, que contribuiu para a criação das condições que possibilitaram que a experiência acontecesse no segundo ano do mandato do Prefeito Fernando Haddad, e do legado de gestões progressistas anteriores. Ou seja, além das condicionantes territoriais relacionadas com a formação e o desenvolvimento urbano, com o padrão de ocupação, e com a dimensão e as especificidades do ‘estoque ocioso’, da relação do Peuc com o conjunto da legislação urbanística vigente, bem como sua articulação com os demais instrumentos de política urbana, há também outras condicionantes que são ‘herdadas’ e que acabam ganhando relevância para o alcance e a efetividade do Peuc, dentre as quais, a trajetória política que moldou e influencia os contextos locais. De forma resumida, conclui-se que o Peuc não é essencialmente um instrumento da Reforma Urbana e mesmo nos casos em que as finalidades de aplicação dialogam com o ideário reformista, foi possível observar que há condicionantes que comprometem sua efetividade nessa direção. Para que o Peuc seja um instrumento da Reforma Urbana, é necessário, minimamente, que sua regulamentação e aplicação estejam associadas a uma concepção de ‘função social da propriedade’ que incorpore os objetivos de alcance de maior justiça social no espaço urbano, na direção do Direito à Cidade, em seu sentido mais amplo. Mesmo assim, seus efeitos serão limitados no contexto da propriedade privada subordinada à lógica de mercado. Diante do reduzido universo de casos de aplicação do Peuc e do IPTU progressivo no tempo no país, as experiências estudadas constituem-se em oportunidades de análise que lançam luz sobre o processo não linear que caracteriza o desenho e a implementação da política urbana, reforçando a importância da escala local como arena de debate entre os diferentes projetos de cidade em disputa.

Referências

- BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*. Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*. Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-246.
- BRAJATO, D. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, Santo André, 2015.
- BRAJATO, D.; DENALDI, R. aplicação do Peuc: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, ano 4, n.7, p. 179-206, 2018.
- BRAJATO, D. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, Santo André, 2020.
- BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do Peuc em Maringá/PR (2009-2015). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2022.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 24 maio 2022.
- BRUNO FILHO, F. G. Depoimento do ex-diretor do Departamento de Controle e Função Social da Propriedade (DCFSP) da Prefeitura Municipal de São Paulo. [Entrevista cedida a] Dânia Brajato, jan. 2020.
- DENALDI, R. *et al.* Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Projeto Pensando o Direito*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

- DEVECCHI, A. M. *Reformar não é construir*. A reabilitação de edifícios verticais: novas formas de morar em São Paulo no século XXI. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – FAU-USP, São Paulo, 2010.
- FARIA, J. R. V. de. *Planos diretores participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU progressivo: o avesso de avesso num desenho lógico. In: ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 15., 2013, Recife. *Anais [...]*. Recife, Anpur, 2013.
- FELDMAN, S. *Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.
- FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 24 maio 2022.
- KLINK, J. J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: DENALDI, R. (org.). *O Desafio de planejar a cidade*. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012. p. 199-224.
- KLINK, J. J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades*. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MOROSO, K. et al. A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana. In: SOUZA Jr., J. G. et al. (org.). *O direito achado na rua*. Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9. p. 450-452.

- OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. *In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 57-98.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. *In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). Reforma urbana e gestão democrática.* Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003. p. 11-25.
- SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade.* Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – FAU-USP, São Paulo, 2013.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. *In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J. G. (org.). Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.* Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008. p. 136-155.
- SÃO PAULO (Município). *Lei municipal n° 16.050, de 31 de julho de 2014.* Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n° 13.430/2002. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 17 jul. 2019.
- SÃO PAULO (Município). *Lei municipal n° 16.377, de 1 de fevereiro de 2016.* Regulamenta o Consórcio Imobiliário de Interesse Social previsto nos arts. 46 e 47 da Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e no art. 102 do Plano Diretor Estratégico. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16377-de-01-de-fevereiro-de-2016>. Acesso em: 17 jul. 2019.
- SILVA, H. M. B. Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE VAZIOS URBANOS: Novos desafios e oportunidades.* São Paulo, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, FAU-USP, 2010.
- SOUZA, C. V. C. de. *Planejamento reformista-progressista.* Instrumentos urbanísticos e (re) produção do espaço em tempos de neoliberalização: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2018.
- SOUZA, C. V. C. de. Depoimento da ex-diretora do Departamento de Planejamento Urbano (DPU) da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. [Entrevista cedida a] Dânia Brajato, jan. 2020.

Débora Prado Zamboni é arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a tese “A territorialidade do capital: da fazenda ao condomínio, desenhando a cidade”, realizada sob orientação da Profa. Dra. Rosana Denaldi e coorientação da Profa. Dra. Beatriz Miotto e indicada para concorrer ao II Prêmio de Tese de Doutorado “Rodrigo Simões”, da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Rosana Denaldi é arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo (USP) e professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Produção imobiliária e o papel dos agentes locais

Reflexões a partir do caso de
Ribeirão Preto/SP, Brasil

Débora Prado Zamboni
Rosana Denaldi

Introdução

Na última década, a literatura sobre a financeirização cresceu significativamente passando a ser o foco da análise dos estudos urbanos a partir, principalmente, da experiência dos países centrais (CHRISTOPHERS, 2015). Entretanto, ainda é reduzido o número de pesquisas cujo eixo se centra nos diferentes arranjos institucionais e diversos agentes que fazem parte do circuito imobiliário-financeiro, principalmente ao se considerar as especificidades dos países periféricos. Nesse sentido, também é limitado o conhecimento sobre como o capital financeiro ‘pousa’ em certos territórios, para utilizar o termo de Harvey (1982). Estudos já apontaram que a participação de redes de agentes locais é relevante para explicar sob quais condições acontece tal aterrissagem (HALBERT; ROUANET, 2015).

Argumenta-se que os agentes locais não se comportam apenas no sentido de servir e/ou intermediar o aporte de novos capitais forâneos (e financeirizados) no espaço, mas que, em muitos casos, servem de barreira à sua entrada, ou seja,

impedem o pouso em algumas partes do processo de produção e circulação de valor no circuito imobiliário local, ou, ainda, em áreas ou localizações específicas do território. As questões que surgem a partir desse cenário são: i) baixíssima participação de empresas nacionais no ramo dos loteamentos na vertente de valorização da cidade; e ii) domínio do mercado imobiliário do município por empresas locais que vão ‘aprendendo a fazer’ com burlas às leis federais, tornando-se, assim, especialistas no produto ‘loteamentos fechados’.

A seguir, é descrito como os proprietários de terras, em associação com incorporadoras locais, geraram inúmeros empreendimentos imobiliários para setores de alta renda, em Ribeirão Preto/SP. Esses negócios têm sido viabilizados por meio de modificações do solo rural para o urbano, em ações que contornam diretamente os regulamentos locais do planejamento urbano.

Uma vez descrito esse fenômeno, este capítulo apresenta qualitativa e quantitativamente o ‘modo de fazer’ da produção urbana da vertente de maior valorização da cidade. Seu objetivo é contribuir para o debate acerca da dinâmica imobiliária diante da financeirização, observando aspectos de sua performance local para além das grandes metrópoles brasileiras, que são as que concentram a maior parte dos estudos sobre o aporte de capitais financeirizados no Brasil. A investigação empírica foi realizada a partir de revisão bibliográfica, entrevistas e pesquisas em cartório. Foram aplicadas dez entrevistas, das quais cinco com sócios-proprietários de empresas construtoras/incorporadoras; duas com proprietários de fazendas onde há empreendimento imobiliário; uma com diretor de empresa construtora/incorporadora; e duas com ex-funcionários da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto.

O levantamento de matrículas das propriedades e empreendimentos foi realizado no 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, entre os meses de março e junho de 2015. Já o levantamento cartorial abrangeu o período de 1989 e 2015 e contou com a leitura de 143 matrículas de propriedades constantes na área de interesse (Subsetor Sul 9 – área de maior valorização do metro quadrado no município), que se originaram de desmembramentos ou loteamentos de 14 propriedades rurais.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira, são debatidos os marcos conceituais do trabalho e como podem ser mobilizados para o entendimento da dinâmica imobiliária local. Na segunda, é apresentada a pesquisa empírica sobre o mercado imobiliário de Ribeirão Preto, especificamente na porção Sul de seu território. E na última seção, constam

algumas conclusões, aqui consideradas como sendo as principais contribuições do trabalho para o debate.

Revisitando o debate sobre a cidade, o circuito imobiliário e as finanças

As transformações do capitalismo, desde a década de 1970, têm colocado novos elementos para o entendimento da relação entre o mercado imobiliário e as finanças. Foi crescente, especialmente nos anos 2000, a investigação desse fenômeno sob o arcabouço da financeirização, que passou a “dominar” parte relevante da produção acadêmica sobre o tema. Conforme Van der Zwan (2014), da crise das *dot-com*, à crise de 2008, se avançou no entendimento de que as finanças tornaram-se centrais para o processo de acumulação em diversas escalas, inclusive para a vida das pessoas, mas isso não significou uma homogeneidade na utilização do conceito de financeirização.

Para a autora, pode-se pensar em três abordagens principais sobre a financeirização: como regime de acumulação, respaldada na abordagem regulacionista e, em certa medida, pós-keynesiana; como processo de transformação, fundamentalmente na estrutura de propriedade e dos princípios de gestão das corporações/empresas; e como processo que incorpora as classes média e baixa em mercados financeiros e entrelaçam a financeirização à vida cotidiana. Em seu sentido mais geral, como coloca Braga (1997, p. 196):

Trata-se de um padrão sistêmico porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário, os rentistas tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado à operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado.

Em exercício semelhante, Klink e Souza (2017) realizam um “mapeamento” das abordagens sobre a financeirização, atentando para como a agenda de estudos urbanos insere-se no debate. Em termos mais concretos, a agenda de

pesquisa urbana tem se ocupado dos seguintes temas: grandes projetos urbanos e o surgimento de novos agentes no circuito imobiliário que moldam as estratégias financeirizadas e a criação de novos ativos; mudanças e reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano que, em contexto de austeridade, está cada vez mais engajado ao mercado de capitais e a técnicas de viabilidade econômico-financeira de mercado; e “financeirização” do empresariamento urbano que transforma funcionalmente as áreas da cidade, conforme os interesses dos projetos privados e dos investimentos financeiros subjacentes e submetem o poder público a uma dinâmica de maximização das rendas fundiárias.

Especificamente no caso do Brasil, onde o mercado de capitais é relativamente menos abrangente do que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o debate sobre financeirização urbana emerge especialmente a partir da combinação de um ciclo expansivo dos negócios imobiliários; a abertura de capitais de diversas empresas relevantes do setor; e o aumento da participação de fundos e investidores institucionais em negócios imobiliários, inclusive atrelados a novos modelos de planejamento urbano, a partir do setor público.

Os avanços supracitados encontram também elementos de contestação sobre a amplitude e validade do conceito de financeirização. Chistophers (2015) atenta para a fragilidade do conceito em várias frentes, sendo útil destacar, para este trabalho, duas. A primeira, refere-se ao fato de o arcabouço sobre a financeirização centrar-se na dinâmica e experiência do Norte Global e, por essa razão, negligenciar as contribuições e especificidades do Sul Global. A segunda, diz respeito aos limites empíricos, pois, sem o confronto entre o “conceito” e o “processo” de financeirização, “[...] narratives of financialization tend implicitly to become one sided, even teleological scripts of linear, uninterrupted, ineluctable development” (CHISTOPHERS, 2015, p. 194).

Portanto, em que pese seu caráter sistêmico, vários estudos têm mostrado que o “processo” de financeirização não é homogêneo, unidimensional, ou força suprema nas determinações territoriais. O trabalho de Halbert e Rouanet (2014, p. 472), por exemplo, sustenta que a ancoragem dos capitais financeiros globais em países “emergentes” (como é o caso da Índia) depende de uma rede territorial de agentes locais que torna possível seu desembarque.

Segundo os autores, agentes locais, como incorporadores, consultores imobiliários e firmas de consultoria jurídica são fundamentais para que os investimentos se realizem. De certa forma, são tais agentes que conhecem e produzem o território em seus aspectos mais amplos, portanto, são aqueles capazes de coletar

dados, desvendar questões legais e institucionais, conhecendo as possibilidades concretas de transformação de novas áreas da cidade.

Ball (1986) já atentava para isso, quando argumentava existir certa negligência, por parte dos estudos, sobre a produção habitacional, no que tange às relações sociais dos agentes, suas inter-relações com o setor público, com os fundos de financiamento etc. A partir dessa crítica, o autor propõe uma organização para os dados empíricos, que chama de “estrutura de provisão de habitação” que “descreve historicamente o processo de provisão e reprodução da entidade física habitação, focando nos agentes sociais essenciais ao processo e à relação entre eles” (BALL, 1986a, p. 158).

Por estrutura, refere-se aos agentes sociais envolvidos e, por provisão, à “produção, troca, distribuição e uso de uma estrutura construída” (BALL 1985, p. 518). O autor ressalta que a análise a partir de “estruturas de provisão” é apenas um meio de ordenar e avaliar um conjunto de dados empíricos e não uma explicação em si. Desse modo, mais do que examiná-las em detalhes, devem ser colocadas em seus contextos, não sendo tratadas de maneira isolada, ou separadas, mas sim compreendidas enquanto produtos históricos.

A abordagem citada, a nosso ver, é complementar à ideia de que os agentes envolvidos na produção e circulação de mercadorias imobiliárias devem ser entendidos como integrantes de frações de classe. Isso significa que pode haver convergência de interesses entre o proprietário fundiário, o loteador, o construtor, o credor e detentores de liquidez em geral, mas que isso não necessariamente ocorre e nem sempre se dá de forma “hierárquica”.

Ou seja, há disputas e contradições calcadas, fundamentalmente, em torno da apropriação da renda fundiária que, desde Marx (1971, p. 710), é considerada como “a forma em que se realiza economicamente, se valoriza a propriedade fundiária”. Harvey (1982) complementa essa visão ao argumentar que um dos papéis da propriedade territorial e da renda é alocar e coordenar a corrente de capital que imprime as formas de uso do território.

Assim, o proprietário fundiário tem papel central, na dinâmica imobiliária, especialmente nos espaços onde a penetração de formas mais desenvolvidas de capital concorrem com o que Cano (2011) denomina de capital mercantil, mais precisamente, aquele capital que se restringe à órbita da circulação e tem conexão direta com a propriedade. Para o autor, esse capital, de caráter conservador, é capaz de transformar-se, a partir da associação com capitais forâneos (eventualmente mais “modernos”), ou manter os poderes político e econômico sobre o espaço, através do controle sobre a produção local e os aparelhos de Estado.

O que ocorre, em parte significativa da produção imobiliária de Ribeirão Preto, pode ser resumido a partir das características do *modus operandi* dos agentes. A organização dessas características utiliza a “estrutura de provisão” de Ball (1986b) para evidenciar: 1) a relação entre agentes loteadores/incorporadores com os proprietários de terras; 2) os produtos imobiliários viabilizados; e 3) o tipo de capitais envolvidos. No caso de Ribeirão Preto, identificaram-se duas estruturas de provisão, que não são independentes e cujo funcionamento mostra que a conversão do ambiente construído em ativo percorre um caminho longo, e que, por vezes, isso não significa o controle total do processo, por parte dos agentes externos, ou ligados aos circuitos mais financeirizados do capital.

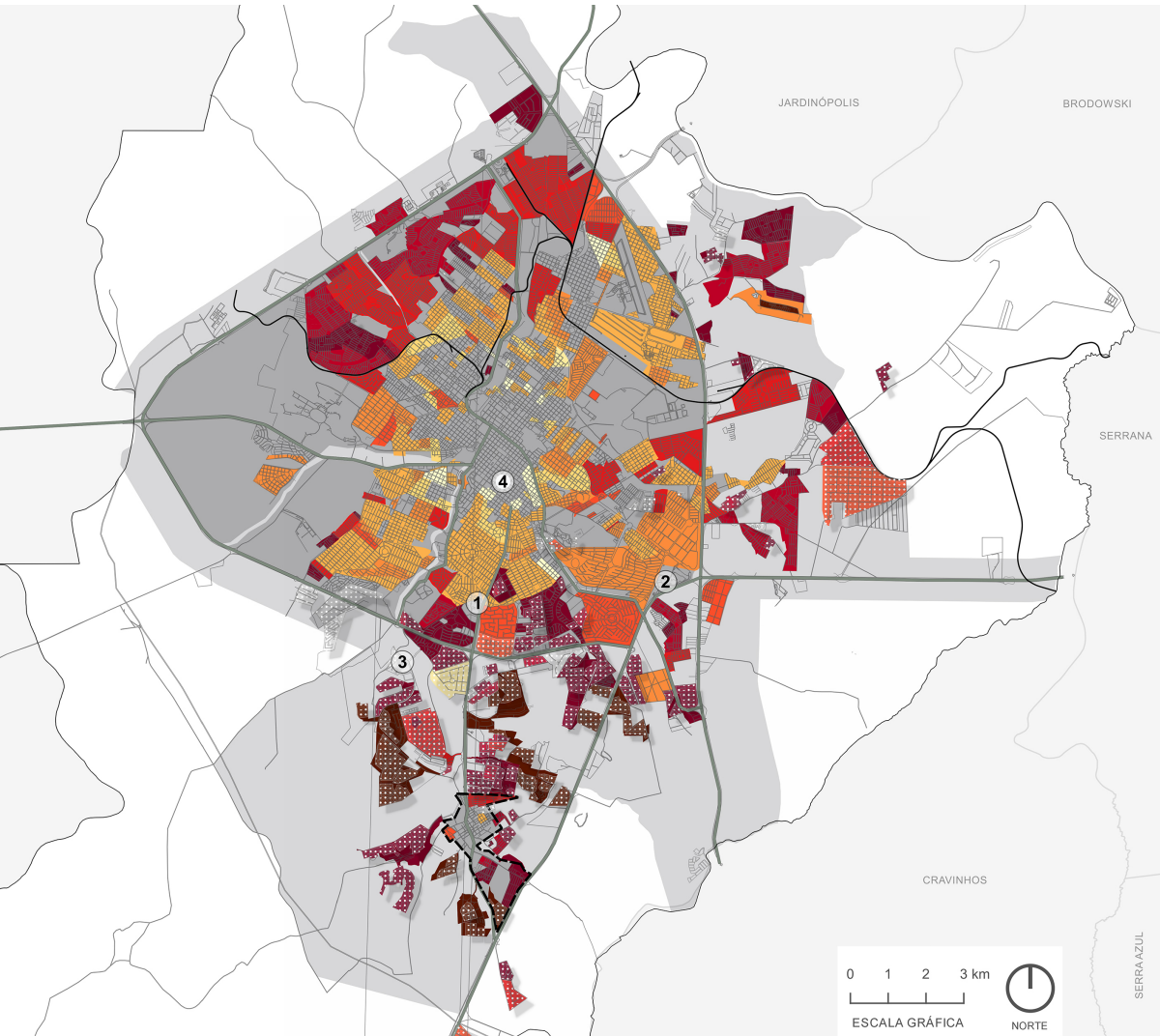
Caracterização de Ribeirão Preto e seu Setor Sul

Ribeirão Preto é um município localizado na porção noroeste do estado de São Paulo e dista aproximadamente 300 quilômetros da capital; possuía 604.682 habitantes em 2010 (IBGE 2010), ocupando o 8º lugar em termos de população do estado. O tecido urbano de Ribeirão Preto foi marcado pela construção de avenidas radiais, partindo do núcleo urbano histórico, em direção às regiões periféricas. A cidade é caracterizada pela segregação socioespacial desde sua origem (SILVA, 2008) e, nos últimos trinta anos, sua urbanização é marcada por um processo de fragmentação socioespacial como outras cidades brasileiras (SPOSITO; GOES, 2013, p. 300)¹.





Na década de 1980, tal situação ganha força com a implantação majoritária de conjuntos habitacionais de interesse social nas porções Norte e Oeste do município. No mesmo período, em direção oposta, na porção Sul, são implantados Espaços Residenciais Fechados (ERF)², voltados para as média e alta rendas, compondo, com os eixos de avenidas e rodovias, *shoppings centers*, universidades e hotéis, novas centralidades urbanas elitizadas. A Figura 1 ilustra esse crescimento do tecido urbano, ao longo das décadas, em Ribeirão Preto.

-
1. A fragmentação socioespacial é um processo de constituição das cidades estudado por Sposito e Goes (2013) do ponto de vista material e também das dimensões subjetivas e simbólicas da vida. Trata da divisão do espaço residencial em relação à cidade, reforçando e tornando mais complexas as desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras.
 2. Utiliza-se, aqui, a referência de Sposito e Goes (2013) de “Espaços Residenciais Fechados”, para empreendimentos residenciais murados, com restrição de acesso e vigilância.

Figura 1: Crescimento do tecido urbano por aprovação de loteamento em Ribeirão Preto, por década.













LEGENDA

-  Espaços Residenciais Fechados - ERF
-  Malha viária de 2015
-  Expansão urbana
-  Perímetro urbano

Shopping Centers

- ① Ribeirão Shopping
- ② Novo Shopping
- ③ Iguatemi
- ④ Santa Úrsula

Viabilização por década

- | | |
|---|---|
|  1920 - 1929 |  1970 - 1979 |
|  1930 - 1939 |  1980 - 1989 |
|  1940 - 1949 |  1990 - 1999 |
|  1950 - 1959 |  2000 - 2009 |
|  1960 - 1969 |  2010 - 2019 |

Fonte: Zamboni (2018).

Historicamente, o crescimento, ao Sul, foi viabilizado por meio de legislação municipal urbana, que privilegiou a implantação de bairros estritamente residenciais, com lotes unifamiliares de 300 metros quadrados, enquanto, no restante da cidade, esses eram significativamente menores³, permitindo a execução de produtos imobiliários específicos para grupos sociais dominantes (ZAMBONI, 2018). Na década de 1990, o Plano Diretor Municipal (RIBEIRÃO PRETO, 1995) delimitou o Setor Sul como “o vetor de crescimento da cidade”.

