

Melhores Práticas em Planejamento Urbano e Regional

Bianca Camargo Martins
(Organizadora)

Bianca Camargo Martins
(Organizadora)

Melhores Práticas em Planejamento Urbano e Regional

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Executiva: Prof^a Dr^a Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Rafael Sandrini Filho
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof^a Dr^a Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof.^a Dr.^a Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
M521	Melhores práticas em planejamento urbano e regional [recurso eletrônico] / Organizadora Bianca Camargo Martins. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-558-7 DOI 10.22533/at.ed.587192308 1. Planejamento regional. 2. Planejamento urbano – Brasil. I.Martins, Bianca Camargo. CDD 711.981
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A exclusão socioespacial brasileira é um fato alarmante. O difícil acesso de grande parte da população à plena vida urbana é resultado de uma sucessão de políticas públicas inadequadas e incipientes que, muitas vezes, se distanciam das necessidades e anseios da população. Partindo do pressuposto de que o direito à cidade é um direito básico e significa a garantia a terra urbanizada, o acesso aos serviços e equipamentos públicos, a habitação de qualidade e a inclusão social da população, o presente livro visa apresentar pesquisas que se destacam ao abordar de diferentes formas a crise urbana em que vivemos e apontar boas práticas de planejamento.

Nos vinte e seis capítulos que integram a obra “Melhores práticas em Planejamento Urbano e Regional”, o leitor é convidado a percorrer as mais diversas áreas do território brasileiro a partir do ponto de vista dos autores convidados e conhecer novas perspectivas, mostrando a amplitude da discussão sobre o direito à cidade no contexto nacional.

Acredito que os textos aqui contidos representam grandes avanços para o meio acadêmico. Em um momento crítico para a pesquisa e para as políticas urbanas, a Editora Atena se mostra consoante com a intenção de fomentar o conhecimento científico e cooperar com o diálogo acadêmico na direção da promoção de políticas urbanas cada vez mais justas e inclusivas.

Aproveite a leitura!
Bianca Camargo Martins

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
PROCESOS RECIENTES DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA Y EL NORDESTE (2003-2015)	
Miguel Ángel Barreto Roxana Evelyn Abildgaard	
DOI 10.22533/at.ed.5871923081	
CAPÍTULO 2	15
O ÍCONE ARQUITETÔNICO CULTURAL NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BARCELONA	
Geise Brizotti Pasquotto	
DOI 10.22533/at.ed.5871923082	
CAPÍTULO 3	36
DO TERRITÓRIO À CIDADE, DA POLÍTICA À CRÍTICA: CONTRIBUIÇÕES DIVERSAS DE GERÔNIMO BUENO E EDGAR GRAEFF AO URBANISMO	
Wilton de Araujo Medeiros	
DOI 10.22533/at.ed.5871923083	
CAPÍTULO 4	50
O MODELO DE DESENVOLVIMENTO FIFA-COI E A IMINÊNCIA DO ESPAÇO ERÓTICO	
Amanda de Lisio João Gabriel Rabello Sodré	
DOI 10.22533/at.ed.5871923084	
CAPÍTULO 5	65
APLICAÇÃO DA TEORIA DE GRAFOS E ANÁLISE ESPACIAL PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS GEOGRÁFICOS: UM ESTUDO DA CRIMINALIDADE VIOLENTA NO HIPERCENTRO DE BELO	
Antônio Hot Pereira de Faria Diego Filipe Cordeiro Alves Leônidas Conceição Barroso	
DOI 10.22533/at.ed.5871923085	
CAPÍTULO 6	80
A DINÂMICA ATUAL DO SETOR PRODUTIVO E SUAS CONTEMPORÂNEAS INTERAÇÕES: EXEMPLOS DA REDE URBANA DE FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ	
Carlos Casemiro Casaril	
DOI 10.22533/at.ed.5871923086	
CAPÍTULO 7	98
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO DE GOIÁS	
Vanessa Marzano Araujo Marisa dos Reis Azevedo Botelho	
DOI 10.22533/at.ed.5871923087	
CAPÍTULO 8	110
DESENVOLVIMENTO REGIONAL CONDUZIDO PELA INDÚSTRIA? OBSERVAÇÕES SOBRE O SETOR AUTOMOBILÍSTICO NO MÉDIO PARAÍBA-RJ	
Bianca Louzada Xavier Vasconcellos	
DOI 10.22533/at.ed.5871923088	

CAPÍTULO 9	124
EXPANSÃO URBANA E ARENA POLÍTICA EM CIDADE HISTÓRICA: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PIRENÓPOLIS-GO	
Neio Campos Benny Schvasberg Ricardo Farret	
DOI 10.22533/at.ed.5871923089	
CAPÍTULO 10	139
O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO DE 2009 A 2017	
Isabela Baracat de Almeida Roberto Righi	
DOI 10.22533/at.ed.58719230810	
CAPÍTULO 11	153
IDEOLOGIA E PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ESTADO CAPITALISTA: MORADIAS POPULARES (VERTICAIS) PRODUZIDAS NO SETOR OESTE DA CIDADE DE UBERLÂNDIA-MG	
Leandro Oliveira Silva Maria Eliza Alves Guerra	
DOI 10.22533/at.ed.58719230811	
CAPÍTULO 12	169
O POTENCIAL DO SELO CASA AZUL NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SUSTENTÁVEL	
Henriette da Silva Perbeils Mauro Cesar de Oliveira Santos	
DOI 10.22533/at.ed.58719230812	
CAPÍTULO 13	193
AVALIAÇÃO PÓS OCUPAÇÃO (APO): A QUALIDADE NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS)	
Celina Maria Rodrigues Pinto Anacléa de Araújo Bernardo Arthur Rodrigues Feijão	
DOI 10.22533/at.ed.58719230813	
CAPÍTULO 14	203
QUALIDADE DE VIDA EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA ATRAVÉS DA PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS	
Luciana Inês Gomes Miron Deyvid Aléx de Bitencourt Monteiro	
DOI 10.22533/at.ed.58719230814	
CAPÍTULO 15	220
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA RESIDENCIAL-UFRJ: OBSERVAÇÕES SOBRE UMA EXPERIÊNCIA	
Maria Julieta Nunes de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.58719230815	

CAPÍTULO 16	232
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, ZEIS DE VAZIOS, NA REGIÃO DO GRANDE ABC	
Sandra Teixeira Malvese	
DOI 10.22533/at.ed.58719230816	
CAPÍTULO 17	246
INCLUSÃO TERRITORIAL: EFETIVIDADE DO DIREITO VIA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA	
Elisa Quint de Souza de Oliveira	
Pedro Martins	
DOI 10.22533/at.ed.58719230817	
CAPÍTULO 18	259
AS DINÂMICAS DA RENOVAÇÃO DO ESPAÇO URBANO – REESTRUTURAÇÃO URBANA DO SUL DE SÃO PAULO	
Henrique Dinis	
DOI 10.22533/at.ed.58719230818	
CAPÍTULO 19	271
COMPARTILHAMENTO DE RECURSOS COMO ALTERNATIVA PARA ECONOMIA URBANA	
Henrique Dinis	
DOI 10.22533/at.ed.58719230819	
CAPÍTULO 20	289
ANÁLISE DE VIABILIDADE MERCADOLÓGICA POR MEIO DO ESTUDO DE MACROZONAS DE OFERTA	
Camila Carneiro Canedo Custódio	
Marcos Túlio Campos Cândido	
Maria Carolina Brandstetter	
Pedro Henrique de Moraes Nogueira	
DOI 10.22533/at.ed.58719230820	
CAPÍTULO 21	306
ANÁLISE DO IMPACTO DA CRISE ECONÔMICA NO MERCADO IMOBILIÁRIO DE FORTALEZA UTILIZANDO OS ÍNDICES DE SHARPE E SORTINO	
Pedro Oliveira Otoch	
Marcelo Augusto Farias de Castro	
DOI 10.22533/at.ed.58719230821	
CAPÍTULO 22	315
ANÁLISE COMPARATIVA DE RISCO E RETORNO ENTRE TÍTULOS PÚBLICOS E MERCADO IMOBILIÁRIO DE FORTALEZA	
Pedro Oliveira Otoch	
Marcelo Augusto Farias de Castro	
DOI 10.22533/at.ed.58719230822	
CAPÍTULO 23	326
PROCESSO DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE, BRASIL	
Luciana Inês Gomes Miron	
Nathalia Danezi	
Cristiane Cassol Schvarstzhaupt	
DOI 10.22533/at.ed.58719230823	

CAPÍTULO 24	339
INFRAESTRUTURA VERDE: CONTRIBUIÇÃO PARA O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL	
Daniella do Amaral Mello Bonatto	
DOI 10.22533/at.ed.58719230824	
CAPÍTULO 25	352
PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS, UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO PROJETO CONSERVADOR DAS ÁGUAS – EXTREMA-MG	
Carlos Mello Garcias	
Liz Ehlke Cidreira	
Alessandro Bertolino	
Stephanie Louise Inácio Castro	
DOI 10.22533/at.ed.58719230825	
CAPÍTULO 26	366
O MEIO AMBIENTE COMO DEFINIDOR DE FRONTEIRAS E CENTRALIDADES NO ESTUÁRIO DO RIO MACAÉ	
João Lemos Cordeiro Sayd	
DOI 10.22533/at.ed.58719230826	
SOBRE A ORGANIZADORA	379
ÍNDICE REMISSIVO	380

PROCESOS RECIENTES DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA Y EL NORDESTE (2003-2015)

Miguel Ángel Barreto

Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional del Nordeste.
Resistencia, Chaco - Argentina

Roxana Evelyn Abildgaard

Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional del Nordeste.
Resistencia, Chaco - Argentina

RESUMO: Após a crise econômica e política de 2001-2002, a Argentina passou a experimentar um novo modelo de desenvolvimento marcado por uma maior intervenção do Estado na economia, a fim de alcançar um maior equilíbrio da sociedade. Sob este novo modelo, o planejamento territorial foi retomado como uma política nacional e promovido aos governos provinciais e municipais. A primeira ferramenta operacional implementada foi o Plano Estratégico Territorial, que propunha uma visão territorial e um conjunto de programas, projetos e ações territoriais a serem desenvolvidos concomitantemente por todos os níveis do Estado. Para este fim, o Conselho Federal de Planejamento foi formado e, a partir daí diferentes províncias começaram a planejar seus territórios. Posteriormente, a fim de determinar a concretização do processo, este Conselho elaborou e concordou com um anteprojeto da Lei de Ordenamento Territorial que

ainda permanece sem tratamento parlamentar. O presente trabalho apresenta avanços de um projeto de pesquisa que se pretende constituir, dentre outros objetivos, em um escopo de análise destes processos. O artigo avança no referencial teórico-metodológico da pesquisa e em uma análise preliminar dessa política nacional e seu impacto em uma das províncias do Nordeste argentino (*Chaco*).