No período compreendido entre o final da década de 1980 e o ano de 2015, o Setor Sul da cidade concentrou o maior número de implantação de empreendimentos imobiliários residenciais no município (RIBEIRÃO PRETO, 2015). A maior parte desses empreendimentos imobiliários é composta de ERFs e possui os maiores preços por metro quadrado ofertados na cidade (BARCELLA, 2018). Assim, são características do processo de urbanização desse território a ocupação extensiva e fragmentação urbana com autosegregação de grupos sociais de maior renda em ERF (SPOSITO; GOES, 2013, p. 289).

Sobre os ERFs, até o ano de 2014, foram implantados, em Ribeirão Preto, 160 empreendimentos, totalizando 20.143.500 metros quadrados e aproximadamente 243 quilômetros de extensão de muros (PECCI, 2014), marcando a paisagem, como pode ser visto na Figura 2.

O Setor Sul de Ribeirão Preto foi a área onde ocorreu a maior valorização dos preços médios de apartamentos, casas e terrenos no período entre 1995 e 2010, e concentrava o maior número de chefes de família com rendimento superior a 20 salários mínimos em 2010 (ABREU, 2014). Nesse setor do município, com aprovações de empreendimentos por década, ressalta-se a ocorrência dos ERFs (Figura 3).

3. A legislação federal brasileira institui que a área mínima para lotes urbanos deverá ser de 125 metros quadrados (Lei federal n. 6.766/1979).

Figura 2: Imagem de rua entre Espaços Residenciais Fechados, no Setor Sul de Ribeirão Preto/SP.






Fonte: Zamboni (2018).





Figura 3: Loteamentos e Espaços Residenciais Fechados, no Setor Sul de Ribeirão Preto/SP, por década



LEGENDA

-  Espaços Residenciais Fechados - ERF
-  Área de Expansão Urbana Lei n. 2.157/2007
-  Distrito de Bonfim Paulista

Viabilização por década

-  1980 - 1989
-  1990 - 1999
-  2000 - 2009
-  2010 - 2019

Fonte: Zamboni (2018).

Estruturas de provisão no Setor Sul de Ribeirão Preto: agentes, recursos e papel do Estado

Os dados coletados foram organizados a partir da “estrutura de provisão” proposta por Ball (1986a), considerando os seguintes fatores: i) relação entre agentes, destacando-se desenvolvedores imobiliários, incorporadores, proprietários de terras e representantes do Poder Público; ii) tipo de financiamento da infraestrutura implantada e/ou das edificações construídas; iii) atuação dos agentes locais na viabilização dos empreendimentos; e iv) o papel do Estado. Por meio da organização desses dados, foram traçadas duas principais “estruturas de provisão”, no Setor Sul de Ribeirão Preto, no período entre o final da década de 1980 e o ano de 2015, com as seguintes características:

- **Estrutura de provisão 1** – tem como principal produto a terra urbana, ou seja, caracteriza-se principalmente em “transformar” a terra rural em urbana. É o circuito em que se realiza e viabiliza o tecido urbano onde, *posteriormente*, serão construídas casas, edifícios, centros comerciais etc.
- **Estrutura de provisão 2** – relaciona-se à edificação e incorporação imobiliária em si e a todas as etapas que lhes dizem respeito. Essencialmente, refere-se à compra de áreas (lotes urbanos), por empresas locais ou de fora, para a incorporação e construção de condomínios de casas (chamados também de horizontais), ou verticais (edifícios), com a utilização de capital bancário e financiamento das etapas de construção dos empreendimentos.

Essas duas estruturas de provisão não são independentes. Na verdade, é sempre necessário que primeiro ocorra a transformação do uso do solo rural para urbano (estrutura de provisão 1) para que depois se efetue a construção e incorporação de um empreendimento (estrutura de provisão 2). Em outras palavras, primeiro, é necessário definir o “lote”, para que, em seguida, ocorra, nesse território, a implantação de condomínios de casas ou edifícios verticais. Ou seja, a conversão do ambiente construído em ativo percorre um caminho longo e, por vezes, isso não significa o controle total, por parte dos agentes externos, ou ligados aos circuitos mais financeirizados do capital. Especificamente para o município trabalhado, sustenta-se que há um mercado imobiliário dinâmico e que nele atua uma miríade de agentes. Vejamos, a seguir, essas características.

Sobre a estrutura de provisão 1

A estrutura de provisão 1 caracteriza-se pela transformação da terra rural em terra urbana, ou seja, o produto dela obtido é a terra urbana com infraestrutura. Sobre as suas características, destaca-se a relação de confiança entre promotores/desenvolvedores imobiliários e proprietários de terras; utilização de recursos próprios; atuação política dos agentes loteadores sobre a regulação das normas urbanísticas que favorecem a ampliação do perímetro urbano (crescimento das áreas urbanas sobre áreas de uso rural), e também favorecem a viabilização de tipologias locais de ERFs.

O levantamento realizado no 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto possibilitou compor a relação de 42 empreendimentos viabilizados por empresas com sede no município, ou na região de Ribeirão Preto, no período de 1989 a 2015. Observam-se cinco situações diferentes, para agrupar o modo de fazer desses empreendimentos relacionado à ação de seus proprietários: i) 19 empreendimentos – o proprietário firma parceria com a empresa construtora/loteadora, por meio de sociedade ou contrato; não envolve a venda ou compra da terra pela empresa; ii) 9 empreendimentos – o proprietário compra a área ainda como rural e é dono, ou um dos sócios, de empresa construtora/loteadora, que viabiliza o empreendimento anos depois, no período de 1990 a 2010; iii) 6 empreendimentos – o proprietário vende para uma construtora/loteadora local; iv) 3 empreendimentos – o proprietário realiza permuta com construtora/loteadora local; e vi) 6 empreendimentos – o proprietário da terra é geracional, ou seja, a propriedade está em sua família há pelo menos três gerações e é fundada construtora/loteadora, pelo proprietário, que realiza a viabilização dos empreendimentos.

De maneira geral, percebe-se que a venda da terra não é o mais recorrente e, sim, diferentes sistemas de parceria, permutas, ou observa-se a própria capitalização da empresa, a partir de uma propriedade rural adquirida em período anterior. Dentre as características elencadas, destaca-se a relação de confiança que possibilita a efetivação das parcerias entre empresas loteadoras e proprietários de terras. Para a operacionalização dessas parcerias, a boa reputação dos sócios-proprietários da empresa ainda é o fator mais importante. Nesse modelo de operação, o terreno continua em nome do proprietário e esse, perante a legislação brasileira (BRASIL, 1979), responderá como “loteador”, mesmo não sendo ele o realizador do empreendimento. Sobre essa relação entre as partes, o sócio-proprietário de uma das empresas loteadoras afirma:

[...] sim, é algo muito pessoal, é uma relação de confiança mesmo. Porque o cara está entregando o maior patrimônio dele para um estranho. (Entrevistado 1, sócio-proprietário de empresa loteadora, incorporadora e construtora, com sede em Ribeirão Preto, 2017).

Fatores como relação interpessoal e credibilidade são fundamentais, nesse processo. Na opinião de outro sócio-proprietário de empresa loteadora, de forma geral, esses fatores explicam a dificuldade das empresas de fora estabelecerem essas parcerias.

Por isso essas grandes empresas de São Paulo não entraram aqui. Eles não souberam entrar na intimidade, na alma do proprietário. Já vi gente chegar aqui de avião, de jatinho e a pessoa que foi receber falou: “Eu não faço negócio com você”. Foi embora e depois eu fiz o negócio. É um fato isso. É muita arrogância, sabe? O pessoal do interior é diferente. Eles acham que é igual na capital: business é business, eles estavam cegos! Você tem que tomar o chá do bule e comer o bolinho, eles só querem fechar o negócio e ir embora. Aqui é que nem mineiro, olho no olho, “vem conhecer minha filha”. Os novos proprietários são diferentes, mas os antigos são assim. (Entrevistado 2, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporadora local, 2017).

As parcerias liberam o agente loteador da compra da terra, garantindo uma “baixa exposição de caixa” para a empresa. A utilização de recurso próprio da empresa loteadora, somada à entrada do capital da venda dos lotes, cobre o maior gasto do empreendimento, que ocorre com a implantação da infraestrutura. Assim, na estrutura 1 não são utilizados empréstimos bancários, ou financiamentos, para a viabilização dos empreendimentos. Isso significa que as empresas realizadoras implantaram a infraestrutura necessária utilizando recursos próprios.

Ao serem perguntados sobre tal situação, os entrevistados são unânimes em afirmar que a realização da infraestrutura não inviabiliza o fluxo de caixa do empreendimento, principalmente porque não houve a compra da área. Assim, não houve, entre os sócios-proprietários das empresas loteadoras entrevistados, quem utilizasse capital portador de juros para o financiamento do loteamento urbano, como explica o entrevistado 2:

[...] não, para urbanização não. O que tem financiamento bancário é a verticalização. Se você não tiver uma parte do dinheiro você não vai fazer a urbanização. [...]. Então, de 1990 para cá, é

só do bolso do empreendedor. (Entrevistado 2, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporadora local, 2017).

Além da implantação da infraestrutura com recursos próprios, há situações de permuta entre as empresas loteadoras e aquelas que realizam a infraestrutura. No entanto, tal situação não acontece com frequência, uma vez que não é interessante para o loteador efetivar troca com o bem que lhe garantirá o maior retorno.

Na estrutura 1, a mudança do uso do solo rural para urbano é central, e a maximização da renda fundiária é um fator importante para as decisões do proprietário. Assim, o empreendedor mostra as possibilidades de aumento dos ganhos futuros, com a mudança do uso da terra para convencer o proprietário da terra a tornar-se parceiro. Nesse processo de convencimento, é comum comparar possibilidades de renda obtida por meio da parceria, em contraponto à manutenção da atividade agrícola e uso rural da terra, como descrito pelo entrevistado 2:

Primeiro, nós chegamos e oferecemos para eles uma parceria. Nesse caso, eles entrarão com a terra. Então, em função das restrições [urbanas] nós combinamos: 35%, 40% do faturamento. Eu vendi 200 milhões [de Reais] e demos 35% para ele. A gente mostrava que com a cana [-de-açúcar] ele não iria lucrar tanto. Isso foi uma evolução, pois os proprietários começaram a entender que as fazendas deles não tinham mais vocação agrícola. Então, nós pegávamos a fazenda dele, levávamos para o planejamento e fazíamos uma expansão urbana. (Entrevistado 2, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporadora local, 2017).

A estrutura 1 está centrada na obtenção da renda fundiária e, nesse contexto, é muito importante o processo de contínua expansão urbana, por meio da ampliação do perímetro urbano e do sistema viário. Esse cenário facilita a transformação da terra rural em terra urbana, e confirma a importância da proximidade dos agentes com os representantes do Estado, influenciando as decisões relacionadas ao planejamento da cidade. A inserção dos agentes tanto nas instâncias institucionais de participação, como em situações informais do executivo e legislativo locais, conferem vantagens às empresas locais, como observa um dos entrevistados.

Nós ajudamos a prefeitura em como planejar uma expansão urbana. Primeira coisa, sistema viário, acessos. O que acontecia, começamos a planejar os acessos, depois toda a parte de saneamento básico,

galerias de águas pluviais. (Entrevistado 2, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporadora local, 2017).

Maximizando os ganhos na estrutura 1

Sobre a atuação dos agentes locais na estrutura 1, no processo de urbanização do Setor Sul de Ribeirão Preto, o produto é a “terra urbana com infraestrutura e, preferencialmente, os ERF, que conferem maior rentabilidade. No entanto, os ERF viabilizados em Ribeirão Preto não estavam previstos na legislação federal até junho de 2017 (BRASIL, 2017). Sua aprovação depende de burla a ser realizada pelos agentes locais com conviência do governo municipal ou, ainda, viabilizado por meio de leis municipais”, que tiveram sua constitucionalidade questionada. Esses ERFs viabilizados pelos agentes sócio-proprietários das empresas locais possuem as seguintes características: terra urbana murada (cercada por muros), com vigilância e acesso de controle, sem doação de área pública, ou com o cercamento das áreas públicas e sem construção de unidades habitacionais. Ou seja, apenas terra urbana (cercada) com infraestrutura, onde futuramente cada adquirente fará sua própria construção.

Para quem viabiliza ERFs, há vantagens, como a maximização dos ganhos na estrutura 1. Essa maximização dos ganhos é obtida pelo status embutido nesse produto imobiliário, na sensação de segurança em relação à violência (SPOSITO; GOES, 2013) e flexibilidade de localização (possibilitando a implantação em áreas distantes), pois é dispensável a relação com o tecido urbano existente, uma vez que a distância das atividades diárias é reconhecida como comum ao novo “modo de vida” oferecido pelo produto.

Um dos motivos que explica a baixa participação de empresas de fora, com sede em outras cidades, na incorporação ou construção dos ERFs conhecidos localmente como “condomínios de lotes”, se dá pela dificuldade de compreensão das possibilidades locais de contornar a legislação federal. Como observa um dos entrevistados, é uma espécie de “processo artesanal” conseguir viabilizar um produto que não está previsto na legislação federal.

Então, o pessoal acha que é fácil, mas são 2 a 3 anos para aprovar um projeto. Não é simples. Eu resolvia tudo no âmbito municipal. Foi um processo quase artesanal. Tirei um modelo daquele, como se fosse um molde na mão e depois vou industrializar esse processo. (Entrevistado 2, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporadora local, 2017).

No ano de 2005, a prática da burla foi questionada pelo poder judiciário (ZAMBONI, 2018), tornando mais difícil sua viabilização. Com as restrições impostas ao “condomínio de lote”, outra tipologia de ERF passou a ser utilizada pelos agentes locais: o “loteamento fechado”. Nos anos de 2001, 2011 e 2015, foram aprovadas as Leis municipais n. 1.234/2001, n. 2.462/2011 e n. 2.505/2012, que beneficiaram o fechamento de parcelamentos urbanos na cidade. No entanto, foram consideradas inconstitucionais nos anos seguintes às suas aprovações (ZAMBONI, 2018).

Como pôde ser observado, as relações entre os agentes envolvidos, sejam eles os sócios-proprietários das empresas, proprietários das terras, ou dirigentes municipais, são de grande importância para a viabilização da estrutura de provisão 1. Dessa forma, conclui-se que, nesse caso, os ganhos ficaram restritos entre agentes locais e não tiveram que ser repartidos com o capital bancário, por exemplo.

Nesse sentido, os produtos viabilizados localmente configuram as melhores situações permitidas pela legislação ou pelos órgãos fiscalizadores, federais ou locais, resguardados pelas relações pessoais e independentes do capital portador de juros. Nessa estrutura, o capital mercantil encontra espaço privilegiado para sua reprodução e controle.

Os agentes locais, em Ribeirão Preto, não só conhecem como influenciam na elaboração e aplicação da legislação urbana; articulam-se localmente com as instituições; desenham barreiras de entrada ao agente não local a esse segmento do mercado; e relacionam-se com os proprietários de terra para contornar a dependência de capital bancário, ou seja, conseguem ter o controle da renda fundiária. Observa-se que esses agentes não são “coagidos” ou “cooptados” a dar informações que teriam para trocar com os grandes *players* (HALBERT; ROUANET, 2013).

Sobre a estrutura de provisão 2

Na estrutura de provisão 2, destaca-se o predomínio das empresas construtoras/incorporadoras locais em algumas parcerias com “empresas de fora”; a compra dos terrenos para a viabilização dos empreendimentos, ou permuta; a realização de empréstimos bancários, ou capital portador de juros, para a viabilização do empreendimento; e menor dependência da flexibilização da legislação, uma vez que essa estrutura responde diretamente aos preceitos da regulação federal da Lei federal de Condomínios e Incorporações Imobiliárias (BRASIL, 1964).

Sobre a estrutura de provisão 2, observa-se um total de 15 empreendimentos, ou seja: 8 empreendimentos tipo condomínio horizontal de casas e 7 empreendimentos tipo condomínio vertical de apartamentos. Vale destacar que, desses 7 empreendimentos verticais, serão construídas cerca de 30 torres. Dos 15 empreendimentos, observa-se: i) venda da terra para empresa construtora/loteadora/incorporadora; ii) permuta com empresa construtora/loteadora/incorporadora; e iii) criação da empresa pelo proprietário geracional de terras.

Vale destacar que, nesse cenário, encontram-se três empresas nacionais: PDG, que realiza parceria com a local Habiart, para a viabilização do condomínio vertical Ilhas do Sul; Camargo Correa, que realiza parceria com a local Perplan, para viabilizar o condomínio de casas Jardim Sul (2007); e a MRV, que compra a terra para viabilizar os condomínios vertical e horizontal, respectivamente, Mirante Sul (2010) e Evidence (2010). Ou seja, as empresas que mais viabilizaram incorporações imobiliárias, no Setor Sul de Ribeirão Preto, no período entre o final da década de 1980 e 2015, continuaram sendo locais, assim como as construtoras e incorporadoras.

Sobre o perfil delas, Abreu (2015, p. 66) aponta que “são empresas arquitetadas por forte estrutura familiar e com arco de atuação ancorado em suas cidades de origem, com expressiva produção de obras públicas e produção de empreendimentos residenciais voltados aos segmentos de maior renda”. Elas ainda formam o grupo de maior representatividade no ramo imobiliário em Ribeirão Preto, e consolidaram-se como especializadas em produtos “para alta renda”, como costuma-se divulgar no município.

No entanto, outro ponto importante, levantado por Abreu (2015), são as recentes parcerias entre essas empresas locais e aquelas de capital aberto na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) e Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), na viabilização de suas incorporações imobiliárias. Essas parcerias geralmente são realizadas para expandir os negócios dos empreendimentos locais, ampliando sua carteira de produtos para diferentes faixas de renda ou para a incorporação de condomínios verticais.

Situação, por exemplo, observada no caso do Grupo WTB (empresa local fundada em 1999), que compôs parceria com a incorporadora *Brookfield*⁴ para

4. A empresa Brookfield Asset Management, “líder em gestão de ativos alternativos”, reestruturando o uso da marca global Brookfield, mudou o nome da empresa Brookfield Incorporadora, no Brasil, para Tegra Incorporadora, conforme informações em seu site institucional (TEGRA, s.d.).

a realização do condomínio de serviços Iguatemi Business do grupo Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A, uma das maiores empresas no setor de *shopping centers* do Brasil.

Uma diferença marcante da estrutura de provisão 2 é que no território estudado houve majoritariamente a compra das áreas pelas construtoras/incorporadoras. O sócio-proprietário de uma dessas empresas explica que para obter o financiamento bancário para incorporação, implantação e construção do empreendimento, o terreno configura como garantia para o empréstimo, o que explica a necessidade da compra da terra pela empresa:

Quando se trata de incorporação, é uma modalidade que está muito ligada à construção de edifícios altos e envolve a possibilidade de financiamento bancário para produção. Então, as construtoras preferem ser donas do terreno porque elas vão dar o próprio terreno como parte da garantia do financiamento que estão levantando para construir. (Entrevistado 3, sócio-proprietário de empresa loteadora, construtora e incorporado com sede em Ribeirão Preto, 2015)

Há também a possibilidade de realização de permuta financeira ou física entre a empresa construtora/incorporadora e o proprietário de terras. Nesses casos, a terra costuma ser transferida para a empresa construtora/incorporadora para tornar-se lastro de financiamento.

Nos poucos casos em que foi observada a atuação de empresas de fora para incorporação e construção de condomínios de casas, elas fizeram parceria com construtoras e incorporadoras locais, como foi o caso do empreendimento Jardim Sul (2007), realizado a partir de parceria entre a empresa local Perplan e a nacional Camargo Corrêa.

No cenário do Setor Sul, foge à regra a construtora MRV⁵, que, de forma excepcional, realizou sozinha a incorporação dos condomínios de casas Evidence (2011), Village Jardim dos Hibiscos (2004) e Village Jardim dos Gerânios (2004).

5. A MRV é a maior construtora do país e atua, desde 1979, com empreendimentos, em mais de 150 cidades, no Brasil, segundo dados dispostos em seu site institucional (MRV, s.d.).

Conclusão

Este capítulo demonstrou que a produção imobiliária não deve ser entendida apenas à luz da incorporação imobiliária das grandes empresas incorporadoras e do capital financeiro. Ao contrário, a incorporação imobiliária entrelaça-se com uma estrutura de provisão que a precede e é responsável pela mudança do uso do solo rural para urbano. Seria, portanto, impreciso descrever a produção imobiliária de Ribeirão Preto apenas como um espaço de dominância do capital financeiro.

A produção imobiliária em Ribeirão Preto mostrou-se como um processo alcançado com o entrelaçamento de diferentes tipos de estruturas de provisão, cujas características guardam especificidades e demonstram uma adaptação permanente dos agentes locais em comandar a produção imobiliária na área mais rentável da cidade.

Discutiu-se a importância em reconhecer as especificidades na produção imobiliária, a partir da intrincada relação entre duas estruturas de provisão. Os resultados empíricos mostram que loteadores e incorporadores locais são atores proeminentes que controlam a produção imobiliária.

Ao longo do capítulo, foram discutidas as facetas da capacidade de alavancagem desses agentes sobre a produção do espaço. A partir das relações interpessoais, convencem os proprietários fundiários acerca da lucratividade do negócio e da partilha da terra; cooptam as instituições locais na elaboração de produtos específicos; desvendam meios de burlar localmente a legislação federal; e, assim, “inventam” e ocupam o setor que será o mais valorizado. Ao assim agir, os agentes locais auxiliam os processos de urbanização contemporâneos baseados na criação e captação da renda fundiária, reforçando padrões de crescimento extensivo do tecido urbano e implantação de tipologias dispersas no território, como os ERF.

A convivência de várias estruturas de provisão, ao mesmo tempo e no mesmo espaço, complexificam a cidade, reforçando a necessidade de se entender a intrincada relação entre urbano e rural, o entrelaçamento de circuitos do capital (financeiro e mercantil) e a relação entre agentes locais e externos. Os achados empíricos mostram que a produção imobiliária é majoritariamente viabilizada por agentes locais e os agentes externos dependem dos primeiros para avançar sobre o mercado de Ribeirão Preto.