PALAVRAS-CHAVE: *Neodesarrollismo*; Políticas de Planejamento Territorial; Nordeste da Argentina.

PROCESSOS RECIENTES DE ORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA ARGENTINA E NO NORDESTE (2003-2015)

RESUMEN: Después de la crisis económica y política del 2001–2002, Argentina empezó a experimentar un nuevo modelo de desarrollo signado por una mayor intervención del Estado en la economía, con el fin de lograr un mayor equilibrio de la sociedad. Bajo este nuevo modelo, la planificación territorial fue retomada como política nacional y promovida hacia los gobiernos provinciales y municipales. La primera herramienta operativa implementada fue el Plan Estratégico Territorial, que planteó una visión territorial y un conjunto de programas, proyectos y acciones territoriales a ser desarrollados en

forma concurrente por todos los niveles del Estado. Con este fin se conformó el Consejo Federal de Planificación y a partir de él, distintas provincias iniciaron la planificación de sus territorios. Con posterioridad, para determinar la concreción del proceso, este Consejo elaboró y consensuó un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que aún permanece sin tratamiento parlamentario. El presente trabajo presenta avances de un proyecto de investigación que pretende constituirse, entre otros objetivos, en un ámbito de análisis de estos procesos. La ponencia avanza en el encuadre teórico y metodológico de la investigación y en un análisis preliminar de esta política nacional y su impacto en una de las provincias del Nordeste argentino (Chaco).

PALABRAS-CLAVE: Neodesarrollismo; Políticas de Planificación Territorial; Nordeste argentino.

1 | INTRODUCCIÓN

Argentina ha atravesado diferentes momentos históricos respecto de la puesta en práctica –o no– de la planificación territorial. La configuración actual del territorio nacional es resultado de varios modelos de desarrollo, llevados a cabo desde tiempos pre coloniales. En las últimas décadas ocurrieron cambios importantes. Durante los 90s, bajo el auge del neoliberalismo, las decisiones en materia de planificación fueron implementadas en base a iniciativas del sector privado en pos de sus intereses, bajo el supuesto que el mercado generaría un desarrollo territorial equilibrado.

Después de la profunda crisis económica y política del 2001–2002 que trajo aparejada aquella concepción del desarrollo, Argentina, al igual que otros países de Latinoamérica, empezó a experimentar un nuevo modelo signado por una mayor intervención del Estado con el fin de lograr mayor equilibrio de la sociedad. Este modelo fue caracterizado por muchos autores como neodesarrollismo (ARANIBAR Y RODRÍGUEZ, 2013) y bajo el mismo la planificación territorial fue retomada como política nacional y promovida hacia los gobiernos provinciales y municipales.

Con este fin, en el año 2003 el nuevo gobierno creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), dentro del cual se creó en 2004, mediante el Decreto 1824, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) que elaboró una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial y que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como primera herramienta operativa planteando un conjunto ordenado y articulado de programas, proyectos y acciones a ser desarrollados por todos los niveles del Estado, para cumplir con el modelo de país propuesto.

Dado el carácter federal del Estado y la descentralización de competencias que produjo la Constitución de 1994, la SSPTIP promovió en el 2008 la constitución del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), conformado por representantes del gobierno federal y de todas las provincias argentinas como órgano responsable de consensuar y velar por la implementación de esta política en el territorio nacional. Con

este fin, promovió en 2010 un anteproyecto de Ley Nacional de OT, que fue puesto a discusión en las provincias, para alcanzar un consenso que permita su tratamiento y aprobación parlamentaria, sin embargo, esto aún no se logró. En el marco del PET, distintas provincias realizaron también la planificación de su territorio. Como ejemplos en la región NEA se pueden citar los planes territoriales de las provincias del Chaco (2013), Corrientes (2013) y Formosa (2010).

El objetivo de este trabajo es presentar el andamiaje teórico conceptual y metodológico con el que se analizó y caracterizó este proceso de planificación territorial iniciado en 2003 a nivel nacional y posteriormente en las provincias del Nordeste argentino (NEA) y se ejemplificar su aplicación mediante un análisis de los procesos de planificación del PET nacional y de la provincia de Chaco. La región NEA es, junto a la del Noroeste la porción territorial de menor desarrollo relativo del país. Se trata de regiones de escasa industrialización e importantes carencias de infraestructuras y equipamientos sociales.

Este trabajo es un primer avance de un proyecto de investigación–acción que tiene como objetivos: analizar y caracterizar procesos de planificación territorial dados a partir del año 2003 a nivel nacional y provincial y municipios del Nordeste argentino; generar un ámbito de inter–acción y reflexión entre actores gubernamentales y sociales partícipes de los procesos de planificación territorial aludidos y actores académicos; generar procesos formativos de grado y posgrado sobre la temática. Estos primeros resultados fueron presentados en el XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), en el que también participó la Arq. Gabriela Ebel. Para esta versión se han realizado pequeñas actualizaciones.

2 | ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

Un territorio es siempre un espacio de conflictos y pujas de intereses de diferentes actores por la apropiación particular de sus recursos. Por este motivo es imprescindible la acción pública en la regulación de las actividades humanas con el fin de armonizar los conflictos y lograr un desarrollo justo y equilibrado de la sociedad. El ordenamiento y la planificación del territorio representan acciones deliberadas de un Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente y sus recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población.

Entendida de este modo, la planificación territorial presenta un doble carácter: uno científico, dado que se trata de una disciplina que estudia, analiza y propone acciones sobre el territorio; y otro, público estatal, dado que son las instituciones, en sus diferentes estamentos, quienes la promueven a través de políticas de ordenamiento territorial. En consecuencia, la planificación territorial configura un elemento central para llevar adelante el proceso de ordenación, apoyándose en herramientas tales como

planes, programas y proyectos que determinan dimensiones espaciales y temporales de intervención.

En Latinoamérica, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental fueron evolucionando paulatinamente hacia la Ordenación del Territorio (OT). Dentro de los primeros antecedentes se pueden citar el Decreto–Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires de 1977 y el Reglamento sobre la Planificación Física, Cuba, 1978. Chile creó en el año 1990 la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que incluye la OT como parte de la política ambiental. En 1990 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe (CDMAALC) describió a la OT como el “camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores. (CDMAALC, 1990, citado por MASSIRIS CABEZA, 2002).

A partir de la década del ´90 la OT en los países latinoamericanos comenzó a adquirir carácter legal en forma generalizada. En cada una de estas leyes, proyectos y anteproyectos, los países definieron al ordenamiento territorial, sin embargo, como lo afirma Massiris Cabeza, (2002, p.7) “la OT es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos”.

3 | ANÁLISIS DEL PROCESO DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ARGENTINO

En el caso de Argentina, la implementación de la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial impulsada a partir del 2003 por el Ministerio de Planificación, se estructuró en un sistema de tres componentes: Marco Legal y Normativo; Plan Estratégico Territorial; Sistema de Información y Asistencia Técnica. Teniendo en cuenta estos componentes, para analizar y caracterizar a esta política, se elaboró un grupo de variables cualitativas que fueron valoradas a partir de un posicionamiento propio referido a los fines y objetivos de una política de ordenamiento y desarrollo territorial, relacionado con el equilibrio territorial, la equidad social, la integralidad disciplinaria, la sustentabilidad ambiental y la participación social. A partir de la descentralización de competencias promovida por la reforma Constitución de 1994, también se tuvo en cuenta para la elaboración de estas variables, las relaciones interjurisdiccionales entre los niveles del Estado y las relaciones intersectoriales entre las áreas de gobierno de cada nivel jurisdiccional. Estas variables y sus encuadres valorativos se plasman en la Tabla 1.

Plan Estratégico Territorial		
Variables	Definición	Valores de análisis y caracterización
Tipo de Plan	Aspectos que prevalecen en cada plan (socioeconómico, territorial, ambiental, físico, etc.)	Mayor valoración cuanto mayor integralidad abarca el Plan.
Objetivos	Objetivos que persigue cada Plan.	Se ponderará favorablemente los valores de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.
Metodología	Estrategias, etapas y actividades seguidas para la elaboración de cada plan.	Mayor valoración cuanto más participación social tenga el proceso de trabajo y mejores instrumentos disponga para alcanzar consensos en las tomas de decisiones.
Contenido	Aspectos que abarca cada plan.	Mayor valoración cuanto mayor integralidad y coherencia disponga con los objetivos del Plan.
Modelo territorial	Modelo territorial que propone cada plan.	Mayor valoración cuanto mayor coherencia disponga entre el diagnóstico del territorio y los objetivos del Plan.
Aspectos de intervención	Aspectos sobre los que propone intervenir el plan (Infraestructuras, equipamiento, desarrollo social, etc.)	Mayor valoración cuanto mayor integralidad y coherencia disponga para concretar el modelo territorial de cada Plan.
Instrumentos	Herramientas jurídicas y administrativas por las cuales se implementará cada Plan (Leyes, programas, proyectos)	Mayor valoración cuanto mayor coherencia disponga para concretar las propuestas del Plan.
Relación entre las escalas jurisdiccionales	Relaciones que contemplan los planes de cada jurisdicción del Estado.	Mayor valor cuanto mayor coherencia exista entre los planes de las diferentes jurisdicciones del Estado.
Marco Legal y Normativo		
Rango del marco legal	Jerarquía del marco legal por el cual se implementa la política.	Mayor valor cuanto mayor jerarquía disponga el rango del marco legal.
Objeto de regulación	Aspectos del territorio que abarca la regulación.	Mayor valor cuanto mayor cantidad de aspectos del proceso de producción del territorio abarca.
Principios que guían la intervención	Valores socioeconómicos, ambientales, culturales, políticos, etc., que promueve el marco legal.	Se ponderará favorablemente los valores de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.
Definición de los organismos de aplicación	Organismos gubernamentales responsables de implementar el proceso de ordenamiento y planificación territorial.	Mayor valor cuanto mayor precisión en la definición de los organismos responsables de implementar el proceso en los distintos niveles.

Instrumentos de regulación	Instrumentos jurídicos para intervenir sobre la producción del espacio o del territorio.	Mayor valor cuanto más contribuya a alcanzar los objetivos o principios definidos.
Penalidades por incumplimiento	Sanciones que prevé el marco legal a los responsables de cumplir y hacer cumplir las regulaciones establecidas	Mayor valor cuantas más precisas y efectivas sean las sanciones por incumplimiento del marco legal.
Asistencia, gestión y control		
Tipo del o los organismos responsables	Tipo y nivel de los organismos responsables de implementar la política (Ministerio, Secretaría)	Mayor valor cuanto mayor nivel de decisiones dispongan los organismos responsables.
Funciones del o los organismos responsables	Funciones de los organismos responsables (Regulación, control, asistencia técnica, capacitación, ejecución, etc.)	Mayor valor cuanto mayor coherencia y control existe entre la formulación y la ejecución del plan.
Coordinación intersectorial del o los organismos responsables	Relaciones entre los organismos sectoriales responsables de salud, infraestructura, ambiente, desarrollo social, vivienda, educación, etc.	Mayor valor cuantas mayores articulaciones de acciones están garantizadas en función de las metas de los planes.
Coordinación Interjurisdiccional de organismos responsables	Relaciones entre los organismos sectoriales responsables de cada nivel jurisdiccional del Estado (nación, provincias, municipios).	Mayor valor cuanto mayores capacidades de articulación de acciones entre las jurisdicciones.
Capacidades del o los organismos responsables	Capacidades reales que disponen los organismos responsables en recursos humanos financieros, etc.	Mayor valor cuanto más adecuada sea la capacidad de los organismos en lograr las metas de los planes.

Tabla 1. Variables y valores de caracterización de la Política Nacional de Desarrollo y OT

Fuente: Elaboración propia.

4 | ANÁLISIS DEL PROCESO DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL NACIONAL Y DE LA PROVINCIA DEL CHACO

4.1 a. Plan Estratégico Territorial nacional

El PET nacional fue elaborado como un plan territorial integral y estratégico que requirió la participación de los equipos técnicos provinciales para realizar un diagnóstico de la situación actual y elaborar un modelo deseado de país que abarque las dimensiones: social, económica, ambiental y del espacio construido, en la formulación de estrategias reparadoras de los conflictos y promotoras de las potencialidades detectadas en el territorio nacional y las provincias. Para lograr la construcción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, definió los siguientes objetivos: mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; garantizar el acceso de

la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de la gestión integrada y responsable. (PET, 2011, p. 51).

En su elaboración trabajaron conjuntamente equipos técnicos del Estado Nacional (SSPTIP) y de los Ministerios de Planificación u Obras Públicas de las provincias. Se realizaron consultas entre organismos y en algunas provincias también a Cámaras Empresariales y Universidades. Se organizaron encuentros entre provincias para abordar cuestiones locales desde una mirada regional. Se realizaron foros nacionales con el objetivo de compatibilizar criterios en el trabajo realizado en cada provincia y de abordar problemáticas e iniciativas locales y regionales. Además, a nivel internacional se realizaron encuentros con los países de la región. Se acordaron procedimientos metodológicos para llegar a resultados homogéneos. Así, cada equipo provincial formuló: un diagnóstico de situación actual o “Modelo Territorial Actual”, resultante de caracterizar las dimensiones: económica, ambiental, social y del medio físico; la visión de un “Modelo Territorial Deseado”, con estrategias reparadoras de los conflictos y promotoras de las potencialidades del territorio provincial; la propuesta de “una cartera de iniciativas y/o proyectos de infraestructura” funcionales a la construcción de dicho modelo.

El segundo avance (PET, 2011) consistió en la revisión y profundización de los proyectos planteados en la etapa anterior, con el objeto de conformar una cartera de inversiones resultante de una mayor identificación de demandas de infraestructura y de la ponderación del impacto territorial de los proyectos. En una primera instancia se definieron microrregiones de acuerdo con sus características geográficas, productivas, sociales y ambientales. En segunda instancia, se elaboró una cartera de Proyectos Estratégicos basada en la construcción de una metodología consensuada de identificación y ponderación del impacto territorial de proyectos de inversión. Con los problemas y objetivos identificados se definieron las estrategias para dar lugar a los proyectos de inversión. Estos últimos son ponderados de acuerdo al impacto territorial que poseen y su vinculación con los escenarios deseados. La materialización de la cartera ponderada de Proyectos Estratégicos permitirá alcanzar una mayor equidad territorial. (PET 2011, p.53).

El PET nacional presenta un enfoque integral, teniendo en cuenta las dimensiones que abarca. Sus objetivos incluyen valores que tienden a la sostenibilidad del modelo, a través del equilibrio económico, social y ambiental en todo el territorio. En su elaboración otorgó participación a equipos técnicos provinciales y en algunos casos estos incluyeron a cámaras empresariales y a universidades. Para la toma de decisiones creó el COFEPLAN como instrumento para alcanzar consensos entre el gobierno nacional y las provincias. El modelo territorial propuesto resultó coherente con el diagnóstico realizado y los objetivos planteados, en términos generales, aunque aún se debe profundizar en situaciones particulares a nivel regional y provincial.

A fines del 2015, cambió el gobierno nacional y también su orientación política,

pasando de un modelo desarrollista y proteccionista a uno de tipo neoliberal, de apertura y libre mercado, que realizó reformas institucionales importantes, tales como desmembramiento del MINPLAN en tres ministerios, que volvió a situar a la planificación en rangos más inferiores de gestión de gobierno, sin embargo, el PET y el COFEPLAN continuaron operativos y fue actualizado nuevamente en el año 2017 bajo la misma metodología.

4.1 b. Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Chaco

En la provincia del Chaco, al PET nacional se le otorgó escasa importancia hasta fines del 2007 como consecuencia de las diferencias de signo político existente entre ambos gobiernos. A pesar de esto, la provincia participó de las actividades nacionales y elaboró un primer modelo actual y deseado del territorio provincial, que quedaron plasmados en el primer documento de avance: el PET Chaco (PET, 2008, p.143 y PET Chaco, 2013, p.31). Recién a partir del 2008 con el cambio de signo político del gobierno, la provincia comenzó a dar mayor importancia y reformuló el modelo deseado (PET, 2011 Tomo 2, p.90) en sintonía con el plan socioeconómico elaborado por el gobierno provincial (Plan Quinquenal 2011–2015).

Un conjunto de reformas administrativas afectó la labor del equipo técnico provincial, debido a que el gobierno contrató a un equipo consultor externo que elaboró y presentó en el año 2013 el PET Chaco.

El PET Chaco considera al territorio como referente y ámbito de proyección espacial de las políticas de desarrollo allí contenidas, buscando contribuir a la solución de las desigualdades territoriales actuales por medio del aprovechamiento de las fortalezas y de las potencialidades de cada región, de la puesta en valor del patrimonio y la riqueza cultural manifiesta en las diferentes formas de apropiación del medio, de la preservación de la oferta ambiental de cada lugar y del fortalecimiento de los actores y de las redes sociales locales. (PET Chaco 2013, p.73).

Como instrumento promotor de un proceso de desarrollo equitativo y sostenible, el PET Chaco se apoya en cinco paradigmas que cumplen el rol de Objetivos Generales de Desarrollo: movilización de los recursos productivos y creación de empleo; cohesión social y mejora de la calidad de vida; integración territorial; manejo y ocupación sostenible del territorio; gobernabilidad democrática y transformación del Estado. La justificación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo seleccionados se encuentra en las cuestiones claves o críticas de la provincia que, de manera sintética, definen estructuralmente la situación actual y los escenarios tendenciales del territorio provincial. Para dar mayor precisión espacial y operativa a los Objetivos Generales, se plantean siete Objetivos Específicos de Desarrollo Territorial (OEDT) para la construcción de un escenario futuro o Situación Objetivo.

El marco general de los estudios tuvo en cuenta las diferentes versiones de los Planes Quinquenales formulados por la provincia a través del Ministerio de Planificación

y Ambiente, los cuales se elaboraron articulando métodos cuantitativos y cualitativos, en las tres escalas de análisis que fueron utilizadas (región NEA, provincial y municipal) y en los diferentes perfiles de abordaje. Se realizaron tres talleres regionales en los cuales participaron representantes de 26 municipios. Se trabajó en base a la visión que tienen los gobiernos locales sobre los problemas estructurales que impiden o retrasan el desarrollo regional, la priorización de líneas estratégicas y la pre-identificación de acciones concretas que alienten los procesos de desarrollo. (PET Chaco 2013, p.15)

La Situación Objetivo que se espera alcanzar describe el modelo deseado para la Provincia y sirve de marco de referencia técnico político de las decisiones de transformación territoriales. Por lo tanto, es la base para establecer estrategias a seguir y es también un elemento esencial en el proceso de control de dicho proceso. (PET Chaco 2013, p. 73). Para alcanzar la Situación Objetivo, se plantean siete Objetivos Específicos de Desarrollo que se articulan con ocho Estrategias de Actuación Territorial (EAT).