Ainda, em determinados produtos, como os ERFs, que garantem a maximização dos ganhos, os agentes locais colocam “barreiras de entrada” aos agentes externos, o que lhes permite “ocupar os melhores espaços”.

Argumentou-se que é necessário entender de forma mais detalhada as circunstâncias geográficas e históricas específicas nas quais isso ocorre e quais são os obstáculos enfrentados ou contornados pelo capital financeiro. No caso da estrutura de provisão 1, estes obstáculos se mostraram reais, considerando que a partilha da terra pactuada entre proprietário e loteador efetivamente dispensou a utilização do crédito. Não obstante, as complementaridades entre esse produto e os produtos finais verticalizados em condomínio apontam ao mesmo tempo para a inserção gradual das incorporadoras e do capital financeiro, inclusive com participação mais expressiva dos agentes externos.

O domínio dos agentes locais estabelece e também desenha onde será a maior valorização na cidade. Historicamente, os agentes locais decidem simbolicamente o que é o território numa imagem e semelhança dos valores desejados pela elite local e localizam onde os capitais não locais poderão atuar. Ou seja, o domínio dos agentes locais não permite a entrada do capital externo, mas também possibilita a absorção da renda fundiária. Assim, não se nega aqui que há etapas da produção urbana que podem ser financeirizadas, mas a pesquisa mostra que os agentes locais podem constituir barreiras de entrada para o capital externo, reservando mercado e que, ao fazer isso, também delimitam onde esses agentes de fora podem entrar. Em síntese, o estudo realizado fornece elementos para questionar a dicotomia entre a atuação ativa e consciente de agentes locais e agentes, mercados, práticas e narrativas financeirizadas.

Referências

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015. <https://doi.org/10.1177/2043820615588158>.
- ABREU, M. A. de. *Diferenciando o espaço e produzindo cidades: Lógicas e agentes da produção do espaço urbano em Ribeirão Preto/SP e Londrina/PR*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, 2014.
- ABREU, M. A. de. O mercado de terras urbanas em Ribeirão Preto e Londrina: Análise comparativa do processo de produção do espaço urbano. In: ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Belo Horizonte, 2015.
- BALL, M. The urban rent question. *Environment and Planning*, v. 17, n. 4, p. 503-525, 1985.

- BALL, M. Housing analysis: Time for a theoretical refocus. *Housing Studies*, v. 1, n. 3, p. 147-165, 1986a.
- BALL, M. The built environment and the urban question. *Environment and Planning: Society and Space*, v. 4, n. 4, p. 447-464, 1986b.
- BARCELLA, B. L. A dinâmica dos agentes imobiliários e suas estratégias fundiárias em cidades médias: Da reprodução do capital à reprodução das desigualdades socioespaciais. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, 2018.
- BRAGA, J. C. de S. Financeirização global: O padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (org.). *Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização*. São Paulo: Vozes, 1997. p. 195-242.
- BRASIL. *Lei n. 4.591*, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 7 jul. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 6.766*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 7 jul. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 13.465*, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 7 jul. 2018.
- CAMARGO CORRÊA. *História*. s.d. Disponível em: http://construtoracamargocorrea.com.br/pt_BR/institucional/. Acesso em: 29 ago. 2018.
- CANO, W. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.
- CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015. <http://dx.doi.org/10.1177/2043820615588153>.
- HAILA, A. Land as a financial asset: The theory of urban rent as a mirror of economic transformation. *Antipode*, v. 20, n. 2, p. 79-100, 1988.
- HALBERT, L.; ROUANET, H. Filtering risk away: Global finance capital, transcalar territorial networks and the (un)making of city-regions: an analysis of business property development in Bangalore, India”. *Regional Studies*, v. 48, n. 3, p. 471-484, 2013.

HARVEY, D. *The limits to capital*. Oxford: Blackwell, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 28 out. 2020.

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. JUCESP. *Banco de dados*. São Paulo, Jucesp, s.d. Disponível em: <https://www.jucesponline.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. de Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LOGAN, J. R. *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2007.

MARX, K. *O capital: Crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MELO, R. E. B. de. *Ações pública e privada no processo de ocupação de Ribeirão Preto: do Núcleo Antônio Prado à atuação do GDU Grupo de Desenvolvimento Urbano*. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

MRV. *Institucional*. s.d. Disponível em: <https://www.mrv.com.br/institucional/pt>. Acesso em: 7 jul. 2018.

PECCI, G. M. *Interior de muros: expansão e formação de condomínios horizontais e loteamentos fechados em Ribeirão Preto*. Trabalho de conclusão de curso (TCC em Gerente de Cidades) - Fundação Armando Álvares Penteado, São Paulo, 2014.

PERPLAN. *Institucional*. s.d. Disponível em: <http://www.perplan.com.br/Empresa>. Acesso em: 6 jul. 2018.

RIBEIRÃO PRETO. *Lei n. 2.415*, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre o sistema tributário do município e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa.xhtml?lei=31894>. Acesso em: 29 out. 2020

RIBEIRÃO PRETO. *Lei n. 501*, de 31 de outubro de 1995. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-ribeirao-preto-sp-1995-10-31-versao-original>. Acesso em: 6 jul. 2018.

- RIBEIRÃO PRETO. *Lei n. 1.234*, de 22 de agosto de 2001. Título precário das áreas públicas, vias de circulação e área de lazer, para constituição de loteamentos fechados. Disponível em: <https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/695705/lei-complementar-1234-01>. Acesso em: 8 jul. 2018.
- RIBEIRÃO PRETO. *Lei n. 2.462*, de 13 de julho de 2011. Dispõe sobre a regularização de loteamentos fechados no município de Ribeirão Preto, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2011/246/2462/lei-complementar-n-2462-2011-dispoe-sobre-a-regularizacao-de-loteamentos-fechados-no-municipio-de-ribeirao-preto-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8 jul. 2018.
- RIBEIRÃO PRETO. *Lei n. 2.505*, de 17 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=33955>. Acesso em: 8. jul. 2018.
- RIBEIRÃO PRETO. Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Ribeirão Preto. *Banco de dados*. Ribeirão Preto, Seplan, 2015.
- RNI. *Perfil corporativo*. 2018. Disponível em: <https://rni.com.br/empresa/>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- SÃO PAULO (Estado). *Região Metropolitana de Ribeirão Preto*. Estudo técnico. São Paulo: Emplasa, maio 2016. Disponível em: http://emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Contents/Emplasa/Media/publicacoes/RMRP_estudos_tecnicos.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.
- SILVA, A. C. B. da. *Expansão urbana e formação dos territórios de pobreza em Ribeirão Preto: Os bairros surgidos a partir do núcleo colonial Antônio Prado (1887)*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.
- SPOSITO, M. E. B.; GOES, E. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. Presidente Prudente: Unesp, 2013.
- TEGRA INCORPORADORA. *Um novo nome para 40 anos de história*. Tegra. A incorporadora Brookfield. Nossa alma. s.d. Disponível em: <https://www.tegraincorporadora.com.br/nossaalma/>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2014.
- ZAMBONI, D. P. *A territorialidade do capital: da fazenda ao condomínio, desenhando a cidade*. 234 f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2018.

Laisa Eleonora Maróstica Stroher é arquiteta e urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC), com a tese “A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das operações urbanas com Cepac”, realizada sob orientação do Prof. Jeroen Klink, defendida em 2019 e indicada em 2020 para as premiações promovidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober).

Abrindo a caixa preta do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC)¹

Laisa Eleonora Maróstica Stroher

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) representam mais uma das invenções emergentes que apostam na maximização da renda da terra² como forma de conectar o Estado, capitais imobiliários e financeiros para promover transformações urbanísticas em territórios seletivos e pontuais. Receitas como essa têm se repetido internacionalmente a partir de diferentes arranjos nos mais variados contextos sociais e geográficos, especialmente após a crise global do capitalismo no final dos anos 1970.

O objetivo desse capítulo é discutir o mecanismo de financiamento das OUCs, o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), uma invenção

-
1. Uma versão original desse trabalho foi publicada na Revista Parlamento e Sociedade, que autorizou sua republicação na forma de capítulo de livro. A pesquisa contou com uma bolsa de pesquisa de doutorado e de doutorado sanduíche no exterior, financiadas pela Capes, e conta atualmente com uma bolsa de pós-doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que possibilitou atualizar os dados aqui apresentados.
 2. Refere-se ao comportamento de usar a terra para produzir maiores rendas (HAILA, 2016).

brasileira que se refere à transformação do direito adicional de construção³ em um título comercializável na bolsa de valores. Conectado às tendências de “financeirização do planejamento urbano”⁴ (SAVINI; AALBERS, 2015), o Cepac prometia trazer os investidores no mercado de capitais para o arranjo das operações urbanas, além de uma série de outras vantagens, que seriam determinadas por essa nova fórmula de financiamento.

A primeira parte do texto trata das origens e evoluções das ideias que culminaram na concepção do Cepac, desde os debates embrionários sobre o problema da renda da terra no capitalismo, passando pelas propostas de taxaço da renda, e pelas formas como essa ideia foi absorvida pelo regramento urbanístico em São Paulo até chegar ao Cepac. Vale ressaltar que as adaptações pelas quais passou a proposta inicial de taxaço foram se distanciando dos intuitos de diminuir os efeitos negativos da renda, dando origem a instrumentos que muitas vezes buscaram aumentar as oportunidades de ganhos rentistas, no lugar de diminuí-las.

Na última parte do capítulo é realizado um debate a partir da interação entre o “Cepac idealizado” e o “Cepac realmente existente”. São contrapostas as ideias e expectativas que culminaram na transformação do direito adicional em um título financeiro, a estudos empíricos, procurando avaliar se essas expectativas têm se concretizado nas OUCs paulistanas.

Apesar de ser utilizado desde 2004, paira uma série de dúvidas sobre o funcionamento do Cepac – entre urbanistas, pesquisadores, estudantes, ativistas urbanos –, que constatei em oportunidades em que dei aulas, participei de debates e atuei como representante da sociedade civil no grupo gestor da OUC Água Branca. Essas dúvidas se justificam, entre outros fatores, pelo fato de o Cepac ter introduzido lógicas não usuais ao campo do planejamento urbano, como a precificação do direito adicional de construção por meio de técnicas de contabilidade aplicadas à valoração de ativos, cuja tecnicidade e pouca transparência dos fatores de cálculo desafiam a compreensão. Por isso, a necessidade de “abrir a caixa preta” do Cepac, buscando suprir algumas lacunas no debate acadêmico, como a sua precificação.

As análises foram realizadas a partir de estudos empíricos com base em informações disponíveis no site da SP Urbanismo (autarquia do município de São

-
3. Nome que se dá ao direito dado pelo poder público para o proprietário construir um edifício maior que o definido pela legislação urbanística em um dado terreno.
 4. O uso dessa ideia aqui tem relação com a noção da progressiva penetração das lógicas, narrativas e agentes oriundos do mercado de capitais no planejamento urbano.

Paulo responsável pela gestão das OUCs), além de dados solicitados à B3 (a bolsa do Brasil). Este trabalho contou ainda com entrevistas realizadas com pessoas que lidam com a gestão e implantação das OUCs – gestores públicos, funcionários da B3, corretores de Cepac na B3, empresas de consultoria e urbanistas.

Origens e adaptações: disputas pela apropriação da renda da terra

Diferente da noção de lucro e sobrelucro vinculado à produção industrial, renda da terra é o nome que se dá aos ganhos ligados ao fundiário, que são determinados pelo mero exercício da propriedade, a exemplo dos aluguéis, do aumento do preço da terra gerado por obras públicas ou mudanças de regulações urbanísticas (como ampliação de perímetro urbano ou do coeficiente de aproveitamento⁵) etc. Nas palavras de Leda Paulani (2016, p. 518): “Dá-se o nome de renda ao rendimento que deriva da mera propriedade, ou seja, é rentista todo aquele que tem direito a uma parcela do valor socialmente produzido pelo mero fato de ser proprietário”.

Em meados do século XIX, Henry George, de um lado, e Marx e Engels, de outro, travaram um embate sobre as possíveis saídas aos problemas relacionados ao rentismo no capitalismo, como a especulação fundiária e o alto valor da terra. O primeiro defendia uma reforma fundiária baseada na taxaço da renda, como uma espécie de solução mágica para cobrir todos os custos sociais públicos⁶. Marx e Engels entendiam que qualquer reforma, por si só, seria insuficiente para superar os desafios do financiamento estatal dentro dos marcos capitalistas de organização social, e acreditavam que a estatização da terra pelo Estado burguês seria uma solução mais efetiva aos problemas gerados pela renda em si (HAILA, 2016). Marx argumentava que os proprietários fundiários teriam uma função supérflua no capitalismo, que poderia ser substituída pelo Estado burguês:

5. O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade de metros quadrados que podem ser construídos em um terreno. Pode haver um CA básico e um máximo. Quando se aplica a taxaço do direito adicional de construção é cobrada a diferença entre o CA máximo e básico.

6. Sua principal proposta consistia na adoção de um imposto único pelo Estado, baseado na taxaço fundiária (HAILA, 2016).

The landowner, on the other hand, is quite superfluous in this mode of production [capitalism]. Its only requirement is that land should not be common property, that it should confront the working class as a condition of production, not belonging to it, and the purpose is completely fulfilled if it becomes state-property, i.e. if the state draws the rent. The landowner, such an important functionary in production in the ancient world and in the Middle Ages, is a useless superfetation in the industrial world. The radical bourgeoisie (with an eye moreover to the suppression of all other taxes) therefore goes forward theoretically to a refutation of the private ownership of the land, which in the form of state property, he would like turn into to the common property of the bourgeois class, of capital (MARX [1863] 1968, p. 208 apud HAILA, 2016, p. 65).

Apesar de a renda ser vista como entrave ao pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas pela própria economia liberal clássica (vide Adam Smith e David Ricardo), sua contestação por meio da estatização é fator de risco para o sistema, uma vez que confronta o princípio fundante do direito à propriedade privada. Dessa forma, as propostas em torno da taxação da renda surgem como uma opção de menor resistência.

Muito embora não fosse o único, nem o primeiro, a propor reformas fundiárias a partir de taxações, Henry George se tornou um dos seus defensores mais difundidos (HAILA, 2016), o que pode ser verificado pela quantidade de escolas, organizações e veículos de informação georgistas.⁷ Na América Latina, provavelmente, a instituição mais conhecida no campo do planejamento urbano seja o *Lincoln Institute of Land Policy*. Seus pesquisadores defendem uma série de ferramentas que, segundo sua visão, podem ser usadas para capturar as “mais-valias urbanas” (termo utilizado pela organização para se referir à renda) como: o imposto predial territorial urbano, a contribuição por melhoria e os instrumentos ligados à taxação do direito adicional de construção, como a outorga onerosa pelo direito de construir e o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac)⁸.

-
7. Algumas citadas por Anne Haila (2016, p.78), apenas nos EUA: Fairhope Single Tax Corporation no Alabama; Henry George Schools do Norte da Califórnia; Georgia League for LVT na Geórgia; o Center for Economic Justice em Massachusetts; Henry George Institute, Henry George School of Social Science e Schalkenbach Foundation em Nova Iorque; Center for the Study of Economics e Incentive Tax League na Pensilvânia e o Center for Public Dialogue em Washington.
8. Vide: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/temas-criticos/recuperacao-mais-valias-e-o-imposto-propriedade-imobiliaria> e <https://www.lincolninst.edu/pt-br/news/lincoln-house-blog/lincoln-institute-launches-global-campaign-promote-land-value-capture>. Acesso em: 26 set. 2018.

Desde o início, ao meu ver, a ideia do direito adicional de construção (também chamada de solo criado) foi mobilizada para diferentes fins, e nem sempre com o intuito de diminuir os efeitos derivados da renda, às vezes para garanti-los aos proprietários e outras ainda para aumentá-los.

Na Itália e na França, na década de 1970, esse direito foi entendido enquanto um bem comum, que deveria ser submetido à autorização do Estado mediante pagamento de contrapartida financeira (por aqueles que quisessem construir mais que uma vez a área do seu terreno), a fim de financiar melhorias urbanas que buscassem compensar o ônus provocado pelo adensamento decorrente do novo edifício (ROLNIK, 2002; RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Estas experiências tentavam ainda restringir a apropriação privada, pelos proprietários e incorporadores, da “valorização” fundiária (ou da renda extra) provocada pelo próprio Estado ao definir direitos de construir diferenciados na cidade. Em tese, o Estado recuperaria essa renda adicional por meio da contrapartida cobrada. Na prática, como será problematizado adiante, dificilmente o valor cobrado é equivalente a essa renda adicional propiciada.

Ao contrário, em Chicago, nos EUA, foi aprovado um instrumento na mesma época que proporcionou uma oportunidade extra de geração de renda, o bônus de zoneamento. Diferente da experiência europeia – em que era estabelecido um coeficiente de aproveitamento (CA) básico e único para toda a cidade, a partir do qual o direito adicional de construção era pago –, continuavam existindo CAs máximos diferenciados possíveis de serem atingidos de forma gratuita, e ainda era possível aumentá-los mediante pagamento (REZENDE *et al.*, 2009). Como nas experiências anteriores, esse recurso arrecadado iria para um fundo utilizado para melhorias urbanas.

Ainda em Chicago, no mesmo período, a noção é empregada para compensar as perdas financeiras dos proprietários de imóveis destinados à preservação (como imóveis tombados pelos órgãos de patrimônio cultural), mediante a possibilidade de transferência do direito adicional de construção para outro imóvel, por meio da venda desse direito para outro proprietário (ROLNIK, 2002; RIBEIRO; CARDOSO, 2003). A motivação neste caso tem relação com a garantia do usufruto da renda da terra⁹ pelo proprietário do imóvel a ser preservado, já que ele não pode demolir o referido imóvel para uma eventual construção de um

9. Que poderia ser gerada pela possibilidade de intensificação do uso, por meio da utilização do direito adicional de construção.

edifício, utilizando do CA máximo permitido pela legislação urbana. O retorno à coletividade estaria relacionado ao incentivo à preservação do imóvel que o instrumento poderia induzir, uma vez que o dinheiro arrecadado pelo proprietário poderia ser usado na sua manutenção. Aqui o direito adicional de construir torna-se um direito transacionável entre proprietários numa mesma cidade.

Na cidade de São Paulo, a primeira modalidade aprovada foi justamente a transferência do direito de construir (TDC), em 1984, na gestão Mário Covas¹⁰, seguido do mecanismo das Operações Interligadas, aprovado em 1986, na gestão Jânio Quadros (ROLNIK, 2002). As Operações Interligadas permitiam aos proprietários de terrenos ocupados por favelas alterar os parâmetros urbanísticos desses ou outros terrenos – como o aumentar o CA, realizar mudanças de uso, gabarito, recuo – em troca da construção de habitações (ou doação do valor equivalente à Prefeitura) para os moradores das favelas, o que ocorreu principalmente em terrenos periféricos, distantes dos originais. O direito adicional era autorizado além do CA máximo permitido para cada zona, seguindo a lógica de um bônus.

O instrumento das operações urbanas – que se vale de inspirações desses dois mecanismos anteriores – é incluído em um plano diretor aprovado também na gestão de Jânio, mas só ganha uma fórmula de funcionamento em 1991 com a primeira operação aprovada, a Operação Urbana Anhangabaú, na gestão Erundina, conforme explicação do secretário de planejamento na época:

No caso da operação urbana é definido, inicialmente, um perímetro, dentro da cidade, onde devam ser feitas obras necessárias. Os recursos obtidos com a venda do direito de construção, no interior desse perímetro, devem ser obrigatoriamente aplicados em obras dentro dele. Isso significa o seguinte: caso um empreendedor queira construir determinado prédio numa zona, ele sabe que, ao aplicar seus recursos na compra do direito de construção naquela área, eles serão investidos ali mesmo. Assim, indiretamente, o empreendedor estará sendo beneficiado pelos seus próprios recursos, sendo, entretanto, o poder público o responsável pela destinação do investimento (LEFÈVRE, 1991a, p. 55-56 *apud* MALERONKA, 2010, p. 95).

10. Entretanto, conforme afirmam Peretto e Oksman (2018, p. 8): “Embora esteja disponível na regulação urbana de São Paulo desde 1984 (sic), foi apenas após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 que se deu a preparação de um ambiente para a criação de um mercado de direitos de construir dentro do qual a TDC ganha relevância”.

Além de o empreendedor receber de volta a parcela da renda paga ao Estado, pelo direito adicional de construção – na forma do investimento em obras concentradas no perímetro da operação –, a fórmula também prevê um aumento do CA em relação a outras áreas da cidade, podendo comprar a diferença entre o CA máximo permitido pela lei de zoneamento vigente, que era 4, até o novo CA igual a 6, que passou a ser o novo limite¹¹, reproduzindo a lógica de um bônus.

Não é à toa que as três primeiras modalidades de adaptação da noção de taxa da renda pelos mecanismos de planejamento urbano em São Paulo foram a transferência do direito de construir, as operações interligadas e as operações urbanas. As três guardam em comum o fato de o proprietário, do terreno sobre o qual incide o instrumento, ter certo controle sobre o que será realizado com o recurso do direito adicional de construção, e maior garantia de retornos financeiros. Na transferência, o próprio proprietário ganha o recurso da venda do direito adicional que pode ser investido no seu próprio imóvel; na operação interligada, ele usa a taxa que paga como forma de desocupar seu terreno da favela. e nas operações urbanas ele tem o recurso que paga investido dentro do próprio perímetro da operação em obras públicas conhecidas de antemão¹².

As operações urbanas são um mecanismo de maximização das expectativas de geração de renda por meio da legislação urbana, pelo retorno da parcela da renda ao próprio território em que foi gerada e pela possibilidade de intensificação do uso do solo com o aumento do CA. Embora esse aumento fosse pago por meio da outorga onerosa pelo direito de construir, o seu preço não superava o valor apropriado de forma privada, o que já era dado pela própria metodologia de cálculo, que instituiu uma série de descontos de partida e deixava de contabilizar outra série de questões.