El PET provincial se sitúa en el contexto de un escenario de gestión política en el que a) se continúa con una significativa participación de la inversión pública en la construcción de elementos estructurales; b) se producen paulatinas mejoras en la concepción y en la gestión de las políticas sectoriales; c) las estrategias se abordan desde un enfoque territorial más integrado y, en particular, más coordinado; y, d) se implementan programas y proyectos de actuación apoyados en formas de gestión más descentralizadas que combinan distintos recursos y capacidades estatales y privadas. (PET Chaco 2013, p.81)

Las EAT se expresan a partir de dos componentes: a) tipo de actuación que define la estrategia; b) objetivos y alcances de cada una. Es decir, apuntan a concentrar la gestión sobre un número acotado de iniciativas (proyectos) que tengan independencia entre sí; cada estrategia puede desplegarse respondiendo a sus propios objetivos, pero a la vez, que en su articulación produzca una transformación estructural en el territorio en orden tanto a los Objetivos Generales como a los Específicos. (PET Chaco 2013, p.81).

El PET Chaco se plantea como una solución integral a las desigualdades territoriales. Sus objetivos son paradigmas a seguir en la búsqueda del desarrollo equitativo y sostenible. Sin embargo, la participación social es incipiente, ya que, de los 69 municipios de la provincia, solo 26 de ellos estuvieron presentes en los talleres regionales. Los instrumentos para alcanzar consenso en la toma de decisiones no son suficientes. A nivel teórico es coherente con el diagnóstico territorial realizado y se refleja en un modelo deseado que presenta interrelaciones entre objetivos generales, particulares y estrategias de actuación territorial. Sin embargo, la externalidad del equipo técnico y la poca participación social, sumada a la debilidad institucional incapaz de capitalizar los equipos técnicos locales, comprometen el carácter estratégico y la real incidencia de la planificación territorial realizada. A fines del año 2018 el PET Chaco finalizó su actualización y se encuentra próximo a su presentación oficial y

puesta en funcionamiento.

4.2 Marco legal y normativo

Como se ha señalado, el COFEPLAN fue responsable de diseñar la propuesta del marco legal y normativo acorde a los fines perseguidos por el proceso de planificación en marcha, y promovió en 2010 un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que fue puesto a discusión en las provincias durante 2011 para alcanzar un consenso que permitiera su tratamiento y aprobación parlamentaria. Es importante destacar que es el Congreso Nacional quien detenta la facultad para sancionar esta Ley, descartando –como especifica Maldonado (2010) – “que sea una materia reservada exclusivamente a las provincias en los términos del artículo 121 de la Constitución Nacional”. Por lo tanto, el proyecto se manifiesta como una Ley Marco, que no requiere adhesión por parte de las provincias. La presentación se realizó en 2011 y nuevamente en 2013 luego que perdiera estado parlamentario, pero aún no ha sido tratada ni sancionada.

En paralelo y no necesariamente de forma coherente y articulada, muchas provincias elaboraron iniciativas similares, tendientes a “crear marcos normativos que regulen el territorio estableciendo principios, objetivos y pautas en pos de un desarrollo equilibrado” (FINCK, 2010). En la Provincia del Chaco el trabajo en este sentido comenzó en 2008, mediante la presentación del proyecto de Ley 868/08 de Ordenamiento Territorial. Dado que este proyecto de Ley fue abandonado por sus autores una vez que perdió estado parlamentario, no será considerado en el presente análisis del marco normativo de estos procesos de planificación. Con el mismo objetivo, durante 2011 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial elaboró un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial considerando el marco nacional dado por el COFEPLAN, pero a pesar que fue presentado por representantes del oficialismo, tampoco obtuvo tratamiento parlamentario.

Como objeto de regulación, ambos proyectos establecen que el ordenamiento territorial representa su campo de intervención. Este objeto es acertado, y su alcance es amplio y comprensivo, considerando que quedan comprendidos los territorios urbanos, periurbanos y rurales que conforman la República Argentina y la Provincia del Chaco. Ambos proyectos de Ley se guían por principios rectores del ordenamiento territorial. El proyecto de Ley Nacional contiene dichos principios en su art.6, clasificados en principios generales, institucionales y operativos. Considerando la coherencia programática con los objetivos planteados en la Política Nacional de Desarrollo y OT (2004) se destacan favorablemente los principios de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.

En el caso provincial, el art. 5 enuncia los siguientes principios rectores: la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular; la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de desarrollo territorial; la preservación de la fertilidad del suelo, que constituye un

patrimonio colectivo y debe ser preservado en virtud del interés general; la protección del medioambiente y la integración y complementación sustentable del desarrollo urbano, periurbano y rural en un marco de mutuo respeto; la garantía por parte del Estado del ejercicio del derecho, para todos los habitantes del territorio provincial, al acceso a la tierra, la vivienda y al hábitat, como así también a la seguridad jurídica de la posesión y la tenencia.

En cuanto a la puesta en funcionamiento, el Proyecto de Ley nacional establece como autoridad de aplicación a la SSPTIP del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el organismo que en el futuro lo reemplace. Establece además que las provincias y los municipios institucionalicen como autoridad de aplicación el organismo que ellas determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción, en virtud de la autonomía provincial y municipal. El art.10 del proyecto provincial establece que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, mientras que los municipios establecerán su autoridad competente, con la obligación de contar con un área de planificación.

Los Instrumentos de regulación que ofrece el proyecto de Ley nacional está conformado por un conjunto de instrumentos integrales e instrumentos específicos, aptos para ser utilizados por la autoridad de aplicación de planeamiento en cada jurisdicción, que se enuncian en un listado no taxativo, permitiendo que las provincias y municipios puedan utilizarlos de forma combinada o desarrollar otros instrumentos distintos. En este marco, el proyecto provincial ha tomado y ampliado la definición que aporta el marco nacional en lo que denomina “instrumentos de política territorial”.

Finalmente, el proyecto de Ley nacional establece la obligatoriedad de las Provincias y los municipios de realizar sus respectivos Planes de OT a fin de establecer el marco de referencia para la ejecución de acciones de adecuación del territorio, garantizando de esta forma el cumplimiento de los principios que establece el proyecto de Ley. Si bien en ambos proyectos quedan establecidas las obligaciones de cumplimiento tanto para los niveles jurisdiccionales del Estado, como para los titulares, poseedores y tenedores de suelo, no se establece ningún tipo de sanción por incumplimiento del marco legal.

4.3 Asistencia, gestión y control

El último de los componentes de la política de planificación territorial nacional consistió en elaborar un Sistema de Información y de Asistencia Técnica de apoyo al proceso de planificación, el cual se propuso como objetivo “Crear plataformas político–institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado” (PET, 2011 Tomo 1, p.14), especialmente a nivel de los gobiernos provinciales, dada la escasa capacidad institucional y técnica de muchos de ellos.

Inicialmente este componente estuvo a cargo de los equipos técnicos de la SSPTIP y a partir del 2011, merced al apoyo financiero de organismos internacionales,

pasó a implementarse mediante el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, financiado parcialmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este programa tiene tres ejes de acción: a) capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, b) desarrollo de experiencias de planificación territorial c) institucionalización de la planificación. Este componente fue el que más tardíamente comenzó a implementarse por la política nacional y aborda uno de los aspectos más delicados del proceso de planificación territorial en marcha, la debilidad institucional y la escasa cultura de planificación territorial.

En términos de gestión, a nivel nacional, esta política dio un primer paso recentralizando las políticas con la creación del MINPLAN. Este nuevo ministerio fue creado por el Decreto 1283 de 2003, que modificó la Ley de Ministerios, unificando parte de los ministerios de Economía y de la Producción, y de la Presidencia de la Nación en una sola cartera de Estado, pero recién asumió importancia estratégica dentro del nuevo modelo de desarrollo con la creación de la SSPTIP dentro de este ministerio (Decreto 1824 de 2004).

La Provincia del Chaco, como consecuencia de la descentralización producida por la reforma constitucional de 1994, se encontraba en 2003 desarrollando su propio proceso de planificación, el cual había comenzado a adquirir cierta consistencia con la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) creado por la Ley provincial 5174 de 2002, que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, dependiente del Ministerio de Gobierno. Este Sistema buscaba profundizar aún más el proceso de descentralización mediante la constitución de Uniones Regionales de Municipios y la subdivisión del territorio provincial en 8 microrregiones.

Al alinearse los signos políticos nacional y provincial a fines del 2007 y luego de un inicio errático por el cual el gobierno provincial continuó profundizando este proceso de descentralización mediante la modificación de las 8 microrregiones en 15 Unidades de Desarrollo Territorial UDT (Decreto 35 de 2009), mediante la creación de un Programa de Planificación Física Urbana “Territorio Urbano” (Decreto 386 de 2008), inició un progresivo alineamiento a la política de planificación territorial nacional. Este programa funcionó originalmente en el seno del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) y forzó a que el gobierno provincial, a través del flamante Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (Ley provincial 6075 de 2007) comenzara a participar activamente del PET y del COFEPLAN. La creciente labor provincial desarrollada en este nuevo marco llevó a que finalmente la problemática de la planificación territorial alcanzará máxima jerarquía institucional con la creación de los ministerios de Desarrollo Urbano y Territorial y de Planificación y Ambiente (Ley 6906 de 2011). Dentro del primero se creó la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (SSOT) y dentro del segundo la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SSADS), responsables conjuntos de la elaboración del PET Chaco en el año 2013.

5 | CONCLUSIONES

El gobierno nacional que asumió en mayo de 2003 tras abandonar las políticas neoliberales que llevaron a Argentina a una profunda crisis en 2001–2002 inició un fuerte proceso de centralización de las políticas y la planificación territorial fue retomada como política nacional. Sin embargo, este proceso aún está cargado de obstáculos, entre los que se cuenta como más significativos la complejidad de las relaciones interjurisdiccionales, la escasa cultura y capacidad de planificación existentes en muchos gobiernos provinciales y municipales y la existencia de un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que aún no tiene aprobación parlamentaria.

Si el ordenamiento y la planificación del territorio, tal como se señalan en el marco teórico de este trabajo, representan acciones deliberadas de un Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente y sus recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población, la información analizada demuestra que Argentina apenas está en el inicio de este proceso. La profundización de esta política es el camino para continuar.

REFERENCIAS

ARANIBAR, Antonio y RODRÍGUEZ, Benjamín. **Latinoamérica ¿Del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?** Cuaderno de Perspectiva Política 3. Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2013.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO. **Ley Provincial 5174/02 de creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados**, 2002. En Infoleg [En Línea]. Disponible en www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%205174.pdf

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (COFEPLAN), **Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial**. Argentina, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010.

FINCK, Nadia. **El proyecto de Ley de ordenamiento territorial de la Provincia del Chaco**. Revista Café de las Ciudades, 2010. [En Línea] N° 87. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_87.htm#1

MALDONADO, Melinda. **Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas**. En *Revista Café de las Ciudades* [En Línea] No.96. Octubre 2010. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_96_1.htm

MASSIRIS CABEZA, Ángel. **Ordenación del territorio en América Latina**. En *Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. [En Línea] Vol. VI, No.125, octubre de 2002, Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/-125.htm>

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL **Proyecto de Ley 4621/2011 de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco**, 2011.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. **Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**. Buenos Aires, Argentina, 2004.

_____. **Plan Estratégico Territorial de Argentina.** Buenos Aires, Argentina, 2008.

_____. **Plan Estratégico Territorial de Argentina.** Buenos Aires, Argentina, 2011.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y AMBIENTE DE LA PROVINCIA DEL CHACO. **Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco.** Resistencia, Argentina, 2013.

O ÍCONE ARQUITETÔNICO CULTURAL NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BARCELONA

Geise Brizotti Pasquotto

Universidade de São Paulo - USP

São Paulo - SP

THE CULTURAL ARCHITECTURAL ICON IN THE STRATEGIC PLANNING OF BARCELONA

RESUMO: A arquitetura icônica cultural ganhou dimensões epidêmicas na Espanha desde 1997 com a inserção do museu Guggenheim em Bilbao. Entretanto, o gérmen deste fenômeno iniciou-se em Barcelona, na década de 80, com o evento emblemático dos Jogos Olímpicos. A partir desta década foram inseridos diversos ícones culturais como forma de estratégia urbana, objetivando a atração de pessoas, investidores e gerando maior competitividade, tanto entre cidades, como mundialmente. Neste artigo serão analisados dois períodos do planejamento urbano catalão: o primeiro, da década de 1980 (período das Olimpíadas), será analisado o processo de revitalização do centro da cidade, bem como a inserção do Museu de Arte Contemporânea de Barcelona – MACBA no bairro do *Raval*. No segundo período (1990-2000), de intervenção mais recente (período do Fórum das Culturas), verificar-se-á os novos processos de urbanização da área de expansão da cidade onde foi inserido o Museu de Ciências intitulado também de Edifício Fórum e BLAU.

PALAVRAS-CHAVE: Barcelona, Cultura, Museus, Ícones, Planejamento Urbano.

ABSTRACT: The iconic cultural architecture has gained epidemic dimensions in Spain since 1997 with the insertion of Guggenheim Museum in Bilbao. However, the germ of this phenomenon began in Barcelona in the 80's, with the emblematic event of the Olympic Games. From this decade, several icons were inserted as a form of urban strategy, aiming at attracting people, investors and generating greater competitiveness, both between cities and worldwide. In this paper, two periods of Catalan urban planning will be analyzed: the first, from the 1980s (the Olympic period), the downtown revitalization process, as well as the insertion of the Barcelona Museum of Contemporary Art - MACBA in the Raval neighborhood. In the second period (1990-2000), the most recent intervention (period of the Forum of Cultures), will be verified the new urbanization processes of the expansion area of the city where inserted the Science Museum also titled Forum Building and BLAU.

KEYWORDS: Barcelona, Culture, Museums, Icons, Urban Planning.

1 | INTRODUÇÃO

O seguimento que mais cresce na cidade, segundo dados da prefeitura de Barcelona, é o turismo de lazer. Em doze anos as chegadas de turistas subiram 437, 8%, passando de 697.291 turistas em 1993 para 2.750.000 em 2012 (BCNTURISMO, 2013, *online*). Barcelona também se tornou referência no turismo de negócios e em organização de feiras e congressos, fazendo com que este tipo de turismo crescesse 95% (BCNTURISMO, 2013, *online*). Abaixo observa-se como a administração foi bem sucedida em relação a quantidade de visitantes internacionais, principalmente depois dos Jogos Olímpicos (Figura 01). Esses dados são importantes para observar como o planejamento estratégico possui eixos de ação ligados na divulgação mundial e turismo, pois segundo o vice-presidente de Turismo Jordi Clós, este setor, além de ser um motor de iniciativas empresariais, atualmente trabalha como “salva-vidas” sobre a economia atual (BCNTURISMO, 2013, *online*).

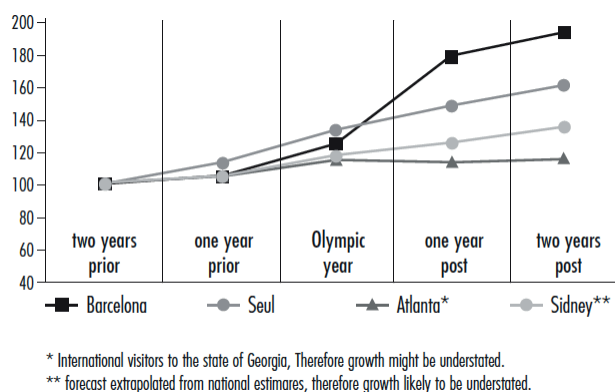


Figura 01 – Crescimento do número de visitantes internacionais pré, durante e pós Jogos Olímpicos.

Fonte: Jones Lang LaSalle Hotels; Respective Tourist Bureaux apud CASINOS, Xavier L'operació Fòrum, entre el 92 i La Sagrera Coleção Model Barcelona/ Quaderns de Gestió 20 Barcelona: Aula Barcelona, 2006. p. 18

Para Montaner e Muxi (2002, p.263-264), o planejamento na década de 1980 realizado por Joan Busquets era “transparente e claro, unitário e coerente”, porém, Oriol Bohigas, idealizador da transformação urbana barcelonesa, já denunciava em 1988, ao contrário de Montaner e Muxi, que as primeiras chamadas de arquitetos para a década de 1980 eram “atitudes provincianas ou um gesto demasiado grosseiro na tendência de ver a cultura como um mero tema de exibição cênica”, buscando trazer “nomes e acontecimentos mais ou menos estelares sem outro propósito além de disfarçar a falta de uma política cultural de verdade¹” (BOHIGAS et al, 1988 apud MOIX, 2010, p. 136).

Na década de 1990 intitulada “segunda renovação”, com o planejamento encabeçado por Borja Carreras, o projeto urbano era uma espécie de “fotomontagem ou colagem” (MONTANER et al, 2002, p. 264). Como relata Llätzer Moix, a arquitetura

1 BOHIGAS, Oriol & GÜELL, Xavier *Barcelona Drawings*. Barcelona: Gustavo Gili, 1988.

estelar ganhou “dimensões epidêmicas” na Espanha desde 1997 com a inserção do museu *Guggenheim* em Bilbao. Porém, o gérmen deste fenômeno iniciou-se em Barcelona, na década de 80, mais precisamente em 1984 com o concurso para o Anel Olímpico de Montjuïc. Neste momento, Oriol Bohigas afirmava que a vinda de arquitetos estrangeiros “traria ar fresco, que estimularia o coletivo local” (MOIX, 2010, p.135). Deste esforço inicial resultou no *Pabellón Sant Jordi* de Arata Isozaki e na remodelação do Estádio Olímpico com Vittorio Gregotti, juntamente com Correa, Milà, Buxadé e Margarit. Posteriormente a atuação dos arquitetos passaram de exceção à regra (MOIX, 2010, p. 136) com obras de Álvaro Siza, Frank Gehry, Santiago Calatrava, Norman Foster; -e mais recentemente-, de Herzog & De Meuron, David Chipperfield, Dominique Perrault e Richard Rogers. Entretanto, relata Arantes (2012, p. 33) é preciso lembrar que finalizada às Olimpíadas, várias obras projetadas para Barcelona se arrastaram até pelo menos o final da década, que as dívidas da prefeitura se acumularam, e que, 2004, planejada para dar continuidade à renovação de Barcelona, nem de longe repetiu a façanha. Na atualidade, segundo Montaner e Muxi (2002, p.263-264), o planejamento dirigido por Barcelona Regional e José Antonio Acebillo trata-se de “objetos autônomos” que não se relacionam na malha urbana, um “urbanismo opaco” pois as decisões já estão pré-estabelecidas, não indo a discussão pública.