O cálculo da contrapartida era realizado pelo método do terreno virtual, que contava com uma avaliação do preço do m² atual de terreno onde o empreendimento seria construído, a partir de laudos contratados pelos requerentes do

11. Na época, a maior parte da cidade era demarcada no zoneamento (Lei nº 7805/1972) como Z2, onde era possível atingir o CA igual a 2. No centro, sua área envoltória e algumas pequenas zonas dispersas (Z3, Z4 e Z5) era possível atingir coeficiente maior, equivalente a 4. No perímetro da Operação Urbana Anhangabaú (que se localiza no centro), o CA máximo para 6 (conforme art. 6º da Lei nº 11.090/1991).

12. Diferente, por exemplo, da outorga onerosa pelo direito de construir fora das operações, em que a Prefeitura arrecada a taxa e pode aplicá-la em qualquer lugar da cidade, e em qualquer tipo de obras. Essa modalidade só foi aprovada em São Paulo no Plano Diretor Estratégico de 2002, 18 anos depois da aprovação da transferência do direito de construir, e 11 anos após a aprovação da primeira operação urbana.

aumento dos direitos construtivos. A Prefeitura, por sua vez, contratava contra laudos que serviam de base para a negociação do preço efetivamente considerado. Sobre o valor acordado entre as partes era empregada uma dedução de 30%, partindo da lógica de que o preço do “terreno virtual” tinha que ser menor que o custo real de compra de um novo “terreno real” (SANDRONI, 2008).

Em cima do valor resultante ainda era aplicada uma taxa de partilha, que na Operação Urbana Anhangabaú chegava a 60%, seguindo a lógica de que o poder público e a iniciativa privada deviam compartilhar a valorização decorrente dos benefícios (SANDRONI, 2008). Na Operação Urbana Água Branca e na Faria Lima, ambas aprovadas em 1995, esses percentuais eram de 60% e 50%, respectivamente. Mas se a valorização se origina de uma ação do poder público, por que compartilhá-la? Finalmente, o valor resultante era então multiplicado pela área do terreno virtual que seria necessária para construir a área adicional pretendida do edifício. Partindo desse raciocínio, o valor cobrado pela Prefeitura girava em torno de 42% do valor real atual de um terreno necessário para viabilizar o edifício (ver Quadro 1). A valorização gerada pela concentração das obras no perímetro da operação não constituía um fator de cálculo, o que representa outra forma de desconto. Além disso, há uma série de aspectos não computáveis (a exemplo de varandas, garagens etc.) para fins de calcular a área adicional a ser construída, o que também diminui o valor pago.

Uma das novidades da lei da Operação Urbana Faria Lima (1995) foi a proposta do Cepac. Diferentemente do pagamento mediante outorga onerosa pelo direito de construir – em que o direito adicional de construção era adquirido mediante pagamento no momento da aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento na Prefeitura –, o direito adicional passa a ser obtido pela compra de um título (Cepac), em leilões públicos realizados pela municipalidade por meio da bolsa de valores. Cada título corresponde ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais (ou de alterar os parâmetros de uso e ocupação do solo), dependendo do setor a que será vinculado dentro de cada OUC¹³. Uma vez adquirido, é possível revender o título em mercados secundários, ou vinculá-lo a um terreno dentro da OUC para viabilizar o direito à criação de solo. A possibilidade de lucrar com a revenda do Cepac está vinculada à hipótese de vendê-lo a um preço real maior do que o que foi adquirido.

13. O território das operações urbanas é dividido em setores. Em cada setor, um Cepac equivale ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais. Por exemplo, enquanto em um setor um Cepac pode corresponder ao direito adicional de 1m² de construção, em outros, pode corresponder a 2 m².

Quadro 1. Simulação hipotética de aplicação da fórmula de cálculo da outorga onerosa pelo direito de construir (OODC) nas Operações Urbanas

OODC = Valor de mercado do terreno atual por m² negociado entre a Prefeitura e o requerente (sem considerar o aumento do CA) X Área Adicional de Terreno necessária para alcançar a área adicional construtiva desejada X Taxa de Desconto (0,70) X Taxa de Partilha (entre 0,5 e 0,6, a depender da operação)

$$\text{OODC} = 10.000 \times 1000 \times 0,7 \times 0,6 = 4.200.000^*$$

* Considerando: Terreno: área = 2.000m², valor = R\$ 10.000/m², CA atual = 2 (portanto, possível de construir 4.000m²), Área Adicional Construtiva desejada = 2000m² (portanto, precisaria de mais um terreno de 1.000m²) e Taxa de Repartição = 0,6.

Fonte: Elaboração própria com base em Sandroni (2008), nota de fim n.7, s/p.

Entretanto, não foi possível utilizar o Cepac imediatamente, pois existia uma dúvida se sua emissão configuraria aumento do nível de endividamento municipal, que já havia atingido seu limite legal (SANDRONI, 2008). Posteriormente, o Cepac foi interpretado como um recebível, pacificando a possibilidade de seu uso. Em 2004, passou a ser utilizado, após a sua regulamentação na legislação federal (Estatuto da Cidade - Lei nº 10257/2001) e na comissão de valores mobiliários (CVM), pela instrução nº 401/2003.

O Estatuto adicionou o título de “Consoiciadas” às Operações Urbanas. A primeira operação a utilizar o Cepac foi a Água Espreada, em 2004, depois a Faria Lima no mesmo ano, seguida da Água Branca, em 2015. São essas as três únicas OUCs até hoje que usam o Cepac em São Paulo. Para elas foi adotado o CA básico igual a um, podendo ser comprado o direito adicional até o CA máximo igual a 4, mas as questões de subprefecação desse direito continuaram, como será problematizado na próxima seção.

Se na modalidade da transferência do direito de construir, a renda propiciada pelo direito adicional de construção já havia se tornado uma mercadoria passível de comercialização entre proprietários fundiários na mesma cidade, esta ideia se amplia com o Cepac¹⁴. Ela é transformada em um bem transacionável no merca-

14. Sobre a estruturação do mercado de solo criado a partir da implantação da Transferência do Direito de Construir em São Paulo, ver Peretto e Oksman (2018). Os autores discutem, entre outras questões, a estruturação de uma rede de empresas intermediárias que fazem a ponte entre os vendedores e os adquirentes do direito adicional de construção.

do financeiro, passível de ser adquirido, em tese, por qualquer tipo de comprador, e em qualquer localidade. Transforma-se em um ativo potencialmente mais líquido, que poderia circular de forma mais fácil por outros agentes alheios ao universo das operações urbanas e do próprio mercado imobiliário. Abre-se a porta para “atores, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros” (AALBERS, 2015) penetrarem no planejamento urbano.

Expectativa e realidade sobre Cepac

Por que transformar o direito adicional de construção em um título transacionável na bolsa de valores? Algumas das justificativas mais citadas, tanto nas entrevistas como na literatura, sobre as supostas vantagens seriam: 1) a precificação do direito adicional ocorrer de maneira mais impessoal e transparente; 2) ocorrer ágio do preço por meio da disputa nos leilões; e 3) antecipação da arrecadação dos recursos pela Prefeitura. Essas questões são apresentadas adiante e confrontadas a partir de estudos empíricos.

Há dois momentos importantes na definição do preço do Cepac: quando a OUC é concebida – e é estabelecido o preço mínimo inicial, que constará em lei –, e a cada nova distribuição de um montante de Cepac a ser leiloado – quando seu preço é atualizado. Para embasar a decisão inicial do preço é realizado um Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), que geralmente é feito com o apoio de consultorias contratadas pelo Município. Essa forma de precificação, através de um estudo público, é defendida (por alguns gestores e urbanistas) como uma forma mais impessoal e transparente de definição do preço, em comparação à forma de cálculo anterior da outorga onerosa, que contava com momentos de negociação entre a parte interessada e a Prefeitura, que eram criticados pela falta de publicidade dos critérios efetivamente adotados para definição do preço.

A atualização do preço do Cepac se daria por meio dos leilões, quando poderia sofrer aumento de preço em momentos de aquecimento da dinâmica imobiliária, por meio da disputa pelo título nos leilões. A cada nova distribuição de um lote de Cepac também é realizada a atualização do EVE. Na visão dos defensores do Cepac, tratar-se-ia de sistema de precificação anônimo, determinado pela livre competição de mercado.

Nos dois primeiros EVES da OUC Faria Lima e Água Espreada (OUC FL e OUC AE), foi utilizado o já discutido método do terreno virtual para calcular o

preço do Cepac. Depois passou a ser adotada a combinação do método de fluxo de caixa descontado e do método involutivo (ou valor residual). Segundo Marcelo Ignatios, que foi Superintendente de Estruturação de Projetos da SP Urbanismo, “para a Prefeitura a pergunta central desse estudo é: vou ter sucesso no leilão com esse valor de Cepac?”

O ponto de partida da definição do preço do direito adicional de construção deixa de ser o valor da terra e passa a ser o critério de rentabilidade do empreendedor imobiliário, ou:

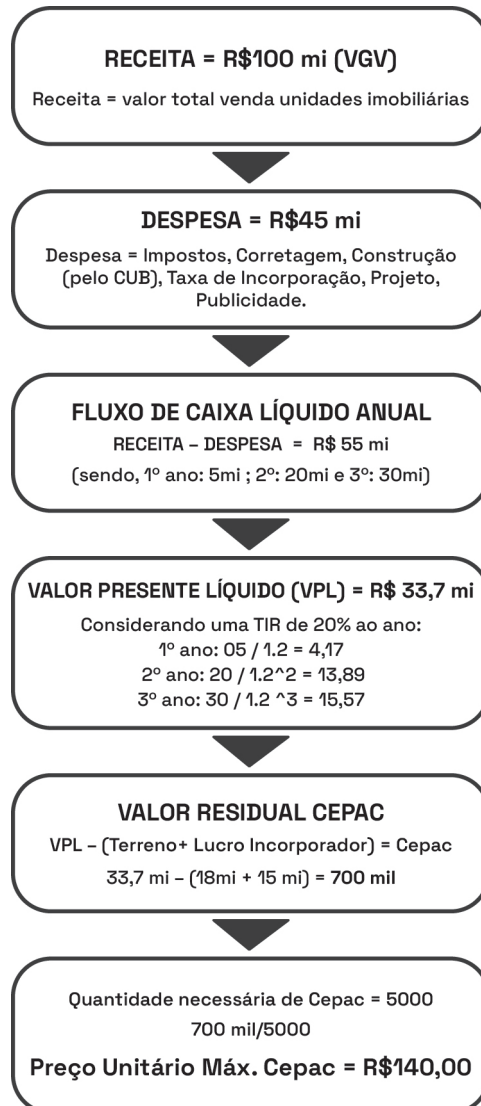
o valor que, computado na formação do valor final do produto imobiliário, permita [aos empreendedores] atingir os parâmetros almejados para retorno de seu investimento vis-à-vis os riscos envolvidos (SÃO PAULO, 2015, p. 133).

Os prognósticos de rentabilidade são apontados aos incorporadores imobiliários a partir de indicadores como a taxa interna de retorno – TIR, a taxa mínima de atratividade – TMA, e o valor presente líquido – VPL. Para a definição dos indicadores são realizadas consultas aos próprios agentes imobiliários. João D’Ávila – que era sócio da Amaral D’Ávila, uma das consultorias que presta o serviço de realização do EVE para a Prefeitura – afirma que, para isso, lança mão da sua rede de contatos no ramo da construção e incorporação. Diferentemente da narrativa de impessoalidade da construção do preço do Cepac, observam-se outras formas de influência dos empreendedores imobiliários na sua precificação.

Ao analisar todos os EVEs realizados até o ano de 2019 para a OUC AE e FL, constata-se que é comum que não estejam explicitados todos os indicadores utilizados no cálculo. Apenas o EVE da OUC AE de 2007 apresenta explicitamente a margem de lucro do incorporador utilizada. Nos EVEs dessa OUC, para os anos de 2004, 2005, 2012 e 2015, por exemplo, não foi divulgado nenhum indicador de rentabilidade utilizado. Em contraste com a narrativa de maior transparência, estes estudos ocultam aspectos fundamentais para compreensão e publicidade dos fatores que subsidiam a decisão do preço do Cepac.

O esquema gráfico a seguir representa um exemplo do cálculo involutivo para um empreendimento imobiliário hipotético. O valor mínimo do Cepac é definido pelo valor residual resultante das receitas líquidas (as receitas diminuídas das despesas, considerando uma taxa de desconto), subtraídas do valor do terreno atual e do lucro esperado do incorporador.

Figura 1. Simulação simplificada de cálculo do fluxo de caixa descontado de um empreendimento para fins de cálculo do valor residual do Cepac



Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos EVEs e entrevistas.

Se, no cálculo do valor da outorga onerosa pelo direito de construir em operações urbanas, quanto mais caro o terreno, mais custosa era a contrapartida, ocorreu uma inversão: quanto maior o valor do terreno, menor o valor residual disponível para pagamento do Cepac. Se a cobrança perde o vínculo diretamente proporcional ao preço da terra onde incide o benefício do direito adicional de construção, faz sentido continuar a falar em “captura das mais-valias”?

O preço de Cepac indicado como viável pelo EVE refere-se àquele que resultou no menor valor entre todas as simulações de viabilidade realizadas para cada um dos setores da OUC. Isso não significa que não haja situações em que a compra do Cepac a um preço bastante superior seria economicamente vantajosa ao incorporador. Por exemplo, enquanto no EVE de 2012 da OUC FL indicava um valor unitário mínimo viável de Cepac de R\$ 3.390,00, há casos entre as simulações em que o Cepac poderia atingir até R\$ 12.187,00 preservando ainda uma TIR considerada atrativa aos empreendedores (conforme SÃO PAULO, 2015, p. 183)¹⁵.

O valor mínimo viável indicado pelo EVE não é necessariamente aquele adotado como base para os leilões. Por exemplo, na OUC AE, enquanto o estudo do terreno virtual indicava um valor mínimo viável de R\$ 401 no primeiro leilão, aquele utilizado foi ainda menor, de R\$ 300. Segundo argumentam alguns gestores, um valor inicial baixo do Cepac seria um ponto de partida importante para atrair os investidores imobiliários, ao sinalizar claramente que o seu preço não impactaria as suas expectativas de lucro¹⁶. Ainda, um valor inicial reduzido do Cepac seria funcional aos interesses dos investidores financeiros, uma vez que nesse caso são mais seguras as chances de ocorrer um aumento do seu preço ao longo do tempo, o que pode aumentar as expectativas de ganhos com a revenda do título. Dessa forma, a noção a respeito da absorção pelo Estado de uma parte da valorização gerada pela sua ação é relegada, e atravessada por outras lógicas e interesses.

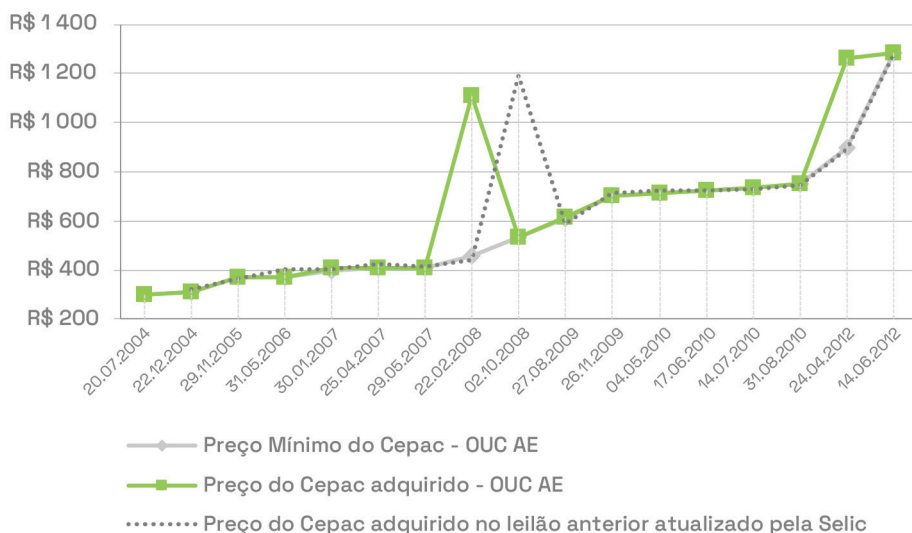
15. Importante observar que EVE indica a viabilidade do empreendimento imobiliário no qual o Cepac será utilizado, não trata da viabilidade financeira da OUC. A definição do preço do Cepac não guarda relação direta com o valor estimado das obras públicas a serem realizadas. No máximo serve de base para estimar a quantidade de Cepac que uma OUC deve emitir para pagar as obras. Algumas OUCs, como a Água Branca e a Bairros do Tamanduateí (em tramitação na Câmara Municipal) já partiram de uma estimativa de arrecadação (considerando a venda de todo lote do Cepac a um preço mínimo) insuficiente para cobrir todas as intervenções públicas.

16. Este argumento foi observado, por exemplo, na justificativa utilizada por alguns gestores (em reuniões do Grupo Gestor da OUC Água Branca, do qual participei enquanto representante da sociedade civil) para justificar a proposta de redução do valor mínimo de Cepac na OUC Água Branca.

Por outro lado, o valor mínimo utilizado como base nos leilões seguintes ao primeiro tem sido igual ou maior ao indicado pelos EVEs posteriores nas OUCs AE e FL. Isso ocorre, pois, o parâmetro adotado pela Prefeitura, para atualizar o preço do Cepac, é o preço do título alcançado no leilão imediatamente anterior atualizado por um índice financeiro (o mais frequente foi a Selic – ver Gráficos 1 e 3), o que tem resultado em preços superiores ou equivalentes aos apontados pelo EVE que embasa cada uma das distribuições de Cepac.

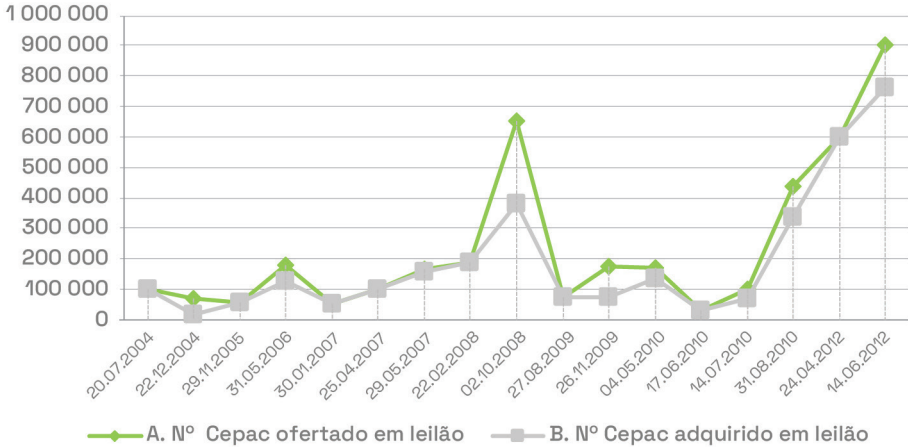
No que se refere à hipótese de ocorrer ágio do Cepac, por meio de competição pela compra nos leilões, através da análise dos dados, constata-se que isso não foi tão frequente (Gráficos 1 e 3). Dos 17 leilões realizados na OUC AE e dos 13 na OUC FL, houve ágios significativos em dois leilões na primeira e três na segunda, entre 2004 a 2022. No único leilão realizado na OUC Água Branca, em 2015, não houve ágio.

Gráfico 1. Preços nominais ofertados X adquiridos do Cepac em leilão – OUC Água Espreada



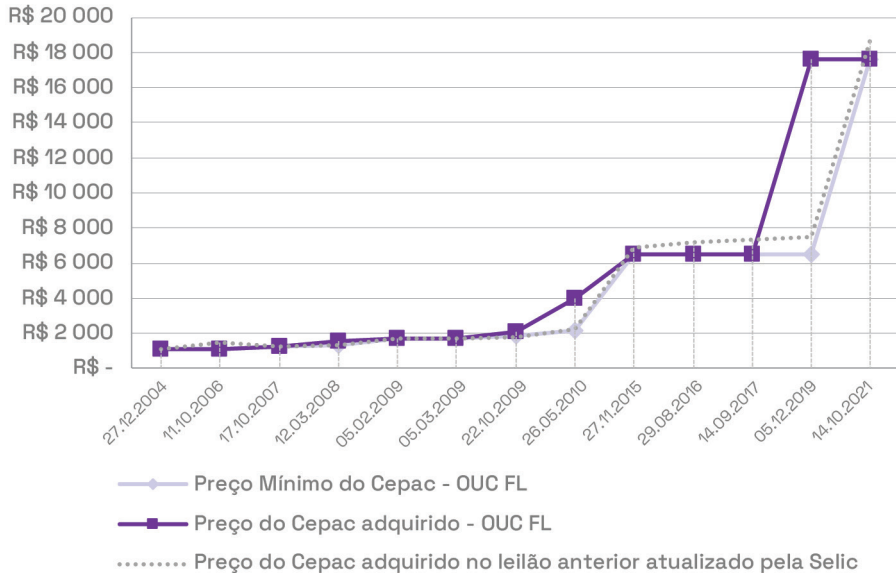
Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2018).

Gráfico 2. Número de Cepacs ofertados X adquiridos em leilões – OUC Água Espreada

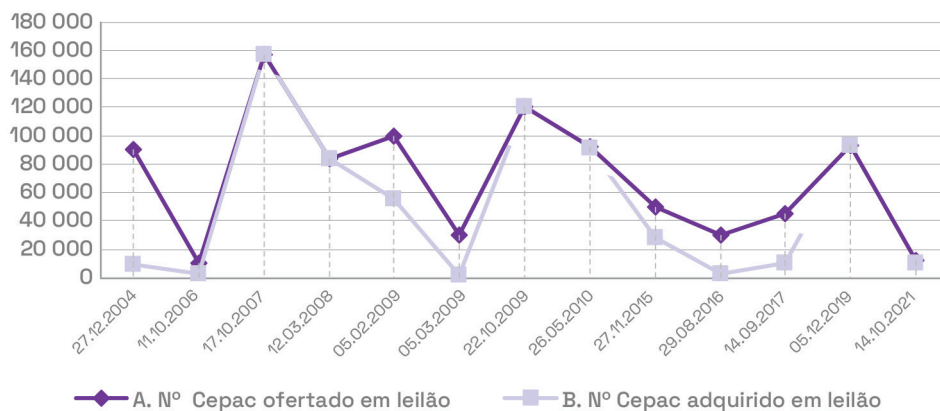


Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2018).

Gráfico 3. Preços nominais ofertados X adquiridos do Cepac em leilão – OUC Faria Lima



Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2021).

Gráfico 4. Número de Cepacs ofertados X adquiridos em leilões – OUC Faria Lima

Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2021).

Parte desses acréscimos no preço do título aconteceram quando os estoques de Cepac estavam acabando, o que fomentou a concorrência. Essa situação explica os aumentos em abril de 2012 na OUC AE e em outubro de 2009 e maio de 2010, na OUC FL. No ano de 2010, na OUC FL, o estoque de Cepac quase acabou (havia apenas 1,9%), mas em 2011 foi aprovada uma ampliação do estoque (pela Lei nº 15.519/2011). Situação que também aconteceu na OUC AE, que em 2012 contava apenas com 10% do estoque, e em 2018, foi aprovado um aumento (pela Lei nº 15.519/2018).

A respeito do ágio excepcional, ocorrido no leilão de fevereiro de 2008 na OUC AE, em que o preço do Cepac subiu de R\$ 460 para R\$ 1.100, vários entrevistados afirmaram que este fato se relacionou com um equívoco: uma incorporadora haveria entendido que estava acabando o estoque de Cepac da OUC e haveria arrematado todos os títulos do leilão.

O leilão de outubro de 2008 da OUC AE constitui o único nessa OUC em que um Cepac foi lançado por um valor nominal menor que aquele em que o título foi adquirido no leilão precedente. Esse episódio tem relação com uma mobilização do setor imobiliário para evitar que o valor alcançado em fevereiro de 2008 (R\$ 1.110) fosse utilizado como parâmetro para os leilões seguintes.

Segundo Sergio Belleza, que atua como corretor de Cepac na bolsa, o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de

Imóveis Residenciais ou Comerciais) articulou um grupo de trabalho, reunindo mais de 40 construtoras para dialogar com a Prefeitura sobre esse fato. A Prefeitura então realizou um estudo que indicava que aquele valor estava fora do padrão de comportamento de valorização do título, que embasou o lançamento posterior a um preço menor (em outubro de 2008). Nessa emissão foi lançada inclusive uma quantidade de Cepac bastante superior aos anos anteriores, e significativamente maior do que a que foi consumida (Gráfico 2). Muito diferente de um sistema anônimo de mercado competitivo, vislumbrado pelos idealizadores do Cepac, o episódio mostrou o papel proativo da Prefeitura e dos empreendedores imobiliários na construção social do preço do título.

Já o ágio inédito de dezembro de 2019 da OUC FL, em que o título subiu de R\$ 6.531 para R\$ 17.601, ainda carece de um maior entendimento. Segundo entrevistas com gestores da SP Urbanismo, pairava um receio no setor imobiliário de que com esse leilão fosse esgotado o estoque de direitos construtivos do setor Hélio Pelegrino, um dos últimos em que ainda havia estoque relacionado a usos não residenciais, o que acirrou a disputa. Entretanto, este receio se mostrou equivocado, já que levando em conta os pedidos de vinculação de Cepac aos terrenos da OUC, que em abril de 2020 já alcançava cerca de 97% dos títulos vendidos nesse leilão, tal setor ainda contava 82.738 de estoque de potencial construtivo não residencial¹⁷. Outras hipóteses, como uma possível compra de títulos por investidores, tendo em vista lucrar com a sua revenda no mercado secundário, ficam descartadas frente a grande porcentagem de vinculações.

A pouca ocorrência de ágios de Cepac tem relação com a dificuldade de promover escassez para que haja competição no leilão. Segundo entrevistas com gestores municipais, a Prefeitura e o Banco do Brasil (banco que coordena as emissões de Cepac) fazem uma consulta junto aos empreendedores imobiliários para avaliar a demanda de Cepac, e a partir disso procuram emitir uma quantidade menor de título. Entretanto, não foram raros os leilões em que foram adquiridos menos títulos do que a quantidade ofertada – aconteceu em 8 dos 13 leilões da OUC FL e em 9 dos 17 leilões da OUC AE. Isso se relaciona, entre outros fatores, com a habilidade dos agentes imobiliários evitarem a concorrência. Como

17. Chama atenção um grande pedido de vinculação, de 27.000 títulos (29% do leiloado), mais um fator que impulsionou a concorrência. Essa vinculação foi feita em nome da empresa BREF III Empreendimentos Imobiliários, cujos sócios participam da gestora de private equity GTIs. Um dos sócios afirmou em entrevista ao Valor Econômico que adquiriram o título para construir um empreendimento comercial na Av. Presidente Juscelino Kubitschek, no setor Hélio Pelegrino.

são eles próprios que informam a demanda, é possível jogar com a informação, conforme expõe João D'Ávilla:

Do outro lado, tem gente que pensa muito bem, vou dar um exemplo. A Prefeitura lança um leilão de R\$ 50 milhões, mas o apetite do mercado é de R\$ 80 milhões, isso estimula disputa. A Prefeitura faz isso algumas vezes e a iniciativa privada se reúne e diz que precisa de R\$ 250 milhões, mas na verdade precisa de R\$ 150 milhões. Eles não ficam na mão da Prefeitura, (sic) é a regra do jogo. Por isso, a Prefeitura sempre faz a atualização pela Selic. No final da distribuição alavanca, mas depois volta ao preço de mercado (João D'Ávilla, consultor de Estudo de Viabilidade, entrevista concedida em 16/11/2016).

A própria volatilidade do mercado imobiliário também dificulta uma prospecção precisa da demanda por parte dos órgãos públicos. Por exemplo, Sergio Belleza afirmou que havia compradores para quase todos os Cepacs dos leilões de 2015 e 2016 da Faria Lima, entretanto, acontecimentos no cenário político nacional, dias antes dos leilões, teriam resultado em desistências de compras pelos empreendedores imobiliários.

Outra recorrente justificativa para transformar o direito adicional em um título, relaciona-se com a busca pela capitalização da arrecadação por parte do município. O conceito de capitalização aqui se relaciona à ideia de antecipar para o presente um fluxo futuro de ganhos, concedendo um desconto para isso. Ao invés de a Prefeitura arrecadar as taxas pelo direito adicional, gradativamente, conforme os projetos dos edifícios são aprovados, seria possível antecipar o seu recebimento por meio dos leilões de “pacotes” de Cepac. Os interessados podem, dessa forma, comprar o direito antes da aprovação do projeto. A Prefeitura deixaria de capturar parte do crescimento do preço do Cepac que poderia ocorrer ao longo do tempo, em troca de antecipar a arrecadação. Embora não haja um estudo mais sistemático sobre isso, há uma sensação entre os gestores entrevistados de que os incorporadores deixam para comprar os títulos no leilão mais próximo possível da aprovação do projeto.

Ainda, não tem havido constância na realização dos leilões, não é feito leilão na OUC AE desde 2012 e 2015 na Água Branca. Na OUC FL houve uma janela de quase cinco anos, entre 2005 e 2010, sem leilões. Estas situações têm acarretado atrasos ao invés de adiantamento. Uma das justificativas por parte dos gestores municipais trata-se da complexidade do trâmite para realização dos

leilões na bolsa, que envolve realização de estudos, além da sua aprovação por variados órgãos além daqueles ligados ao poder público, como aqueles vinculados ao mercado de capitais, a exemplo da CVM¹⁸.

A expectativa de antecipação também tinha relação com a possibilidade de aquisição do Cepac por outros tipos de compradores, que não apenas aqueles ligados ao universo do mercado imobiliário, o que não tem ocorrido. A identidade dos compradores do Cepac não é divulgada, porém, vários entrevistados que lidam diretamente com a comercialização do título – gestores municipais, funcionários da B3, corretores de valores mobiliários – afirmaram que eles são massivamente adquiridos (tanto no mercado primário quanto no secundário) por agentes imobiliários – construtoras, incorporadoras e proprietários fundiários.

Os funcionários da B3 e corretores de Cepac entendem que os investidores financeiros têm preferência por títulos mais conhecidos e considerados mais seguros, como os vinculados à dívida do tesouro nacional. O Cepac é um título mais trabalhoso de se auferir ganhos, exige uma postura ativa do seu detentor, no sentido de avaliar e esperar o melhor momento de vendê-lo, de forma a conseguir obter lucro, diferentemente de outros tipos de títulos, com ganhos prefixados.

Não é tarefa fácil ainda revender o Cepac no mercado secundário, ainda mais por um preço real maior do que aquele que foi comprado, o que desestimula a formação de um mercado paralelo do título. Seria necessário que houvesse escassez em relação à demanda, o que poderia ocorrer em cenários muito específicos, como no caso de emissão de uma quantidade menor de títulos pela Prefeitura nos leilões (mercado primário) em relação à demanda, o que poderia induzir a uma corrida pelo título no mercado secundário. Na prática, na maior parte dos leilões ocorre o inverso, como visto. Outro cenário possível seria o atual, em que está ocorrendo uma grande lacuna de tempo desde o último leilão em algumas operações. No entanto, a maior parte dos Cepac encontra-se vinculada (98% das OUC AE e na FL, em maio de 2022), não havendo títulos disponíveis

18. Na atualidade vêm sendo realizadas propostas de leilões de outorga onerosa em áreas de reestruturação por meio do instrumento das Áreas de Intervenção Urbana (AIU), mas até o momento da redação desse artigo nenhuma AIU havia sido aprovada. Entre os projetos de lei de AIUs em tramitação na Câmara Municipal estão: PIU Arco Jurubatuba (AIU Jurubatuba, AIU Interlagos, AIU Vila Andrade); PIU Arco Tietê (AIU Limão- Casa Verde, AIU Santana-Vila Guilherme); PIU Arco Pinheiros (AIU Pinheiros); PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos (AIU Vila Leopoldina) e PIU Setor Central (AIU Setor Central).

para revenda. Segundo dados fornecidos pela B3 à autora, até janeiro de 2019 na OUC FL apenas 3% dos Cepacs haviam sido revendidos e 7% na OUC AE. Os dados dos valores transacionados no secundário indicam ainda que quem revendeu, provavelmente o fez por um preço similar em termos reais ao preço de aquisição na maior parte das vendas, não havendo lucro, apenas a recuperação do dinheiro investido (ver STROHER, 2019, p.179).

Considerações Finais

Diferentemente da narrativa de impessoalidade da construção do preço do Cepac, mostrou-se um quadro marcado pela intensa circulação de interesses e expectativas entre consultores, empreendedores imobiliários e a Prefeitura. Primeiro, a partir do fato de que os próprios empreendedores constituem fonte de informação sobre as taxas de rentabilidade consideradas no cálculo do preço mínimo do Cepac, a exemplo da taxa interna de retorno (TIR), a taxa mínima de atratividade (TMA), e o valor presente líquido (VPL). Segundo, porque os empreendedores procuram evitar cenários de concorrência, que poderiam levar a um aumento do preço do título nos leilões. Isso ocorre, por exemplo, ao informarem que necessitam de uma quantidade maior de Cepac do que de fato precisam, e também através da mobilização do setor quando ocorre algum ágio excepcional do título, a exemplo do caso retratado na OUC Água Espreada em fevereiro de 2008. Diferente de um sistema anônimo de mercado competitivo, esses fatos mostraram o papel proativo dos empreendedores imobiliários na construção social do preço do título.

Em contraste com a narrativa de maior transparência na precificação do direito adicional de construção por meio do Cepac, discutiu-se que os Estudos de Viabilidade Econômica têm ocultado aspectos fundamentais para compreensão e publicidade dos fatores que subsidiam a decisão do seu preço, a exemplo das taxas de rentabilidade (TIR, TMA, margem de lucro do incorporador) utilizadas para efeitos de cálculo do preço inicial do título.

Embora não haja um estudo mais sistemático sobre a real capacidade do Cepac antecipar a arrecadação do direito adicional de construção em favor da Prefeitura, há uma sensação entre os gestores entrevistados de que os incorporadores deixam para comprar os títulos no leilão mais próximo possível da

aprovação do projeto. Também não tem havido constância na realização dos leilões, o que tem acarretado grandes atrasos em certos casos, ao invés de adiantamento na arrecadação.

A expectativa de antecipação na arrecadação também tinha relação com a possibilidade de aquisição do Cepac por outros tipos de compradores, não apenas por aqueles ligados ao universo do mercado imobiliário, o que os estudos mostraram que não tem ocorrido. O perfil dos compradores do direito adicional de construção dentro e fora das OUCs continua sendo o mesmo, agentes pertencentes ao mercado imobiliário. A mera transformação desse direito em um título não atraiu os investidores financeiros no mercado de capitais para as OUCs paulistanas até o momento.

Referências

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.
- HAILA, A. *Urban Land Rent*. Singapore as a property state. West Sussex, Wiley Blackwell, 2016.
- MALERONKA, C. *Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea*: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política* (online), v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.
- PERETTO, F.; SANTORO, P.; OKSMAN, S. Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo - Enanparq. In: ENANPARQ, 5., 2018, Salvador. *Anais* [...] Salvador: UFBA, 2018. v. 1, p. 1-18.
- REZENDE, V.F.; FURTADO, F.; CORRÊA DE OLIVEIRA, M.T.; JORGENSEN JUNIOR, P. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009.
- RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. (org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 119-138.
- ROLNIK, R. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In: OSÓRIO, L. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 199-213.
- SANDRONI, P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. *GV Pesquisa - EAESP*, FGV, Relatório 27/2008, São Paulo, 2008.
- SÃO PAULO (Cidade). *Prospecto de Registro da Operação Urbana Faria Lima de 2015*. São Paulo, SP Urbanismo, 2015. Disponível em: https://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19528. Acesso em: 13 maio 2016.

- SÃO PAULO (Cidade). *Histórico de leilões de Cepac de setembro de 2018 da Operação Urbana Água Espraiada*. São Paulo, SP Urbanismo, 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19458. Acesso em: 16 fev. 2019.
- SÃO PAULO (Cidade). *Histórico de leilões de Cepac de outubro de 2021 da Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo, SP Urbanismo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2021/historico%20leiloes%20OUs%20_26out21.pdf. Acesso em: 05 maio 2022.
- SAVINI, F; AALBERS, M. The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, v. 23, n. 4, p. 1-17, 2015.
- STROHER, L. *A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: O Papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, Santo André, 2019. Disponível em: http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2020/06/TESE-LAISA_18.11.19_REVISAO-FINAL.pdf.

Paula Ciminelli Ramalho é engenheira ambiental, mestra e doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) com a tese “Avaliação de impacto ambiental em diálogo com o campo do planejamento: o caso das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole paulista”, realizada sob orientação da Profa. Sandra Momm e coorientação do Prof. Pedro Roberto Jacobi, defendida em 2021 e indicada em 2022 para a 17ª edição do Prêmio Capes de Tese, promovido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Sandra Momm é arquiteta e urbanista, doutora em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Contribuições do campo do planejamento para análise das ferramentas de avaliação ambiental

Paula Ciminelli Ramalho
Sandra Momm

Introdução

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é uma ferramenta de suporte à decisão, de caráter preventivo e multidisciplinar que, por meio de um processo sistemático, visa examinar antecipadamente as possíveis consequências ambientais de ações humanas (GLASSON *et al.*, 1997; CASHMORE, 2004; JAY *et al.*, 2007; SÁNCHEZ, 2008). Surge na segunda metade do séc. XX em meio à emergência da temática ambiental e à preocupação com a necessidade de implementação de ferramentas de controle de poluição. A partir da década de 1990, a AIA passa a ser considerada a principal ferramenta de prevenção de danos ambientais, em âmbito mundial (FOWLER; AGUIAR, 1993; CASHMORE, 2004).

A difusão da AIA e de outras formas derivadas de avaliação ambiental¹ reverbera na literatura que, sob diferentes abordagens e de forma dinâmica, absorve e

1. Acompanhando a evolução da AIA, diversas outras formas de avaliação ambiental se desenvolveram nas últimas décadas como, por exemplo, a avaliação de impacto à saúde, avaliação ambiental estratégica (AAE) e a avaliação de sustentabilidade (AS) (RETIEF, 2010; POPE *et al.* 2013). Pope *et al.* (2013) ressaltam que, embora o campo da avaliação ambiental tenha se diversificado a partir de conceitos e bases teóricas específicas, os diferentes tipos de avaliação ambiental conservam fundamentos e estrutura comuns e muitas das questões que ocupam os profissionais e pesquisadores da AIA, desde o início, continuam a ser objeto de reflexão e debate contínuos.

reconstrói aspectos da teoria e da prática. Atualmente, três temas ganham destaque nos debates contemporâneos: o primeiro deles contempla questionamentos sobre a prática, ou como os processos têm sido conduzidos; o segundo investiga o que se tem alcançado com a aplicação da AIA, ou seja, análises sobre sua efetividade; e o terceiro refere-se aos princípios teóricos, definições e propósitos (RETIEF, 2010; MORGAN, 2012; POPE *et al.*, 2013).

Nesse terceiro grupo, estudos têm questionado a lógica técnico-racionalista em que foi concebida a AIA, fundamentada em levantamentos de dados e análises de caráter científico. A perspectiva racionalista faz com que seu funcionamento venha sendo revisto do ponto de vista procedimental, com o intuito de alcançar melhores soluções (RETIEF, 2010; MORGAN, 2012). No entanto, o histórico de sua aplicação demonstra desafios relacionados ao seu papel enquanto ferramenta indissociável de processos políticos de decisão, o que faz com que análises essencialmente instrumentais não alcancem discutir a complexidade da ferramenta (CALDWELL, 1991).

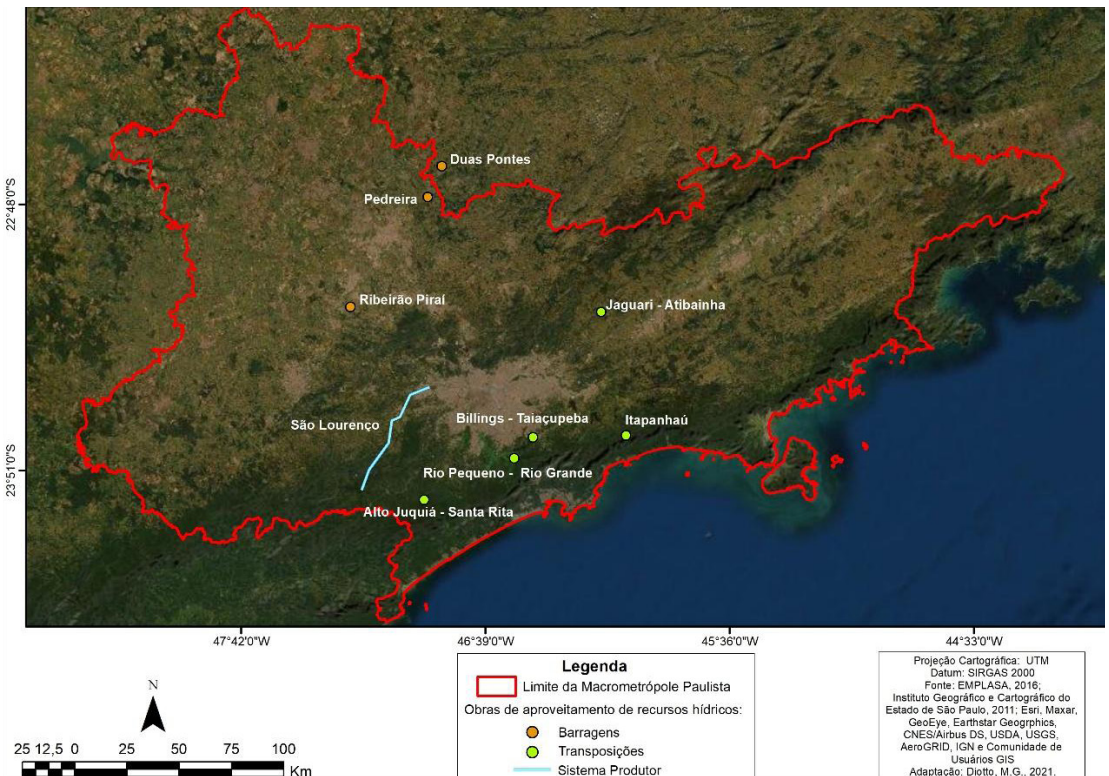
De forma geral, análises contemporâneas ressaltam a importância de olhar para o contexto de aplicação, em diversos aspectos: social, político, institucional, econômico e territorial (WOOD, 2003; CASHMORE; BOND; COBB, 2007; KOLHOFF; RUNHAAR; DRIESSEN, 2009; BLICHARSKA *et al.* 2011; GAZZOLA, 2008; GAZZOLA *et al.* 2011). Com isto, a produção acadêmico-científica sobre a AIA tem buscado contribuições em outros campos interdisciplinares, destacando-se as contribuições teóricas oriundas do campo do planejamento (LAWRENCE, 2000, 2003; OWENS; RAYNER; BINA, 2004; POPE *et al.* 2013; REHHAUSEN, 2019).

Considerando esta perspectiva, o objetivo deste capítulo, baseado em parte do conteúdo de tese de doutoramento, é explorar como reflexões oriundas do campo do planejamento, notadamente aquelas sobre a racionalidade de suas bases epistemológicas, podem contribuir para compreensão da natureza e dos limites das ferramentas de avaliação ambiental. Aspectos relacionados à racionalidade instrumental e comunicativa do planejamento foram discutidos nos processos de AIA e licenciamento ambiental (LA) das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole paulista (MMP), que tramitaram durante a crise hídrica de 2013-2015.