Portanto, observa-se na história dos processos de planejamento catalão dois períodos e produtos distintos. É neste contexto que o artigo foi metodologicamente dividido: dois eixos de análise, um da década de 1980 (período das Olimpíadas) e outro na década de 1990-2000 (período do Fórum das Culturas), onde edifícios culturais alinhavam tais processos. Assim, no primeiro eixo será analisado o processo de revitalização do centro da cidade, bem como a inserção do Museu de Arte Contemporânea de Barcelona – MACBA no bairro do Raval. No segundo eixo, de intervenção mais recente, verificar-se-á os novos processos de urbanização da área de expansão da cidade onde foi inserido o Museu de Ciências intitulado também de Edifício Fórum e BLAU.

2 | INTERVENÇÕES E GENTRIFICAÇÃO NO DISTRITO DA CIUTAT VELLA

Desde 1984, devido a um processo de descentralização iniciado em 1979, a cidade de Barcelona dividiu-se em dez distritos municipais, que tem autonomia e capacidade de decisão e gestão econômica. Os distritos são regidos por um conselho municipal que coordena a administração dos serviços e bem coletivos. Portanto, para que seja possível entender a inserção do MACBA no *Raval*, primeiramente é preciso entender o processo de forma mais ampla, como os antecedentes históricos e sócio-econômicos do distrito em que ele se insere: a *Ciutat Vella*.

A *Ciutat Vella* compreende todo o centro histórico com uma extensão de 4.360 km² e aglutina os bairros *Raval*, *Gótico*, *Sant Pere*, *Santa Caterina* e *la Ribera* e a

Barceloneta.

O centro antigo em seus primórdios era emoldurado pelas muralhas. Posteriormente, com a queda das muralhas e a expansão da cidade no século XIX, a burguesia desloca-se para a área “moderna” projetada por Ildefons Cerdà, o *Eixample*, a fim de fugir da grande densidade populacional que só tendia a crescer neste período. Isso provocou a primeira substituição de pessoas e níveis sociais, porém a densidade populacional continuava em ritmo ascendente.

A partir do século XX, principalmente nas décadas de 1940-50, ocorreu uma nova mudança no perfil populacional, com a vinda de imigrantes de outras regiões do país. “De fato, a Catalunha era uma das regiões mais industrializadas da Espanha, e buscava fortemente populações de fora para movimentar suas fábricas” (CLAVER, 2006, p. 147).

Na década de 1950, a densidade populacional teve seu pico, com 250.000 habitantes, que é aproximadamente três vezes mais que atualmente. Em meados da segunda metade do século XIX, com a mudança das indústrias para áreas mais afastadas, principalmente depois de 1955, o centro começa a perder habitantes ininterruptamente. Portanto, os dados históricos mostram fases de segregação na *Ciutat Vella*, ocasionada primeiramente pela burguesia e depois pela ‘periferização’ das classes, gerando uma zona degradada, onde os investimentos tanto públicos quanto privados foram escassos.

A evolução populacional diminui sua queda na década de 80 e volta a crescer na década de 90. Um dos fatores é a imigração, porém, desta vez, pela presença de imigrantes estrangeiros.

No final dos anos setenta, a *Ciutat Vella* era essencialmente de comércio de varejo e atacadista, porém, com uma localização espacial fragmentada, dividindo-se em três zonas específicas (Claver, 2006, p. 150). A frente Norte e Via Laietana, com um comércio moderno e concentração de atividades de serviços financeiros e profissionais; A Rambla e partes do interior do Raval, Gótico e *Casc Antic*, com uma modernização desigual, porém, de estrutura tradicional e fragmentada, onde coexistem muitos hotéis e pensões; a parte oriental do Raval, com pouca atividade do ponto de vista econômico; e a Zona Central e setores Sul do Raval, Gótico e *Casc Antic*, com uma atividade econômica formal reduzida, porém com uma quantidade de atividades informais grande, proporcionalmente muito maior que no resto da cidade (CLAVER, 2006, p. 151).

Essa situação permanece inalterada, segundo Claver (2006, p. 148-149), até a transição política para a democratização e a eleição de prefeituras democráticas em 1979, juntamente com os “movimentos sociais urbanos”. No início dos anos 80, a situação do bairro muda devido às políticas de renovação urbana, porém, a separação entre zonas residências e comerciais se acentua ainda mais (CLAVER, 2006, p. 151). Em 1987 os próprios moradores do bairro, indignados pela presença maciça de bares com prostituição na região, lançaram uma campanha de protesto, “invocando

o argumento da proximidade dos jogos olímpicos, e reclamando mais investimentos para o bairro (CLAVER, 2006, p. 149).

2.1 Políticas e Planos Urbanos Para a *Ciutat Vella*

A área central de Barcelona só ficou conhecida como *Ciutat Vella* depois que a ‘moderna’ cidade foi pensada. O Plano Cerdà foi elaborado para a nova área de expansão da cidade, porém, influenciou toda a Barcelona. No plano previa-se abrir ruas no centro, que iriam compor o novo traçado urbano pensado por Cerdà, mas essas modificações não foram realizadas. Enquanto a área central não se moldou aos novos planos modernos, outras partes da cidade se alteraram, tornando-se obsoleta e esquecida.

Entretanto, surgem outros planos para a região central com o intuito de fazê-la acompanhar o processo de urbanização que a cidade estava sofrendo. Alguns planos não obtiveram êxito, porém, o estudo faz-se necessário para entender as análises teóricas que estavam sendo pensadas na época, para que a compreensão das ações concretas seja entendida de uma maneira mais embasada.

Em 1934, uma série de propostas novas para a *Ciutat Vella* foram elaboradas por um grupo chamado GATCPACO (grupo de arquitetos e técnicos catalães para o progresso da arquitetura contemporânea). Este grupo formou-se em 1930 tendo como principais membros o arquiteto e urbanista catalão Josep Lluís Sert e outros arquitetos espanhóis que promoviam a arquitetura vanguardista, racional e funcionalista. Como Sert conhecia as obras de Le Corbusier e tinha-o encontrado em 1928 quando este visitou Barcelona, o chamou para realizar um ambicioso plano de reforma urbana, intitulado Plano Macià. Le Corbusier aceitou e chamou-o de a “Nova Barcelona”. Desta forma, o plano, que foi uma revisão do Plano Cerdà adotou modelos teóricos modernistas, como os eixos viários e as superquadras.

O plano desenvolveu-se a partir de uma grande via como espinha dorsal e de uma ordenação linear paralela ao mar com a destruição de parte do *Port Vell*. Também propunha a reorganização dos quarteirões de Cerdà em um módulo 3 vezes maior, de 400x400m separando a circulação de veículos da circulação de pedestres. Os blocos são lineares em forma de grelha dentada. Deste plano foram realizadas algumas operações pontuais, não alterando de forma significativa o tecido urbano.

A partir da década de 70 existe uma reflexão sobre os métodos de intervenção urbano e sociais e a prefeitura se compromete a revitalizar a área central. Surge assim o Plano Geral Metropolitano - PGM76A. Na década de 80, com a situação de degradação do centro é alterada, pois as políticas do governo local foram orientadas, segundo Claver (2006, p. 151) em três postulados: o distrito foi declarado Área de Reforma Integral (incluindo os domínios da proteção social e da segurança cidadã da promoção de atividades econômicas), repartição espacial e aplicação do Plano de Uso dos Estabelecimentos Públicos e a criação da Procivesa.

Segundo Zapatel (2011, p. 23) “os Planos Especiais de Reforma Interior são planos setoriais para a organização da forma física do território”. É realizado um estudo da problemática local e desenvolvido projetos específicos de pequeno porte com recursos públicos, como é o caso da Praça Real no bairro Gótico (Figura 02).



Figura 02 – Praça Real.

Fonte: Acervo pessoal, 2013

No início, na década de 1970, foram criados para suprir demandas emergenciais, porém, a medida que os planos foram introduzidos, as ações começaram a ser pensadas também para médio e longo prazo. Foi neste período, segundo Zapatel (2011), que as associações de bairro tiveram um papel ativo na definição de uma política urbana, congregando na sistemática de elaboração dos PERI, a participação dos moradores, e de suas assessorias técnicas, de arquitetos, sociólogos e agentes comunitários. Como resultado no período de 1979-1987, o professor Zapatel (1998, *online*) relata que deteve-se a progressiva deterioração dos bairros. Porém, na *Ciutat Vella*, isso não ocorreu. Notou-se talvez com esses planos que algumas intervenções não seriam suficientes para deter um processo de degradação historicamente enraizado.

Em 1983 aprova-se o Programa de Atuações Integradas – PAI que atuavam em seis grandes linhas de atuação: i) urbanismo; ii) bem estar social e equipamentos; iii) infraestrutura e mobilidade; iv) promoção de atividades econômicas; v) segurança pública e usos do espaço público e vi) fomento da reabilitação privada.

Com o histórico conturbado da *Ciutat Vella* e como requisito para o desenvolvimento do PAI e para a obtenção de financiamento do governo da Espanha e da *Generalitat de Catalunya*, em 1985, a prefeitura de Barcelona apresenta uma proposta para declarar o distrito como área de Reabilitação Integrada, o intitulado plano ARI. Esta proposta afetaria uma área superior a 3Km², onde viviam mais de 100.000 habitantes. O programa de atuação contemplava: i) gestão do solo; ii) construção de estacionamentos; iii) construção de equipamentos, iv) promoção de moradias novas e reabilitadas; v) renovação da infraestrutura; vi) urbanização dos espaços livres e ruas

e vii) fomento da reabilitação privada. Um ano mais tarde o plano foi aprovado.