Nesse período, uma seca atípica impactou a região e comprometeu o sistema de abastecimento de água, o que demandou a realização de obras emergenciais submetidas ao LA com a premência de conclusão das aprovações. São

os seguintes processos que tratam dos empreendimentos: Sistema Produtor São Lourenço (SPSL), barragens de Pedreira e Duas Pontes, barragem do Ribeirão Pirai, transposição do Alto Juquiá para o Ribeirão Santa Rita, transposição do Rio Itapanhaú para o Sistema Produtor Alto Tietê (SPAT), interligação entre os reservatórios do Jaguari e Atibainha, interligação entre os braços do Rio Grande e Rio Pequeno da represa Billings e da represa Billings para o reservatório Taiaçupeba. A Figura 1 localiza as obras objeto de AIA e LA no território da MMP.

Figura 1. Localização aproximada das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a MMP, objeto dos processos de LA estudados



Fonte: Ramalho (2021, p. 28, Figura 2). Elaboração: Marina Gama Diotto.

Os procedimentos de LA foram conduzidos pelo órgão ambiental estadual Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), com a participação de órgãos externos intervenientes no âmbito de suas atribuições legais, com a oitiva da sociedade civil por meio de audiências públicas e com a atuação dos conselhos competentes. Nos casos estudados, a AIA está associada ao processo de LA, subsidiando a tomada de decisão.

Para a pesquisa proposta, foi utilizada uma abordagem qualitativa a partir da relação teórico-empírica, das particularidades do objeto de estudo, do contexto da crise hídrica – que tornou urgentes as medidas de garantia de abastecimento – e do enfoque de pesquisa proposto na tese. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi organizada em três etapas principais: revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com atores chave (*key informants*)².

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e conclusões. Na primeira seção, são discutidas a trajetória e as diferentes racionalidades que embasam as teorias de planejamento e como essas racionalidades podem ser verificadas na AIA. Na segunda seção, é apresentada a análise sobre as relações entre a AIA e as racionalidades instrumental, comunicativa e insurgente do planejamento, no caso estudado. Por fim, são discutidas as demandas de novas abordagens teóricas e metodológicas frente às limitações das abordagens correntes para análise das ferramentas de avaliação ambiental, em diálogo com o campo do planejamento.

AIA e as teorias de planejamento

As ferramentas de avaliação ambiental precisam ser compreendidas como parte de processos políticos de tomada de decisão e, portanto, é necessário ampliar a visão instrumental e investigar aspectos para além da sistemática de sua aplicação (KØRNØV; THISSEN, 2000; CASHMORE, 2004; HILDING-RYDEVIK; BJARNADÓTTIR, 2007; RUNHAAR, 2009; WESTON, 2010;

2. A pesquisa documental incluiu o exame físico dos processos de LA, pareceres e manifestações da sociedade civil e de órgãos intervenientes. Já as entrevistas foram realizadas com atores considerados chave no desenvolvimento dos processos de LA, sendo eles governamentais e não governamentais. Os entrevistados foram identificados aleatoriamente como E1 a E20 e o sigilo de sua identidade foi mantida.

HILDING-RYDEVIK; ÅKERSKOG, 2011; WALLGREN *et al.* 2011). Esta concepção está cada vez mais evidenciada na literatura e, considerando esta premissa, autores têm buscado contribuições nas ciências políticas, sociais e, especialmente, no campo do planejamento, para discutir os limites da avaliação ambiental (OWENS; RAYNER; BINA, 2004; LAWRENCE, 2000; RICHARDSON, 2005; WESTON, 2010; MORGAN, 2012)³.

Lawrence (1997, 2000) questiona que a teoria de AIA tenha evoluído sem uma base conceitual sólida e aponta caminhos para uma construção epistemológica, chamando a atenção para o potencial de contribuição das teorias de planejamento. Segundo o autor, mesmo com caminhos paralelos e algumas convergências, a interação entre a teoria de AIA e as teorias de planejamento se dá de forma limitada e esporádica, o que significa que a AIA não tem conseguido se beneficiar das lições já aprendidas no estudo do planejamento (LAWRENCE, 2000). O autor compreende, por exemplo, que muitas tendências negativas atribuídas ao planejamento racionalista parecem igualmente válidas para a AIA, no entanto, poucos avanços foram alcançados para superá-las no caso das ferramentas de avaliação ambiental.

Principalmente a partir dos trabalhos de Lawrence (1997, 2000), outros autores têm trazido à discussão as implicações da perspectiva racionalista para a aplicação das ferramentas de avaliação ambiental (KØRNØV; THISSEN, 2000; OWENS; RAYNER; BINA, 2004; RICHARDSON, 2005; JAY *et al.*, 2007; WESTON, 2010; RETIEF, 2010; MORGAN, 2012; LOBOS; PARTIDÁRIO, 2014). Lobos e Partidário (2014) apontam que a AIA surge e se difunde, num momento em que predominava uma visão racionalista de planejamento, como instrumento de análise técnico-científica, para subsidiar de forma objetiva os processos decisórios, por meio da previsão e análise das consequências ambientais das diferentes alternativas de desenvolvimento. Jay e outros (2007, p. 293) consideram que a AIA está sob uma “camisa de força do racionalismo”. Para Owens, Rayner, Bina (2004) a limitação dada pela racionalidade tecnicista faz com que as ferramentas de avaliação tenham sido conceituadas de forma inadequada.

Mesmo estudos mais recentes ainda apontam os limites da origem racionalista das ferramentas de avaliação ambiental (STOEGLEHNER, 2010; LOBOS;

3. Revisão sistemática realizada com o objetivo de mapear como tem se mostrado, na literatura recente, a interface entre a produção acadêmica que trata da aplicação da AIA e o campo do planejamento pode ser verificada em Ramalho (2021).

PARTIDÁRIO, 2014, REHHAUSEN, 2019). Rehhausen (2019), por exemplo, discute a efetividade e qualidade da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) na Alemanha, e considera que o alcance da ferramenta é limitado. O autor parte da hipótese de que a AAE é influenciada por tradições de planejamento e administrativas que impossibilitam a emergência de abordagens mais ambiciosas. Regulamentações pouco claras, restrições organizacionais e uma abordagem de planejamento baseada no conhecimento técnico de especialistas, em detrimento a uma abordagem colaborativa, são apontadas como fatores que limitam a qualidade da AAE.

As abordagens racionais de planejamento foram dominantes nas décadas de 1950 e 1960 e têm suas origens numa epistemologia positivista, de ideais enraizados na tradição iluminista e centrada na racionalidade técnico-científica (HEALEY, 1997, 2003; SCHOENWANDT, 2008; WATSON, 2016; ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2018). O planejamento racional está fundamentado na ideia do território como um sistema, que pode ser modelado e previsto. Análises instrumentais e procedimentais seriam então capazes de identificar o melhor caminho para atingir metas previamente estabelecidas, conferindo objetividade à tomada de decisão, com a presença de mecanismos de avaliação e controle (ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2018). Nesta perspectiva, o planejador se apresenta como um expert, aquele que detém o conhecimento técnico, visto como politicamente neutro, e a capacidade de utilizá-lo para conceber soluções adequadas ao interesse público (WATSON, 2016; ALLMENDINGER, 2017).

Entre as décadas de 1970 e 1980, começa a haver mudanças em direção ao pós-positivismo (ALLMENDINGER, 2017), com abordagens que confrontam o viés instrumental e procuram se constituir alternativas (COSTA, 2008, WATSON, 2016). Entre elas, o planejamento comunicativo e colaborativo surgiram como perspectivas derivadas da ideia de racionalidade comunicativa de Habermas (HABERMAS, 1984). Estas abordagens conferem centralidade às relações entre o Estado e as demais partes interessadas nos processos de planejamento e à busca pelo consenso a partir da argumentação (HEALLEY, 1997, 2003; COSTA, 2008; WATSON, 2016; ALLMENDINGER, 2017). Assim, se aproximam desta perspectiva as abordagens propostas por Friedman (1973) (*transactive planning*), Forester (1989) e Innes (1995), que questionam, de início, os paradigmas da abordagem racional e, em seguida, por Healey (1997, 2003) (*collaborative planning*). No planejamento comunicativo os processos estariam baseados no diálogo e coprodução e

os planejadores passam a exercer o papel de mediadores (HEALLEY, 1997, 2003; RANDOLPH, 2007; COSTA, 2008; WATSON, 2016, SAGER, 2017). Segundo Sager (2017), a intenção é incorporar ao processo a visão de afetados, tornando as recomendações conjuntas difíceis de ignorar frente às decisões políticas.

A regulamentação da AIA é contemporânea ao surgimento das abordagens comunicativas de planejamento e prevê em sua sistemática a etapa de consulta pública. No entanto, de forma geral, os processos participativos na AIA não são deliberativos e, entre seus objetivos estão informar a população afetada sobre o empreendimento que está sendo avaliado e fazer chegar ao órgão técnico eventuais temas que tenham escapado ao estudo ambiental (DEVLIN; YAP, 2008; O'FAIRCHEALLAIGH, 2010, GLUCKER *et al.*, 2013). Neste sentido, Richardson (2005) considera que a teoria de AIA não acompanhou a virada comunicativa das teorias de planejamento e que os estudiosos e profissionais da avaliação de impacto têm o desafio de incorporar às decisões valores éticos e políticos, para além das questões científicas.

Com o avanço dessas discussões, tem sido cada vez mais questionado o caráter participativo e deliberativo dos processos de avaliação ambiental (PALERM, 2005; VAN BUUREN; NOOTEBOOM, 2010; BONIFAZI; REGA; GAZZOLA, 2011; PARTIDÁRIO; SHEATE, 2013, VAN DOREN *et al.*, 2013). Van Doren *et al.* 2013, por exemplo, propõem um arcabouço para analisar a efetividade da AAE que confere maior importância à participação dos interessados, como forma de incorporar conhecimento para além do científico.

No entanto, o discurso e a prática das abordagens comunicativas do planejamento também foram alvo de críticas, entre elas, a forma como são (ou não são) consideradas as relações de poder (HEALEY, 2003; SAGER, 2017). É importante para o processo decisório que sejam levados em conta assimetrias e conflitos de interesses nos espaços de participação, sob o risco de que se tornem tendenciosos ou usados para atender aos interesses do capital, como uma forma de legitimar a lógica neoliberal (SAGER, 2017; ALLMENDINGER, 2017).

Na literatura de AIA, da mesma forma, alguns trabalhos observam que mesmo a prática baseada numa lógica comunicativa encontra limites para a real consideração de interesses da população afetada (GAZZOLA, 2008; ISAKSSON; RICHARDSON; OLSSON, 2009; PARTIDÁRIO; SHEATE, 2013; LOBOS; PARTIDÁRIO, 2014; GAZZOLA; RINALDI, 2016). Partidário e Sheate (2013, p.27) consideram que o engajamento das partes interessadas pode ser relevante para os processos de avaliação de impacto, desde que o público seja realmente

ouvido e não usado apenas como “mecanismo de verificação”. Gazzola e Rinaldi (2016, p. 7) criticam aplicar a AIA a decisões já tomadas e alertam que, diferentemente disso, “aumentar a transparência na tomada de decisões pode ser percebido como uma ameaça às relações de poder por aqueles que têm agendas ocultas” e deliberadamente conduzir a negociações com pouca ou nenhuma transparência. Corroborando essas considerações, Owens, Rayner e Bina (2004) compreendem que está sendo superado o entendimento da avaliação como uma ferramenta objetiva capaz de levar a “melhores decisões” e, assim como outros autores, recorrem aos teóricos pós-positivistas que “exigem processos mais transparentes, deliberativos e inclusivos” (OWENS; RAYNER; BINA, 2004, p. 1944).

A partir do debate nessas questões cada vez mais presentes na literatura de AIA, dois temas ganham relevância. O primeiro deles é a emergência do contexto, que passa a ser tratado com importância para a compreensão das ferramentas de avaliação ambiental (CASHMORE; BOND; COBB, 2007; HILDING-RYDEVIK; BJARNADÓTTIR, 2007; RETIEF, 2010; RUNHAAR; DRIESSEN, 2007; Blicharska *et al.*, 2011; GAZZOLA, 2011; VAN DOREN, 2013). Novamente, esta também é uma percepção dos teóricos do planejamento, trazida, por exemplo, por Watson (2009, 2016) ao discutir os desafios específicos do planejamento contemporâneo para o sul global, que importaram modelos do hemisfério norte.

O segundo, a relevância de práticas que enfrentem as relações de poder estruturalmente estabelecidas nos espaços de participação. No campo do planejamento, surge a ideia do planejamento radical ou insurgente, pautado no ideal de justiça social, na desestabilização das relações de dominação e na mobilização e ação subversiva dos cidadãos (SCHOENWANDT, 2008, ALLMENDINGER, 2017, MIRAFTAB, 2017; RANDOLPH; FREY, 2018). Na literatura de AIA, ganha espaço a tratativa sobre a participação informal como forma de reivindicar a participação efetiva da população afetada (DEVLIN; YAP, 2008; GLUCKER *et al.*, 2013).

Limites dos modelos de planejamento

Nesta seção é proposta uma análise sobre a relação entre os modelos de planejamento racional (ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2018), colaborativo (HEALEY, 1997) e insurgente (RANDOLPH, 2007; MIRAFTAB, 2017) nos casos estudados. A análise foi inspirada, entre outros trabalhos, na proposição feita por Van Dijk, Van Der Vlist e Van Tatenhove (2011) a respeito de um instrumento específico de avaliação ambiental holandês. Os autores utilizam como critério de análise características dos modelos racional e comunicativo de planejamento e verificam que, naquele caso, a avaliação ambiental incorpora uma combinação de ambas as abordagens, que não são mutuamente excludentes. Ao longo da análise a seguir, são pontuadas falas de atores entrevistados nos casos estudados, que dialogam com essa abordagem. As falas registradas expressam a percepção dos e das participantes sobre os processos de LA e das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole Paulista, desde a posição em que ocuparam nos processos.

AIA e a racionalidade instrumental

As contribuições da literatura de planejamento para a discussão da AIA reforçam a influência do modelo racional na concepção e funcionamento das ferramentas de avaliação ambiental, pautada essencialmente em uma abordagem instrumental, ou técnico-científica (LAWRENCE, 2000; RICHARDSON, 2005; WESTON, 2010; ALLMENDINGER, 2017). A seguir, são discutidas algumas características apontadas pela literatura para o modelo racional de planejamento, avaliando sua aderência aos casos estudados neste trabalho.

O primeiro aspecto analisado é a referência de previsibilidade (ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2018). Assim como no modelo racional de planejamento, a AIA está pautada na ideia de que seu objeto (a cidade ou a região no caso do planejamento ou o ambiente afetado, no caso da AIA) existe como um sistema que pode ser modelado com base em cenários previsíveis e sobre o qual se tem controle a partir do conhecimento de seu funcionamento. Esta é a característica mais evidente da AIA, que foi criada justamente com o intuito de antever, controlar e minimizar adversidades, especificamente impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimentos. Os entrevistados que participaram da pesquisa, quando questionados

sobre os objetivos da AIA referem-se à ferramenta como um “processo de planejamento” (E6), “um instrumento feito para prever os impactos” (E8) e destacam a necessidade de “saber de antemão o que são os potenciais impactos e as formas de mitigar ou prevenir” (E9).

Outro aspecto do modelo racional que pode ser identificado na AIA é a predominância do argumento técnico, amparado pelo caráter científico dos dados e no positivismo jurídico. O processo de LA no Brasil, assim como em outros países, está essencialmente baseado na análise técnica de documentos produzidos por profissionais habilitados e em parâmetros normativos predeterminados. Nas falas dos entrevistados, fica evidenciada a ideia da superioridade do argumento técnico e mesmo os movimentos populares sentiram necessidade de buscar assessorias para construir argumentos científicos que pudessem embasar suas reivindicações e viabilizar o diálogo com o órgão licenciador.

Esse aspecto está relacionado a mais uma característica do modelo baseado na racionalidade instrumental, que é a exclusão de outros saberes e o esforço de afastar da análise elementos considerados subjetivos. Assim, demandas das comunidades afetadas que não sejam possíveis de traduzir em relatórios técnicos não encontram espaço, o diálogo com o cidadão comum fica prejudicado e a assimetria de informações e de conhecimento impossibilita a participação efetiva no processo de AIA. Nas entrevistas, foram registradas nas falas de representantes da sociedade civil queixas como: “Eles despejam um balde de argumentos técnicos que ninguém entende (...) está virando um assunto só pra entendidos, mas é coisa pública, como assim é só para entendidos?” (E10) ou, ainda, “Parece que as pessoas não fazem parte, como se elas não soubessem falar sobre o vínculo que elas têm com o lugar (...) quando você pega o documento, você não se reconhece naquilo” (E16). Já representantes do poder público sugerem que a população não é capaz de participar de forma qualificada, alegando, por exemplo, que “há um grande problema na participação da sociedade civil, que é a sua condição, a sua (in)competência de entender aquilo que está sendo discutido” (E11).

Associada às ideias da superioridade do argumento técnico e exclusão de outros saberes está a concepção do agente licenciador como autoridade, dotado do conhecimento necessário para avaliar tecnicamente os argumentos apresentados por qualquer das partes interessadas no processo. Esta noção se aproxima da ideia do planejador especialista do modelo racional de planejamento, o *expert* capaz de determinar as melhores soluções para o interesse público, numa posição, supostamente, politicamente neutra (ALLMENDINGER, 2017).

Assim, verifica-se que os processos de AIA e LA estão inseridos num sistema pautado por valores semelhantes àqueles que sustentam o modelo racional de planeamento. O quadro abaixo sintetiza as características da AIA oriundas de sua natureza instrumental, que se assemelha às características do modelo racional de planeamento (ALLMENDINGER, 2017) e os desafios que se apresentam para superar os limites intrínsecos.

Quadro 1. Características da natureza instrumental da AIA e desafios

Características da natureza instrumental	Desafios
Previsibilidade (o território como um sistema passível de modelagem)	Como incorporar incertezas?
Superioridade do argumento técnico	Como dialogar com o cidadão leigo?
Exclusão de outros saberes (que não objetivos e alinhados à epistemologia das ciências naturais)	Como incorporar elementos subjetivos?
Planejador (agente ambiental) como autoridade	Como romper assimetrias e assimilar a participação de todos os envolvidos?

Fonte: Ramalho (2021, p. 185).

Dessa forma, a racionalidade instrumental da AIA implica limitações para incorporar elementos subjetivos e incertezas. Com isso, numa conjuntura em que a problemática ambiental está cada vez mais visível e em que vulnerabilidades são evidenciadas, há necessidade de elaborar estratégias para enfrentar os conflitos decorrentes dessas limitações e as demandas de maior acesso à informação, participação e justiça.

AIA e a racionalidade comunicativa

Embora a tônica da racionalidade instrumental seja mais evidente na AIA, há características que merecem destaque por se aproximarem, em teoria, dos modelos de planeamento baseados na racionalidade comunicativa. No campo do planeamento, abordagens pautadas na racionalidade comunicativa surgem como um movimento para superar os limites da racionalidade instrumental, em direção a processos mais inclusivos. Na AIA, a previsão de envolvimento das partes interessadas, por meio dos espaços formais de participação, é o aspecto que mais se aproxima da racionalidade comunicativa.

No Brasil, há a obrigatoriedade de realização de audiências públicas nos processos de AIA subsidiados por EIA e, além disso, a garantia de assento de representantes da sociedade civil nos conselhos deliberativos de meio ambiente. Ambas as previsões se justificam com base na ideia presente em outros temas da agenda ambiental, e determinada constitucionalmente, de que o meio ambiente é um bem de interesse comum. Na prática, porém, há controvérsia quanto aos espaços de participação serem realmente efetivos (XAVIER *et al.*, 2019).

O primeiro aspecto a ser discutido sobre as abordagens do planejamento baseadas na racionalidade comunicativa é a ideia de que deve haver um diálogo entre as partes interessadas nos processos, baseado na argumentação e a construção conjunta de soluções, contemplando diferentes visões (HEALEY, 2003, 2013; SAGER, 2017). A possibilidade de participação de todos os segmentos da sociedade no processo de AIA está prevista em sua sistemática, no entanto, não necessariamente o diálogo efetivo ocorre, na medida em que se tornam válidos apenas os argumentos técnicos, atribuídos a profissionais qualificados e especialistas.

Nos casos estudados, as informações fornecidas pelos entrevistados evidenciam a percepção de que há dificuldades na comunicação entre as partes e visões bastante distintas sobre o funcionamento das audiências e reuniões em que participa a sociedade civil. Parte dos entrevistados critica o formato dos espaços de participação, enquanto outra parte entende que a contribuição da população permite aprimorar as análises. Ao mesmo tempo, alguns entrevistados consideram que a população não é efetivamente ouvida e outros consideram que não está disposta a ouvir.

Um segundo aspecto das abordagens baseadas na racionalidade comunicativa a ser considerado é o caráter deliberativo dos espaços de participação. No caso brasileiro, as audiências públicas são espaços consultivos, em que a população tem direito à voz, no entanto, as colocações apresentadas não são vinculantes à decisão do órgão ambiental licenciador. Já os conselhos de meio ambiente, em âmbito federal, estadual e municipal, são deliberativos e contam com representação da sociedade civil.

Para os casos analisados, no entanto, entrevistados criticam a representatividade e a composição dos conselhos, compreendendo que a participação da sociedade civil é desproporcional e que não é viável aos representantes do segmento conseguir maioria nas votações. Outros, por sua vez, consideram que os espaços de participação são utilizados politicamente, o que ilustram falas como “(...) tem um problema de confiança, tem um problema de percepção e tem um problema

de uso político (...) o uso político de ‘não deixar fazer’, do ‘quanto pior melhor’ (...) uma disputa de grupos políticos, mesmo” (E9).

As discussões sobre o conteúdo e formato dos espaços de participação estão associadas a outra característica dos modelos de racionalidade comunicativa, que é o papel do planejador como mediador do diálogo e decisão (SAGER, 2017). Como exposto anteriormente, o papel dos técnicos do órgão licenciador se correlaciona com o papel do planejador na abordagem racional do planejamento, ou seja, trata-se do técnico especialista, politicamente neutro, mas detentor do conhecimento necessário para a análise das informações e decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, atuando supostamente a favor do interesse público. Nesse sentido, não se observa nos casos estudados a atuação dos agentes dos órgãos ambientais ou mesmo de representantes nos conselhos de meio ambiente, atuando como mediadores do diálogo entre as partes.

Ainda sobre a participação da sociedade civil nos processos de AIA, cabe ressaltar que alguns autores consideram ser uma participação tardia (XAVIER *et al.* 2019), ou seja, a população seria convidada a se manifestar num momento em que as decisões sobre a concepção, e até mesmo sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, já teriam sido tomadas. Para os casos analisados, o objeto de LA gera especificidades nesse sentido, pois a questão da participação na AIA se mistura com a questão da participação nos processos de planejamento de recursos hídricos.

A política de recursos hídricos, em nível federal e estadual, contempla uma perspectiva de governança (BARBOSA; ALAM; MUSHTAQ, 2016), com a participação das partes interessadas nas decisões dos comitês e conselhos, aproximando-se também da lógica comunicativa do planejamento. Ainda assim, há críticas sobre a efetividade da participação. Van Den Brandeler e outros (2014) consideram que apesar de ter havido um processo de transição na governança da água no Brasil, as decisões ainda são tomadas fora dos novos órgãos deliberativos. Segundo os autores, o setor governamental atua sob uma tradição tecnocrática e os agentes do Estado mantêm uma reivindicação de autoridade por meio do uso de conhecimento especializado, o que inibe a influência de outros atores. Barbosa, Alam e Mushtaq (2016) verificam que falta legitimidade dos comitês e que suas decisões não se refletem nos planos do governo.

Com isto, nos casos estudados, as demandas relativas à participação nos processos de planejamento de recursos hídricos se refletem no âmbito da AIA. Nas audiências públicas, nas reuniões do Conselho Estadual do Meio Ambiente

(Consema) e também nas falas dos entrevistados, surgiram manifestações sobre a concepção das obras e alegações de que a população não teve acesso a informações sobre os projetos submetidos ao LA. A população questiona o caráter excludente dos planos de recursos hídricos e a ausência de oportunidades para discutir sobre a finalidade das obras e sobre as alternativas técnicas e locacionais que subsidiam a estratégia de abastecimento público. Nesse sentido, surgem falas como: “a questão da participação já vem de antes, desde os planos, não é só o licenciamento (...) não tem participação nem sobre a construção, nem sobre o licenciamento, nem sobre a necessidade da obra” (E16).

Além da ausência de discussão nas fases iniciais do processo, a principal crítica que tem sido apontada na literatura para os modelos baseados na racionalidade comunicativa é a de que, assim como no modelo racional, as relações de poder não são consideradas (HEALEY, 2003; SAGER 2017; ALLMENDINGER, 2017). Van Dijk, Van Der Vlist e Van Tatenhove (2011) confirmam esta crítica e propõem, a partir de contribuições das ciências políticas para a definição de poder, uma perspectiva de análise da AIA que contempla, além das características dos modelos racional e comunicativo, três dimensões das relações de poder entre as partes interessadas. A primeira dimensão proposta pelos autores é relativa à capacidade dos atores de alcançar (ou influenciar) resultados por sua capacidade pessoal de interação; a segunda dimensão, relativa à posição em que se encontram os agentes nos arranjos e nas práticas de planejamento; e, por fim, a terceira dimensão, associada às relações estruturais de dominação.

Nos casos estudados, fica evidente que as relações de poder nos processos de tomada de decisão e, especificamente nos espaços formais de participação, estão bem estabelecidas e, sob nenhuma das três perspectivas propostas por Van Dijk, Van Der Vlist e Van Tatenhove (2011) parecem ter sido ameaçadas. Os participantes expressam desconforto com relação às assimetrias de poder em falas como “o licenciamento é um rolo compressor, nas entrelinhas você percebe que não há como questionar o licenciamento por uma base legal, racional” (E10); “as empresas de água têm grande poder nesses espaços, elas pautam grande parte das políticas, por isso existe uma dificuldade de participação popular nesses espaços” (E16); ou, ainda: “Lá dentro são só pessoas que têm influência nas empresas” (E17) e “O comitê de bacias é um ambiente autárquico de constrangimento, é um ambiente ditatorial que se você não tiver uma carteirada pra dar, você não consegue nem falar” (E10).

Novamente, pelo fato de o LA se aplicar às obras de aproveitamento de recursos hídricos e, dada a relação particular entre o sistema ambiental e de recursos hídricos nestes casos, foi abordada nas entrevistas a participação nas audiências públicas e no Consema, no âmbito da AIA, bem como nos comitês de bacias. A percepção dos entrevistados sobre as disputas de poder é semelhante para todos os espaços em que há representação da sociedade civil.

AIA e insurgências

Em decorrência da percepção de falta de legitimidade dos espaços formais de participação, ações insurgentes contra os processos de AIA e LA são observadas e, em muitos casos, podem atrasar, impedir ou reverter a implementação do projeto, conforme apontam Runhaar e Driessen (2007); Runhaar (2009) e Glucker *et al.* (2013). Nesse sentido, Devlin e Yap (2008) consideram importante a participação informal nos processos de AIA, que pode ser capaz de interferir por meio da mobilização popular, ainda que o processo formal esteja fechado aos interesses do público.

Nos casos estudados nesta pesquisa, na medida em que a população percebe a impossibilidade de vencer disputas nos espaços formais de participação, frustram-se as expectativas de que suas reivindicações sejam contempladas por meio do diálogo e duas iniciativas insurgentes chamam a atenção. São casos de movimentos populares que emergem de forma reativa à proposição e ao licenciamento dos empreendimentos, ou seja, surgem da mobilização contra as obras a partir do anúncio do LA, e cujos integrantes atuaram de forma expressiva, tanto nos espaços de participação formal (audiências públicas), como por meio de protestos, intervenções e articulações políticas. Dois movimentos se destacam: o “Movimento Popular Salve o Rio Itapanhaú” e o movimento “Barragem Não”, abordados a seguir, a partir das trajetórias relatadas por participantes nas entrevistas.

O primeiro caso é o do Movimento Popular Salve o Rio Itapanhaú, que surgiu da mobilização de educadores e ativistas de Bertioga, a partir de anúncios oficiais sobre o início do LA das obras de transposição e que foi agregando participação e se fortalecendo no decorrer do andamento do processo junto à Cetesb. Integrantes do Movimento estiveram presentes nas audiências públicas realizadas no âmbito do LA, em Biritiba-Mirim e em Bertioga e se manifestaram trazendo preocupação quanto aos impactos potenciais da obra na região de Bertioga, solicitando a realização de mais audiências, e criticando a gestão de recursos hídricos na MMP. As demandas registradas nas atas analisadas demonstram que os

espaços institucionalizados para consulta pública e participação social no processo de LA foram considerados insuficientes pelos populares e, além disso, que a população sentiu que suas preocupações e reivindicações não foram consideradas.

Durante todo o processo de ação e mobilização, o movimento teve como pauta, além da questão da participação na AIA e no LA, a discussão sobre o modelo de planejamento e gestão de recursos hídricos. Tanto nos registros das audiências públicas como nas falas dos entrevistados fica clara a crítica à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e ao modelo de abastecimento pautado em grandes reservatórios e buscando água limpa, cada vez mais longe, para atender aos interesses da RMSP. As falas da sociedade civil denunciavam que a demanda por participação se dá tanto quanto no LA da obra específica da transposição, como nas fases de planejamento das obras. A população não se sente parte das decisões sobre o uso dos recursos hídricos e os integrantes do movimento expressam desconforto em “ceder” água para São Paulo.

O segundo caso de ações insurgentes ao processo de LA identificado na pesquisa foi o do movimento Barragem Não, constituído por representantes de outros movimentos ambientalistas e de moradores dos municípios de Pedreira e Amparo, impactados pelas obras das barragens Pedreira e Duas Pontes. Assim como no caso de Bertioga, o início do licenciamento das obras repercutiu nos municípios afetados e moradores passaram a buscar informações sobre a localização e extensão do empreendimento.

Segundo informações coletadas nas entrevistas, na ocasião da realização das audiências públicas, ainda não havia mobilização expressiva de um movimento organizado. Representantes do movimento reforçaram em suas falas que não ficaram sabendo das audiências ou “não foram convidados”. Ainda assim, representantes de associação de moradores, sindicatos e populares se manifestaram nas reuniões ocorridas no âmbito do LA. As reivindicações que mais apareceram expressam dúvidas quanto à concepção das obras e preocupações com os impactos das desapropriações. Além disso, os oradores reclamam sobre a falta de transparência do processo e solicitam mais oportunidades de participação.

Durante a tramitação do processo de LA das barragens de Pedreira e Duas Pontes, após a data de emissão da LP, ocorreu o rompimento da Barragem de Brumadinho, evento que impulsionou o interesse e mobilização popular na região de Amparo e Pedreira, temendo o risco de que situação semelhante pudesse vir a ocorrer. Os entrevistados relatam que, após esse evento, os moradores se organizaram para obter informações sobre as obras.

Nos relatos dos representantes do movimento Barragem Não algumas preocupações ficam evidentes. Além do receio de rompimento das barragens e da extensão dos possíveis impactos em caso de acidente, observa-se que há descrédito de que a manifestação popular pudesse repercutir efeitos reais dado o poder dos políticos locais. Alguns participantes fazem referência ao “coronelismo” e relatam medo de retaliação por conta do posicionamento contrário. Por fim, cabe ressaltar que os participantes expressam, com desconforto, a impressão de que houve conflitos de interesses na proposição e realização das obras e fazem acusações de corrupção nos processos.

Reflexões para o aprimoramento da AIA na contemporaneidade

O estudo dos processos de LA, a partir das teorias de planejamento, demonstra a necessidade de novas abordagens teórico-metodológicas para a AIA e duas questões ficam bastante evidentes. Em primeiro lugar, a demanda por processos deliberativos e mais inclusivos, que é tratada tanto pela literatura de AIA (OWENS; RAYNER; BINA, 2004) como por autores do campo do planejamento (HEALEY, 2013; SAGER, 2017). Este aspecto está relacionado ao desafio de incorporar novos saberes ao processo de AIA, romper a superioridade do argumento técnico e questionar a neutralidade política dos dados científicos que subsidiam os estudos ambientais e a tomada de decisão. Desta forma, novas perspectivas demandam discutir sobre o papel da subjetividade nos processos de avaliação ambiental.

Xavier *et al.* (2019) propõem uma abordagem para a AIA a partir do conceito da ciência pós-normal (CPN). A CPN é expressão proposta por Funtowicz e Ravetz (1997) e, segundo os autores, a *expertise* científica em algumas situações é incapaz de solucionar os conflitos, sendo necessárias estratégias que contemplem outras formas de conhecimento, em arranjos que propõem chamar de “comunidade ampliada de pares” (FUNTOWICZ; RAVETZ, 1997, p. 226). Segundo Xavier *et al.* (2019) os fundamentos da CPN podem contribuir para aprimorar os mecanismos de participação social na AIA e promover uma participação mais efetiva e informada. Os autores consideram necessário envolver os cidadãos nas etapas iniciais do projeto e aproveitar a oportunidade para estabelecer novas formas de produção de conhecimento, mais contextualizados (XAVIER *et al.*, 2019, p. 53)

Em segundo lugar, outra questão relevante nas discussões sobre novas perspectivas é o cenário de emergência climática. O contexto de emergência climática evidencia um cenário de incertezas, em que o planejamento territorial precisa incorporar a ideia de adaptação (BLANCO, 2009). A necessidade de lidar com circunstâncias variáveis contraria a previsibilidade esperada pela sistemática das ferramentas de avaliação ambiental. Xavier *et al.* (2019) consideram que os diálogos interdisciplinares e intersetoriais “demandam novas formas de abordagem na relação com os atores sociais envolvidos, sendo que a natureza dos riscos contemporâneos e sua indeterminabilidade no presente se tornam tema fundamental” (JACOBI; SILVA-SANCHEZ; TOLEDO, 2019; XAVIER *et al.*, 2019, p.16).

A relação entre as mudanças climáticas – ou o cenário de emergência climática – e os sistemas de avaliação ambiental ainda é incipiente na literatura. Há estudos que investigam o potencial do conceito de serviços ecossistêmicos na efetividade da AIA (GENELETTI, 2011, 2013; MASCARENHAS, 2015; NIN, 2016; ROZAS-VASQUEZ, 2018), no entanto, há necessidade de ampliar a pesquisa sobre os possíveis impactos do cenário de mudanças climáticas na aplicação das ferramentas de avaliação ambiental, considerando os diversos aspectos que impactam seu funcionamento.

No entanto, as questões destacadas até aqui indicam que não será suficiente incorporar à AIA aspectos técnicos relacionados aos impactos das mudanças climáticas, sem que haja novas perspectivas sobre o modo de funcionamento dos sistemas de avaliação ambiental, que considerem, especialmente, o aumento do grau de incertezas e das vulnerabilidades de determinados ambientes e populações. O cenário de emergência climática acentua desigualdades e torna ainda mais importante repensar sobre o envolvimento das partes interessadas nos processos de AIA e sobre as formas de equalizar assimetrias na resolução dos problemas ambientais.

Conclusões

As contribuições teóricas coletadas e as análises obtidas a partir do caso estudado permitem pontuar algumas conclusões sobre a trajetória e perspectivas para a aplicação das ferramentas de avaliação ambiental e o seu potencial de aprimoramento. Verifica-se que reflexões sobre teorias, modelos e abordagens de planejamento podem contribuir para aprofundar compreensão sobre a natureza da AIA.

O estudo realizado corrobora a ideia de que a racionalidade instrumental das ferramentas de avaliação ambiental não alcança a complexidade e a dinâmica de aplicação da AIA no mundo contemporâneo. Há demanda de implementação de processos mais participativos e efetivamente inclusivos, o que implica repensar, inclusive, a forma como se reproduzem nos processos de AIA as relações de poder estruturalmente instituídas. Além disso, o aumento do grau de incertezas no mundo contemporâneo demanda capacidade de atuação num cenário de emergência climática, que acentua desigualdades e vulnerabilidades.

Estes se mostram pontos fundamentais para o aprimoramento das ferramentas de avaliação ambiental. Assim como aponta a literatura do campo do planejamento, o desafio está em explorar, sob novos paradigmas, abordagens teóricas e metodológicas que permitam abranger variáveis contextuais e extrapolar a compreensão instrumental dos processos até então considerados eminentemente técnicos.

Referências

- ACHEAMPONG, R. A. *Spatial Planning in Ghana*. Springer Nature Switzerland AG, 2018.
- ALLMENDINGER, P. *Planning Theory*. 3. ed. London: Macmillan Education UK, 2017.
- BARBOSA, M. C.; ALAM, K.; MUSHTAQ, S. Water policy implementation in the state of São Paulo, Brazil: Key challenges and opportunities. *Environmental Science & Policy*, v. 60, p. 11-18, 2016.
- BLANCO, H. *et al.* Hot, congested, crowded and diverse: Emerging research agendas in planning. *Progress in Planning*, v. 71, n. 4, p. 153-205, 2009.
- BLICHARSKA, M. *et al.* Context dependency and stakeholder involvement in EIA: the decisive role of practitioners. *Journal of environmental planning and management*, v. 54, n. 3, p. 337-354, 2011.
- BONIFAZI, A.; REGA, C.; GAZZOLA, P. Strategic environmental assessment and the democratization of spatial planning. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 13, n. 1, p. 9-37, 2011.

- CALDWELL, L.K. Analysis-assessment-decision: the anatomy of rational policymaking. *Impact Assessment*, v. 9, n. 4, p. 81-92, 1991.
- CASHMORE, M. The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 24, n. 4, p. 403-426, 2004.
- CASHMORE, M.; BOND, A.; COBB, D. The contribution of environmental assessment to sustainable development: Toward a richer empirical understanding. *Environmental management*, v. 40, n. 3, p. 516-530, 2007.
- COSTA, M. A. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2008, 22.2: 89-113.
- DEVLIN, J. F.; YAP, N. T. Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions. *Impact assessment and project appraisal*, v. 26, n. 1, p. 17-27, 2008.
- FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. University of California Press, 1989.
- FOWLER, H. G.; AGUIAR, A. M. D. de. Environmental impact assessment in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 13, n. 3, p. 169-176, 1993.
- FRIEDMANN, J. The Transactive Style of Planning. In: FRIEDMANN, J. *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York: Doubleday, 1973. p. 171-193.
- FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais. *História, ciências, saúde-Manguinhos*, v. 4, n. 2, p. 219-230, 1997.
- GAZZOLA, P. What appears to make SEA effective in different planning systems. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 10, n. 1, p. 1-24, 2008.
- GAZZOLA, P. Can environmental appraisal be truly interdisciplinary?. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 54, n. 9, p. 1189-1208, 2011.
- GAZZOLA, P.; RINALDI, A. Reflecting on SEA's usefulness: A case study on Italy. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 18, n. 4, 2016. (1650021).
- GAZZOLA, P. *et al.* Enhancing environmental appraisal effectiveness: Towards an understanding of internal context conditions in organisational learning. *Planning Theory & Practice*, v. 12, n. 2, p. 183-204, 2011.

- GENELETTI, D. Reasons and options for integrating ecosystem services in strategic environmental assessment of spatial planning. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, v. 7, n. 3, p. 143-149, 2011.
- GENELETTI, D. Assessing the impact of alternative land-use zoning policies on future ecosystem services. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 40, n. 1, p. 25-35, 2013.
- GLASSON, J. *et al.* EIA-learning from experience: Changes in the quality of environmental impact statements for UK planning projects. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 40, n. 4, p. 451-464, 1997.
- GLUCKER, A. N. *et al.* Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 43, p. 104-111, 2013.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon press, 1984. v. 1, 2.
- HEALEY, P. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan International Higher Education, 1997.
- HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, v. 2, n. 2, p. 101-123, 2003.
- HILDING-RYDEVIK, T.; ÅKERSKOG, A. A clear case of ‘doublespeak’: the Swedish governmental SEA implementation discourse. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 54, n. 4, p. 495-515, 2011.
- HILDING-RYDEVIK, T.; BJARNADÓTTIR, H. Context awareness and sensitivity in SEA implementation. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 27, n. 7, p. 666-684, 2007.
- INNES, J. E. Planning theory’s emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of planning education and research*, v. 14, n. 3, p. 183-189, 1995.
- ISAKSSON, K.; RICHARDSON, T.; OLSSON, K. From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 29, n. 5, p. 295-304, 2009.
- JACOBI, P. R.; SILVA-SANCHEZ, S.; TOLEDO, R. F. de. Ciência Pós-normal: uma reflexão epistemológica. In: JACOBI, P. R.; SILVA-SANCHEZ, S.; GIATTI, L. L. (org.). *Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 2019. p. 15-29.

- JAY, S. *et al.* Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 27, n. 4, p. 287-300, 2007.
- KOLHOFF, A. J.; RUNHAAR, H. A. C.; DRIESSEN, P. P. J. The contribution of capacities and context to EIA system performance and effectiveness in developing countries: towards a better understanding. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 27, n. 4, p. 271-282, 2009.
- KØRNØV, L.; THISSEN, W. A. H. Rationality in decision-and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact assessment and project appraisal*, v. 18, n. 3, p. 191-200, 2000.
- LAWRENCE, D. P. The need for EIA theory-building. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 17, n. 2, p. 79-107, 1997.
- LAWRENCE, D. P. Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 20, n. 6, p. 607-625, 2000.
- LAWRENCE, D. P. *Environmental impact assessment: practical solutions to recurrent problems*. New York: John Wiley & Sons, 2003.
- LOBOS, V.; PARTIDÁRIO, M. Theory versus practice in strategic environmental assessment (SEA). *Environmental Impact Assessment Review*, v. 48, p. 34-46, 2014.
- MASCARENHAS, A. *et al.* Ecosystem services in spatial planning and strategic environmental assessment - A European and Portuguese profile. *Land use policy*, v. 48, p. 158-169, 2015.
- MIRAFATAB, F. Insurgent practices and decolonization of future (s). In: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (ed.). *The Routledge handbook of planning theory*. Routledge, 2017. p. 276-288.
- MORGAN, R. K. Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, p. 5-14, 2012.
- NIN, M. *et al.* Ecosystem services-based land planning for environmental impact avoidance. *Ecosystem Services*, v. 17, p. 172-184, 2016.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 1, p. 19-27, 2010.
- OWENS, S.; RAYNER, T.; BINA, O. New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research. *Environment and Planning A*, v. 36, n. 11, p. 1943-1959, 2004.

- PALERM, J. Needs and opportunities for SEA in Mexico: a view through the Arcediano dam case study. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 23, n. 2, p. 125-134, 2005.
- PARTIDÁRIO, M. R.; SHEATE, W. R. Knowledge brokerage-potential for increased capacities and shared power in impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 39, p. 26-36, 2013.
- POPE, J. *et al.* Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 41, p. 1-9, 2013.
- RAMALHO, P. C. *Avaliação de Impacto Ambiental em diálogo com o Campo do Planejamento: o caso das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole paulista*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, 2021.
- RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 245, 2007.
- RANDOLPH, R.; FREY, K. Planning and governance: towards radical political approaches. In: ERAYDIN, A.; FREY, K. (ed.). *Politics and Conflict in Governance and Planning: Theory and Practice*. Routledge, 2018. p. 38-55.
- REHHAUSEN, A. The art of underperforming SEA—symptomatic narratives from Germany. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 17, 2019. doi: 10.17632/vpgft2ts22.17.
- RETIEF, F. The evolution of environmental assessment debates: critical perspectives from South Africa. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 12, n. 4, p. 375-397, 2010.
- RICHARDSON, T. Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 25, n. 4, p. 341-365, 2005.
- ROZAS-VÁSQUEZ, D. *et al.* Integration of ecosystem services in strategic environmental assessment across spatial planning scales. *Land use policy*, v. 71, p. 303-310, 2018.
- RUNHAAR, H. Putting SEA in context: A discourse perspective on how SEA contributes to decision-making. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 29, n. 3, p. 200-209, 2009.