Em 1988 cria-se a Procivesa (Promoção da *Ciutat Vella* S.A.) que é uma sociedade anônima de capital misto, em sua maioria público e municipal. Foi criado como mecanismo de execução das operações de remodelação, desapropriação e infraestrutura, tendo como principal objetivo facilitar a aplicação da política de renovação, permitindo recorrer ao capital privado sem limite de endividamento. Trabalhou em cinco grandes áreas de atuação: i) urbanização; ii) Obras e reconstruções; iii) criação de moradias para relocação de inquilinos, v) Atuações de mercado e de promoção econômica; vi) Promoção e comunicação de obras.

Este sistema de gestão que facilitava as desapropriações, permitia o endividamento e, desta forma, permitia obter mais recursos para a realização das obras que de outra forma não seriam possíveis, foi tomado como modelo para outras intervenções reabilitação como no centro histórico de Lleida.

Em 1985 o instituto Municipal de Paisagem Urbana de Barcelona lança uma campanha para a proteção e melhoria da paisagem urbana. Essa atuação, que englobou todas as áreas da cidade, permitia o reembolso de parte do investimento do cidadão que cumprisse as ações prioritárias e os parâmetros de qualidade previamente estabelecidos pelo instituto técnico. Atualmente o instituto é constituído como um órgão autônomo local que objetiva proteger, manter e reforçar os valores da paisagem urbana da cidade de Barcelona e assegurar o uso ordenado e eficiente, promovendo a participação da sociedade civil e do setor privado

A partir do Plano ARI, em 1990 criou-se a Oficina de *Rehabilitación de Ciutat Vella*, com o objetivo principal de estimular a reabilitação privada como complemento da intervenção pública. Durante esta gestão, foram reabilitados 5.000 edifícios do distrito. Em 2002 criou-se a empresa *Foment de Ciutat Vella*, como substituta da Procivesa, já que por questões legais sua vigência era de 14 anos.

Neste processo de reabilitação do centro da cidade de Barcelona, um dos desafios foi o bairro do Raval. Em um estudo realizado pelo Departamento de Estatística da Prefeitura de Barcelona e publicado pelo *El País* (BLANCHAR, 2013, *online*), o distrito da *Ciutat Vella* em 2012 foi classificado como abaixo da média geral da renda familiar barcelonesa, onde o bairro Gótico foi o mais bem classificado e o *Raval* o pior (Figura 03).



Figura 03 – Renda Média Familiar do distrito de **Ciutat Vella**.

Fonte: El País/Prefeitura de Barcelona – modificado pela autora

O Raval, que significa arrabalde em português, faz jus ao nome que lhe foi intitulado. Ele fazia parte da área fora das muralhas que envolviam a cidade. Neste local desenvolviam-se atividades relacionadas à agricultura (hortas, plantações e matadouros), atividades eclesiásticas (conventos) e atividades de saúde, como hospícios ou casas de caridade. Com a derrubada das muralhas no século XVIII o Raval é incorporado à cidade, porém, não faz parte do plano que estava sendo realizado paralelamente neste período: o *Plan del Eixample* de Cerdà.

O projeto se abre aos espaços vazios para aí levantar a cidade moderna, repercutindo negativamente no casco antigo, pois a falta de uma planificação de reciclagem urbanística do centro histórico dissolve uma imagem de centralização em relação à cidade (ORCIUOLI, 1998, *online*). Durante muitos anos o bairro do Raval foi conhecido popularmente por Chino de Barcelona. Segundo Brangulí citado em publicação do Diário ABC de Madri (1931, p. 52), esta denominação foi cunhada pelo jornalista Paco Madrid em um artigo do jornal *El Escándalo*.

Nas intervenções do PERI da Cidade Velha na década de 1990, segundo Delgado (2008, *online*), destaca-se um “grande *cluster* cultural no nordeste do Raval”. Estas instalações fazem parte de uma tentativa de modificar o estrato social do bairro e modificar o perfil de moradores da região. Desta forma, foram instalados o Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona - CCBB (com a reutilização da antiga Casa de Caridade), o Centro de Estudos e Recursos Culturais – CERC, o Fomento das Artes Decorativas - FAD (no antigo Convento dels Àngels) e o icônico Museu de Arte Contemporânea de Barcelona. A geração de uma nova dinâmica, protagonizada por um novo perfil de usuários e, principalmente, sua inclusão na rota turística da cidade, cumprem com o claro objetivo de aniquilar do Raval, de uma vez por todas, o persistente e generalizado estigma de Bairro Chino (LIRA, 2011, p. 287).

2.2 Museu de Arte Contemporânea de Barcelona - Macba

O Museu de Arte Contemporânea de Barcelona surgiu com vários dilemas ligados ao seu valor arquitetônico, à importância de seu acervo e ao seu impacto na cidade.

Em 1982 a família do escultor barcelonês Julio González ofereceu para *La Generalitat de Catalunya* toda a coleção que conservavam do artista. Entretanto, a oferta foi recusada, levando a família a oferecer para a administração Valenciana, que não só aceitaram, como pensaram em um museu para acomodar o acervo, que se tornou em 1989 o Instituto Valenciano de Arte Moderna – IVAM. Interessante verificar que apenas três anos depois, em 1985, iniciou-se uma ação para a criação de um museu de arte contemporânea em Barcelona, sem um acervo pré-estabelecido (CÓCOLA GANT, 2009, p.90).

Para tanto, criaram em 1987 a Fundação do Museu de Arte Contemporânea, grupo de empresários responsáveis pela formação de uma coleção e em 1988 criou-se o Consórcio do Museu de Arte Contemporâneo, formado pela Fundação, pela prefeitura e pela *Generalitat*, que ficariam encarregados da gestão do museu.

Neste período, em paralelo, o prefeito Pasqual Maragall convida Richard Meyer para projetar em Barcelona e lhe faz uma única pergunta: o que ele estaria interessado em projetar para a cidade? Meier respondeu que gostaria de fazer um museu (SANCHEZ, 2007). O arquiteto ficou surpreso com tamanha liberdade e patrocínio de ação, pois não houve registro de pauta projetual ou exigência do prefeito (SANCHEZ, 2007).

A área escolhida foi ao norte do Raval, onde existiam edifícios históricos mas também era uma zona conflitiva do centro histórico. Segundo Richard Meier, quando ele foi levado ao local onde construiria o museu, ele subiu no telhado de uma casa vizinha e perguntou onde estava o terreno, porque de lá não conseguia avistar nenhum local vazio, apenas as antigas naves da *Casa Caritat*. Explicaram que iriam derrubar aquelas construções velhas, fato este que Meier achou estranho, dizendo que no país dele este ato não poderia ser feito com patrimônio histórico a conservar (SOLÉ, 1997, p. 76). Entretanto, em Barcelona também não poderia ser destruído edifícios sem um planejamento prévio e sem respeitar a história do bairro, mas foi o que aconteceu.

Foi aberto ao público em 29 de abril de 1995, com um custo de aproximadamente 37 milhões de euros. Sua abertura também foi bastante discutida, pois nesta época o museu foi aberto vazio e permaneceu assim por sete meses até uma exposição temporária e depois por mais dois anos. Esta falta de conteúdo dos museus é criticada por alguns autores, como Calvo Serraller (2001, p.31) onde relata que estes museus com “falta ou excesso de finalidade” deveriam chegar ao final. Em oposição a este pensamento, alguns autores consideram a falta de obras como uma nova museologia, onde a ideia de “deixá-lo vazio” seria uma possibilidade, dizendo que o fato de não ter coleção é o eixo da proposta, defendendo-o como um “anti-museu” (HERNÁNDEZ, 2003, p.130-133).

Richard Meier, autor do projeto, brincou com a cor branca, as claraboias de vidro e os materiais reluzentes para dar ao edifício uma sensação de grande luminosidade, porém, não utilizou em nenhum aspecto do edifício, algo que remetesse à cultura catalã (Figura 04). Enquanto as práticas arquitetônicas tidas como pós-modernas trataram de enxergar a individualidade das cidades, vincular-se à paisagem antrópica, recuperar valores culturais, comunicar-se mais diretamente com o cidadão, a ideia de arquitetura de Richard Meier se mostrou menos permeável à questão do contextualismo, físico ou cultural, pouco sensível à alusão figurativa, conservando em seu expediente as formas regulares, abstratas, marcadamente modernas, com baixa contaminação pelas circunstâncias e contingências locais.



Figura 04 – MACBA

Fonte: Acervo pessoal, 2013.

Essa relação empreendedorista foi sentida por todos; o edifício recebeu ferrenhas críticas, tanto em relação à ruptura com o tecido urbano quanto em relação ao projeto. Para Rego (2001, *online*), a arquitetura de Richard Meier não apresenta uma contextualização com o entorno.

Rego (2001, *online*), argumenta que os projetos do arquiteto americano, de certa forma “sintonizados com a experiência (revisionista) pós-moderna”, demonstra uma aplicação mundial semelhante à arquitetura funcionalista, tão combatida pelo pós-moderno, ao ser homogênea e despersonalizada. “A configuração do Museu de Arte de Barcelona bem poderia localizar-se em Madri, São Paulo ou New York. De fato, a solução tipológica do museu catalão repetiu-se no projeto da sede norte-americana da Swissair (1990-95)”.

Contudo, não é apenas este edifício na cidade que pode ser considerado como uma possível manobra de especulação imobiliária voltada ao *marketing* urbano (MEDRANO, 2010). No *Llevant* de Barcelona, área de expansão urbana, outro edifício cultural também apresenta tais questões, o museu BLAU na área do Fórum.

3 | ESTRATÉGIA DE RENOVAÇÃO DEL LLEVANT DE BARCELONA

Para discutirmos o museu BLAU e sua relação urbana, é necessário primeiramente entender em que contexto ele está inserido. A área envoltória ao objeto de estudo foi palco das recentes intervenções do planejamento urbano barcelonês.