- RUNHAAR, H.; DRIESSEN, P. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact assessment and project appraisal*, v. 25, n. 1, p. 2-14, 2007.
- SAGER, T. Communicative planning. In: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (ed.). *The Routledge handbook of planning theory*. Routledge, 2017. p. 93-108.
- SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 1. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2008.
- SCHOENWANDT, W. *Planning in crisis??: theoretical orientations for architecture and planning*. Hampshire: Ashgate, 2008.
- STOEGLEHNER, G. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 28, n. 3, p. 217-231, 2010.
- VAN BUUREN, A.; NOOTEBOOM, S. The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 2, p. 127-135, 2010.
- VAN DEN BRANDELER, F. *et al.* Decentralization, participation and deliberation in water governance: a case study of the implications for Guarulhos, Brazil. *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 2, p. 489-504, 2014.
- VAN DIJK, J.; VAN DER VLIST, M.; VAN TATENHOVE, J. Water Assessment as controlled informality. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 31, n. 2, p. 112-119, 2011.
- VAN DOREN, D. *et al.* Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 38, p. 120-130, 2013.
- WALLGREN, O. *et al.* Confronting SEA with real planning: the case of follow-up in regional plans and programmes in Sweden. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 13, n. 2, p. 229-250, 2011.
- WATSON, V. 'The planned city sweeps the poor away...': Urban planning and 21st century urbanisation. *Progress in planning*, v. 72, n. 3, p. 151-193, 2009.
- WATSON, V. Shifting approaches to planning theory: Global North and South. *Urban Planning*, v. 1, n. 4, p. 32-41, 2016.

- WESTON, J. EIA theories – all Chinese whispers and no critical theory. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 12, n. 4, p. 357-374, 2010.
- WOOD, C. Environmental impact assessment in developing countries: an overview. *In: CONFERENCE ON NEW DIRECTIONS IN IMPACT ASSESSMENT FOR DEVELOPMENT: methods and practice*. Manchester, United Kingdom: EIA Centre School of Planning and Landscape University of Manchester, 2003.
- XAVIER, L. Y. *et al.* A importância da Ciência Pós-normal em avaliações de impacto ambiental. *In: JACOBI, P. R.; SILVA-SANCHEZ, S.; GIATTI, L. L. (org.). Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 2019. p. 47-69.

Ricardo Moretti é engenheiro civil, doutor em Engenharia de Construção Civil e Urbana pela Universidade de São Paulo (USP) e professor titular aposentado da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Jeroen Klink é economista, doutor em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo (USP) e professor associado da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Precificação de Serviços de Saneamento

uma resenha da Dissertação de
Sávio Mourão Henrique^{1,2}

Ricardo Moretti
Jeroen Klink

No ano de 2010, a Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução A/RES/64/292, da qual o Brasil é signatário, que reconhece explicitamente o direito à água e ao saneamento como direito humano. A preservação deste direito envolve diversas variáveis, entre as quais, a acessibilidade econômica, que se relaciona com a garantia do acesso à água, independentemente da capacidade de pagamento e das condições e dos locais de moradia; a tarifa social, para aqueles que estão impossibilitados de pagar pelos custos dos serviços; o fornecimento mínimo de água; e também a necessidade de atender às demandas de água e saneamento, para quem não tem domicílio, caso da população em situação de rua.

-
1. Este texto é uma versão revisada e ampliada da “Resenha da Dissertação de Sávio Mourão Henrique” publicada pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas) (KLINK, 2021).
 2. A dissertação de Sávio Mourão Henrique, “A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social”, realizada sob orientação do Prof. Ricardo Moretti e defendida em 2017, recebeu menção honrosa em 2019 no XI Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional” da Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

A acessibilidade econômica compõe o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, o que significa dizer que as pessoas precisam ter condições de pagar os custos dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos. Os dispêndios com as tarifas cobradas pelos serviços não podem dificultar ou comprometer o acesso a outras necessidades e bens básicos como alimentos, moradia, saúde e educação. Os direitos humanos não obrigam que os serviços sejam fornecidos de forma gratuita, porém, os estados podem fornecê-los gratuitamente ou criar formas de subsídios que garantam a sua acessibilidade econômica às famílias de baixa renda.

A discussão sobre a remuneração e cobrança pela prestação dos serviços de saneamento vem ao encontro da realização dos direitos humanos e foi o tema adotado pelo Sávio Mourão Henrique, na sua pesquisa de mestrado no Programa de Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (HENRIQUE, 2017). Intrigava o pesquisador a existência de uma estrutura de remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que desestimulava o serviço a cumprir sua função social. Como estimular que uma prestadora de serviços de saneamento, que tem sua receita principal oriunda da tarifa de água/esgoto, faça esforços no sentido da gestão de demanda e redução do consumo do bem que comercializa? Como fazer com que se interesse por tratar os esgotos coletados, quando a tarifa relativa aos serviços de esgotos é cobrada plenamente quando se faz a coleta, independentemente de o esgoto coletado vir a ser tratado ou não? Sávio infelizmente já não está mais conosco, mas os resultados de sua pesquisa geraram desdobramentos que serão apresentados no item 2 deste capítulo.

Figura 1. Conflito entre o estímulo econômico e o comportamento esperado das prestadoras de serviços de água e esgotamento sanitário



Fonte: Henrique (2017, p.59).

A dissertação de mestrado de Sávio Mourão Henrique

Intitulada *A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social* (HENRIQUE, 2017) a pesquisa investiga um tema complexo, pouco explorado e ao mesmo central para o campo do planejamento urbano e regional. O desenho, a implementação e o controle social sobre a política tarifária nos serviços de água e esgoto perpassam as três dimensões de qualquer esforço de planejamento, isto é, articular o nexos entre financiamento e investimento, regular e intervir fisicamente no ambiente construído em prol de cidades mais justas e sustentáveis.

Compreender o processo de precificação dos serviços de água e esgoto é essencial para desvelar os interesses específicos, assim como os conflitos sociais e ambientais que estão em jogo na (re)produção do espaço. A microeconomia ortodoxa não consegue tratar adequadamente o tema, explicando a estrutura de provisão dos bens por meio de relação circular entre as escolhas individuais (“as partes”) e o bem-estar da sociedade (“a soma”), que é articulada pela “mão invisível” dos preços em mercados competitivos. Estes supostamente transmitem os sinais adequados acerca da escassez dos bens e desencadeiam assim os ajustes comportamentais para garantir o equilíbrio entre procura e oferta.

No entanto, saneamento não é um bem qualquer. A sua produção é acompanhada pela economia de escala, pela necessidade de efetuar grandes investimentos marcados por longo tempo de amortização e pela tendência de gerar estruturas oligopolizadas, com presença de grandes empresas públicas e privadas com poder de mercado. Além disso, os preços praticados em mercados não regulados não incorporam externalidades positivas. A oferta adequada de serviços de saneamento gera transbordamentos positivos para a saúde pública e ao meio ambiente que não são incorporados pelo cálculo privado estruturado em torno da maximização dos lucros. Por fim, como alocar custos sobre os usuários individuais ao longo do tempo em sistemas de infraestrutura que são marcados pela indivisibilidade? Isso implica a possibilidade de compartilhar a rede de infraestrutura com novos usuários, a baixos custos adicionais, desde que estes não comprometam a capacidade instalada do sistema. Ao mesmo tempo, a demanda adicional que supera o ponto de saturação do sistema exige investimentos volumosos.

A dissertação de Sávio Mourão Henrique problematiza a ortodoxia microeconômica e o próprio imaginário social sobre o bom funcionamento dos mercados para os serviços de água e esgoto. Neste segmento, nada garante que os “vícios privados” (a busca desenfreada pela maximização dos lucros) gerem os benefícios públicos esperados (a universalização, a eficiência, a redução dos preços e a melhoria na qualidade dos serviços). Como então garantir o interesse público e o objetivo social e ambiental? Para responder a essa pergunta, é preciso reconhecer que a precificação e a regulação do saneamento são processos políticos.

Esta premissa é explicitada na introdução do trabalho. Enquanto o primeiro capítulo descreve a escala do problema no contexto da Região Metropolitana de São Paulo e as diversas dimensões da precificação (captação, transmissão, distribuição), o segundo apresenta o arcabouço teórico para analisar questões de regulação e precificação dos serviços de infraestrutura. Discute primeiramente

conceitos básicos como custos operacional, médio e marginal no longo prazo e as aplicações específicas para os serviços de água e esgoto. Analisa também as diversas modalidades de regulação como o ajuste por taxa de retorno, por preço-teto ou por receita-teto, entre as abordagens mais conhecidas.

No capítulo 3 é investigada a estrutura de precificação e regulação (por preço-teto) adotada pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps). Seu fio condutor é a análise meticulosa da equação que dá embasamento aos diversos componentes de custos (investimentos, custos operacionais, custo do dinheiro ao longo do tempo etc.), assim como ao limite do preço que pode ser praticado para o ciclo tarifário. O autor não deixa de analisar as margens de interpretação na aplicação da fórmula, assim como as eventuais consequências para o cálculo da tarifa. Cabe um exemplo. Os investimentos efetuados no passado, já depreciados, não deveriam ser carregados para o próximo ciclo tarifário. Não respeitar esta regra básica significa remunerar duas vezes o mesmo capital imobilizado. Entretanto, a mitigação desse risco requer sistema forte de acompanhamento da contabilidade pública, assim como maior aproximação entre a sociedade e agência reguladora para cobrar o monitoramento. O capítulo incorpora ainda uma comparação com as experiências de regulação e precificação no estado de Minas Gerais e nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.

O capítulo 4 mostra como os modelos abstratos de precificação e regulação são interpretados e “preenchidos” pelos tomadores de decisão que atuam no segmento de saneamento ambiental. As entrevistas semiestruturadas apresentam rico panorama dos limites e potencialidades dos arranjos de regulação e precificação na perspectiva de cada um dos gestores e consultores. Algumas delas foram realizadas com representantes da concessionária estadual de saneamento, da agência reguladora do estado de São Paulo, de agência reguladora de caráter regional de outro estado, da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, de empresa privada de saneamento e de consultoria em planejamento do saneamento.

Por fim, o capítulo 5 representa uma síntese analítica e aponta os conflitos e as contradições no modelo atualmente adotado pelo estado de São Paulo. A ausência de gestão da demanda e o estímulo ao faturamento de volume de água acima do projetado, o incentivo ao não tratamento do esgoto e os efeitos regressivos da tarifa escalonada por consumo sobre os assentamentos precários na periferia, nos quais mais famílias dividem a mesma ligação, são alguns dos exemplos tratados.

A dissertação se entrelaça com a trajetória do próprio pesquisador como intelectual, gestor e ativista. Neste sentido, no final do capítulo 5 e na conclusão, Sávio elabora série de recomendações tanto para a agenda de pesquisa quanto para alinhar a precificação com os objetivos da universalização do saneamento básico e da sustentabilidade ambiental. Cabe destacar um dos temas que passa o próprio trabalho – a necessidade de aproximar a sociedade do Estado, da agência reguladora e dos planos municipais do poder concedente. O tema é central para explicitar as queixas referentes ao modelo atual e reivindicar arranjo de regulação e precificação mais equitativo e sustentável.

A recomendação não poderia ser mais atual. No dia 30 de abril de 2021, as autoridades e a imprensa comemoraram o resultado do leilão de concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), que arrecadou cerca de R\$ 22,7 bilhões. Este valor representou ágio de aproximadamente 100% sobre a outorga mínima. Estruturado e aprovado em tempo recorde em ano de pandemia, sem participação popular em função do formato eletrônico das audiências, a parceria público-privada promete a universalização do acesso à água e esgoto sem aumento da tarifa. No entanto, o distanciamento da sociedade e a ausência de debates mais aprofundados não permitiram explicitar os conflitos e inúmeras contradições na modelagem adotada pelo BNDES como referência para o país. Por exemplo, a regulação das intervenções em assentamentos precários que norteia a concessão é genérica e deixa margem de manobra para as concessionárias (não) fazer os investimentos. Além disso, no arranjo proposto, a companhia estadual corre o risco concreto de sofrer *margin squeeze* ao longo da concessão (isto é, a redução da diferença entre preço e custos operacionais), considerando que é contratualmente obrigada a vender água tratada de atacado a preços relativamente baixos para as concessionárias privadas, que são responsáveis pela venda de água, coleta e tratamento de esgoto para os usuários finais. Por fim, um dos quatro blocos de municípios, que não coincidentemente abrange as áreas menos abastadas que concentram as intervenções mais complexas e de maior escala, ficou sem vencedor no leilão.

É urgente mobilizar a sociedade para desenhar e viabilizar outro projeto de saneamento e de desenvolvimento para as cidades como espaços privilegiados para a reprodução da vida. O legado de Sávio continuará como fonte de inspiração para avançar na implementação de estratégias alternativas!

Desdobramentos

Sávio Henrique Mourão colaborou na elaboração do *e-book*: “Água como direito: tarifa social como estratégia para a acessibilidade econômica”, publicado pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas), do qual era associado e membro ativo desde sua fundação (MORETTI; BRITTO, 2021). Este *e-book* incluiu estudos realizados no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Campo Grande, Porto Alegre, Manaus e Distrito Federal/DF. E a preocupação com a cobrança e remuneração dos serviços de saneamento deu origem a um outro *e-book*, em sua homenagem, intitulado “Realização dos direitos humanos à água e ao saneamento. Influências da remuneração e da cobrança pela prestação de serviços de saneamento”, também publicado pelo Ondas em 2021, que contém a resenha do seu trabalho de mestrado e um conjunto de artigos por ele escritos, juntamente com textos de outros jovens pesquisadores que se dedicaram à temática (MONTENEGRO *et al.*, 2021).

Os estudos realizados pela Universidade Federal do ABC, que incluíram a pesquisa de Sávio, apontaram a necessidade de revisar os procedimentos de tarifação e cobrança pelos serviços de saneamento, para efetivamente assegurar a sua universalização. Para pleitear essas mudanças iniciou-se uma interação com a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps), que regula os serviços de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) nos 385 municípios onde atua, por ocasião das duas últimas revisões tarifárias. O então pesquisador deste grupo, Sávio Mourão Henrique, foi nomeado Conselheiro de Orientação de Saneamento da Arseps, como representante da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), e conseguiu mobilizar esforços para debater e aprovar a mudança dos critérios da estrutura tarifária, que foi oficializada em 2021. Inovações importantes foram incluídas, entre as quais se destacam: i) a alteração dos critérios para concessão da tarifa social de água e esgoto; ii) a separação da tarifa relativa à coleta e tratamento de esgotos; e iii) o desdobramento da cobrança da conta de água em uma parcela fixa, referente à disponibilização do serviço e uma tarifa variável, relativa ao consumo total de água.

É muito usual no Brasil que a tarifa social seja um instrumento usado pelos prestadores de serviços de saneamento básico para atender as pessoas em processo de vulnerabilidade econômica, porém, os critérios utilizados para definir

quem deve ser enquadrado nessa tarifa podem deixar muita gente em dificuldades financeiras, excluídas dessa política. Uma das formas propostas para facilitar o acesso à tarifa social é a utilização do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), concedendo-se automaticamente o benefício para quem está cadastrado nas faixas de menor renda do Programa. A experiência de utilização do CadÚnico como critério já havia sido adotada pelo setor elétrico na concessão da tarifa social de energia elétrica e foi o parâmetro empregado na estrutura tarifária aprovada.

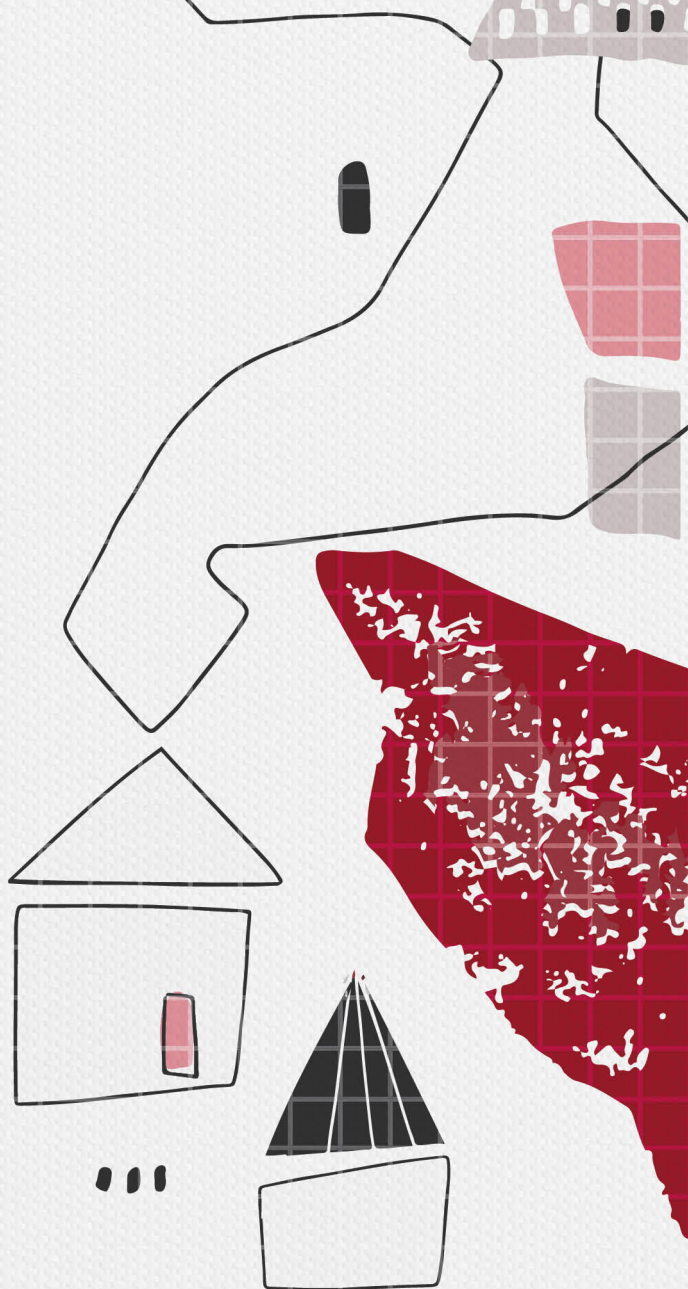
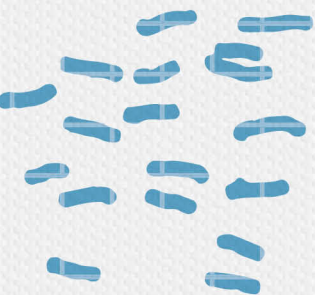
As mudanças na estrutura tarifária foram formalizadas na Deliberação n. 1.150, de abril de 2021, mas surpreendentemente, em março de 2022, a Arsesp publicou a Deliberação n. 1.278 que versa sobre o reajuste tarifário de 12,8% das tarifas e que, sem justificativas convincentes, suspende a aplicação dos novos critérios tarifários, inclusive o de cobrança separada pela coleta e tratamento de esgotos e a tarifa social. Esta deliberação constitui um sério, grave e desrespeitoso retrocesso, num contexto em que cresce a dificuldade dos setores mais vulneráveis no pagamento dos serviços de saneamento e em que a prestadora dos serviços de saneamento não consegue cumprir a contento sua função social de tratamento dos esgotos coletados, apesar dos excelentes resultados financeiros que apresenta.

Está sendo orquestrada uma campanha que visa rever a suspensão e exigir que se cumpra o que foi originalmente previsto na estrutura tarifária aprovada, resultado de amplo processo de consulta popular. É necessário que o serviço de coleta e tratamento de esgotos seja remunerado de maneira diferenciada, como forma de impulsionar o efetivo tratamento dos esgotos. Considera-se ainda que a Arsesp precisa incorporar metas de evolução da qualidade dos corpos d'água que se reflitam na remuneração dos serviços de saneamento, seguindo uma tendência que já foi adotada há décadas em países que conseguiram mudar o patamar da qualidade da água no ambiente urbano, fator primordial para que se consiga avançar também na redução das doenças de transmissão hídrica. Não se pode aceitar que nossas praias, que nossos córregos e rios sigam como simples valas de lançamento de esgotos sem tratamento, assim como não se pode aceitar que uma parcela da população não tenha acesso aos serviços básicos de água e esgotamento sanitário, que são direitos humanos, por não poderem pagar as tarifas relativas a estes serviços.

Referências

- HENRIQUE, S.M. *A Precificação dos Serviços de Saneamento de Água e Esgoto e o Objetivo Social*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, 2017. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/a-precificacao-dos-servicos-de-saneamento-de-agua-e-esgoto-e-o-objetivo-social-dissertacao-savio-mourao-henrique/>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- KLINK, J. Resenha da dissertação de Sávio Mourão Henrique. In: MONTENEGRO, M.H.F et al. (org.). *Realização dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento: Influências da remuneração e da cobrança pela prestação de serviços de saneamento*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2021. p. 21. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/ebook2/>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- MORETTI, R.S.; BRITTO, A.L. (org.). *Água como direito: tarifa social como estratégia para a acessibilidade econômica*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/ebook1/>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- MONTENEGRO, M.H.F et al. (org.). *Realização dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento: Influências da remuneração e da cobrança pela prestação de serviços de saneamento*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/ebook2/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

A proposta de um planejamento que se fundamenta no território, como categoria analítica e espacial, deu origem ao programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Na comemoração dos dez anos de sua existência, este livro reúne um conjunto representativo de pesquisas desenvolvidas por discentes, hoje egressos, e docentes, ao longo desse período. Reconhecendo os desafios contemporâneos que se impõem ao planejamento, esta obra tem por objetivo trazer contribuições para o debate sobre o planejamento territorial, tanto do ponto de vista conceitual quanto metodológico e empírico. Espera-se que esta publicação possa contribuir com a mudança do padrão de desenvolvimento atual e com a redução das desigualdades e desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais que marcam a formação espacial brasileira.



PG

PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO

10 ANOS
2021

 **UFABC**

ISBN 9786557190494



9 786557 190494