Um plano macro triangular foi pensado ligando três operações ao norte da cidade, constituindo um pólo de renovação urbana: i) Plano *Sant Andreu-Sagrera* que objetivava a construção da nova estação intermodal da *La Sagrera*, para chegar o trem de alta velocidade. Ao mesmo tempo, a criação de 300.000m² de novos parques o distrito de *Sant Andreu e La Sagrera*, 660.000m² de usos terciários e 7.800 novas residências; ii) Melhorias urbanas da *Plaza de las Glòries* e seu entorno com a transformação de uma superfície de 378.19m², com 17.000m² de espaços verdes, 50% de planejamento para habitação e oito novos equipamentos públicos; iii) As infraestruturas associadas à renovação do litoral *Del Besòs*. Fazem parte desta operação o projeto Diagonal Mar, os equipamentos do Fórum Universal das Culturas 2004, o novo centro de convenções, o novo zoológico marinho, uma nova área de esportes com a criação de um novo campus universitário e juntamente a renovação do bairro de La Mina, com uma contrapartida de 95 milhões de euros destinados a inserção de 2735 novas habitações (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2012, p. 3).

Para o presente estudo, será analisada com mais ênfase a terceira operação, pois é nela que está inserido o Edifício Fórum. Porém, antes disso, será analisado brevemente o projeto @22, pois como relata Josep Acebillo, arquiteto chefe da prefeitura de Barcelona: “a operação Fórum está intimamente vinculada ao projeto do distrito tecnológico 22@” (MOIX, 2010, p. 138).

A área do projeto 22@ localiza-se no bairro do *Poblenou*, pertencente ao distrito de *San Martín*, área com um século de apogeu industrial (1860-1960). No início da década de 1960 iniciou-se um processo de desindustrialização do bairro perdendo mais de 1.300 indústrias o que levou a desocupação dos edifícios e ao abandono da área.

Em 1986, devido aos jogos olímpicos, iniciou-se algumas intervenções, onde a área recebeu um sistema de transporte para conectar-se com a região metropolitana, recuperaram as praias para uso urbano e construíram a Vila Olímpica (bairro residencial moderno do litoral de Barcelona). Em Fevereiro de 1999 ficou pronta por completo a Avenida Diagonal, que permitiu conectar o bairro ao centro. Em Julho de 2000 foi aprovada a modificação do Plano Geral Metropolitano (MPGM) para a renovação de áreas industriais do *Poblenou*, mais conhecido como Plano 22@. Este projeto pretendia transformar duzentos hectares da “*manchester catalã*”, em um distrito inovador que oferecesse espaços modernos para a concentração estratégica de atividades intensivas em conhecimento. Segundo dados oficiais (22BARCELONA, 2013, *online*), esta iniciativa é um projeto de “renovação urbana” e um “novo modelo de cidade”. O conceito foi baseado em uma tripla hélice: governo, universidade e indústria

(ETZKOWITZ et al, 2000, p. 109-123).

Segundo Acebillo, “ao final dos anos 90 [...] vimos que o 22@ era viável; que Barcelona devia saltar de uma economia industrial para uma neoterciária e transformar por completo aquela área” (MOIX, 2010, p. 139). O mecanismo inicial consistiu em dividir a área do projeto em seis zonas, cada uma com uma equipe responsável diferente. Por meio de uma taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento específico, a proposta era elaborar volumes diferenciados estabelecendo uma relação entre os novos extratos e os existentes. O maior coeficiente era oferecido para edifícios com atividades de pesquisa e tecnologia, além de investimentos para um plano sustentável, como a reutilização de energia sobressalentes das centrais térmicas do entorno e a concepção de espaços públicos livres para pedestres, reduzindo tráfego de automóveis. Segundo Montaner e Muxi (2002, p. 264) o projeto 22@ é uma exceção no planejamento difuso de projetos ilhados realizados na gestão de Acebillo. Ele insere-se de maneira flexível e versátil, capaz de “atuar caso por caso e adaptar-se à morfologia existente do Plano Cerdà, às pré-existências industriais e sociais. É uma intenção de oferecer resposta desde o local urbano até às supostas necessidades de modernização e atualização que exigem as tecnologias da informação e comunicação”.

3.1 Operação Fórum: Da Acupuntura À Prótese²

A operação Fórum foi arquitetonicamente e urbanisticamente encaminhada por Josep Acebillo, portanto, um breve entendimento de suas ações e influências pode levar em uma melhor compreensão das atitudes por ele resultantes para o fórum.

Acebillo fez sua carreira na administração pública barcelonesa, primeiro com seu mentor Oriol Bohigas, depois como arquiteto chefe do prefeito Pasqual Maragall e posteriormente, do seu sucessor, prefeito Joan Clos. Ele era entusiasta de Thomas Jefferson e quando Maragall deixou a prefeitura, foi lecionar na Universidade de Yale. Lá aproximou-se de experiências americanas, como a de *Chelsea* e *Packing District*, que substituíram seu tecido industrial e de serviços por galerias de arte, atividades tecnológicas e de lazer.

Após voltar para Barcelona e recuperar seu cargo com Clos, iniciou os trabalhos na área do fórum. Influenciado pelas experiências americanas, reuniu três arquitetos de sua confiança, - Enric Miralles, Eduard Bru e Josep Lluís Mateo-, para elaborar a área do fórum. Acebillo relatou que a escolha desde o início foi complicada, pois ele não chamou nem Oriol Bohigas (seu mentor) e nem os notáveis arquitetos e urbanistas barceloneses (MOIX, 2010, p. 140).

A área era difícil, pois lá existiam depuradoras, depósitos pluviais, locais de transformações de resíduos e outros grandes equipamentos. Segundo Mateo, “Se pretendia, nem mais nem menos, fazer uma cidade sobre tudo isso, construindo um novo centro” (MOIX, 2010, p. 140). As tarefas foram divididas, ficando a cargo de

Mateo a zona esquerda, do palácio de convenções e do zoológico marítimo, Bru ficaria com a área direita (a universitária) e Miralles com a zona central.

Depois de terminado e aprovado o planejamento do fórum, Acebillo abre vários concursos para completar as 28 parcelas em que o projeto foi dividido. Todo o esforço culminaria em 2004 com o evento internacional “Fórum das Culturas”, que seria como um enfoque a mais para a operação e uma celebração de todo o esforço realizado para aquela área.

Segundo Arantes (2012, p. 87) no início esperava-se um resultado em 4 ou 5 anos, que seria acelerado pelas ações de 2004, porém agora é previsto algo em torno de 15 anos ou mais. “O problema maior parece estar sendo o de como equilibrar a adaptação às novas funções e o benefício imobiliário, buscado pelos investidores”.

O Fórum da Culturas é um evento celebrado de quatro em quatro anos, com duração de três a cinco meses. Em cada edição unem-se à fundação autoridades de cada cidade, região e país que organiza o evento. O primeiro fórum das Culturas foi celebrado em Barcelona no ano de 2004, de maio a setembro, trazendo consigo diversas discussões em relação a um suposto “novo modelo” de Barcelona.

Em 17 de Outubro de 1996 o prefeito de Barcelona Pascual Maragall anunciou publicamente o evento, que coincidiria com o 75 aniversário da Exposição Internacional de 1929. O novo evento foi proposto para começar em 1997 com a elaboração do projeto, que seria apoiado e aprovado pela Unesco, em novembro do mesmo ano. O modelo organizacional deu-se de maneira semelhante com a dos Jogos Olímpicos de 92, onde em 18 de maio de 1999 foi formalizado um convênio entre a prefeitura da cidade de Barcelona, o governo regional (*Generalitat de la Catalunya*) e o governo da Espanha.

Em 2002 Josep Maria Montaner e Zaida Muxi escreveram um artigo sobre o evento, intitulado “*Los modelos Barcelona: de la acupuntura à la prótesis*”. Nele o crítico catalão relata que por trás do “invólucro politicamente correto” o conteúdo do fórum apresenta uma ambiguidade e debilidade, mostrando a repetição dos moldes já realizados por outros países, da produção de ações arbitrárias e gratuitas. E complementam, notando já naquele ano, que o que prevalecia nas propostas era um “urbanismo fragmentado”, onde os objetos encontravam-se isolados, sem relação entre si e com o entorno, fato este que atualmente é notado facilmente ao andar pelas ruas da região.

Em 2004 um ensaio de Montaner e Muxi com o mesmo nome aparece na revista *Arquitectura Viva*, juntamente com outro, de Oriol Bohigas. Com o tema “*Ciudad y acontecimiento: una nueva etapa del urbanismo barcelonés*”, Bohigas mostra uma visão próxima da de Montaner e Muxi, porém, demonstra otimismo com relação ao futuro do Fórum, o qual se transformaria no novo “centro metropolitano” de Barcelona.

A crise que passa a economia espanhola mostra-se em Barcelona pela dificuldade no lançamento de edifícios ícones, algo tão divulgado como “marca” das intervenções urbanas barcelonesas. Segundo o *La Vanguardia*, jornal de alta veiculação na Espanha,

“a crise está acabando com a arquitetura da grandiloquência, com o orgulho coletivo que obriga a renovar todos os cartões-postais. Agora não há dinheiro para que o país demonstre ser valor com edifícios singulares” (BENVENUTY, 2011, *online*).

Um dos ícones que conseguiu “sair do papel” foi a Torre da Telefônica (Figura 05). Porém, a paisagem ao redor não é tão instigante quanto esta torre de alta tecnologia. Segundo o jornalista Benvenuty (2011, *online*), os esqueletos de concreto abandonados ao redor da Torre ilustram a dificuldade que será no futuro conseguir inaugurar outros edifícios deste porte: “Passará muito tempo antes que Barcelona viva um dia igual”. Esta afirmação se concretizou, pois vários edifícios não saíram do papel, como é o caso do edifício para o campus Diagonal-Besòs da Universidade Politécnica da Catalunha (UPC), projetado pela arquiteta Zaha Hadid (Figura 06). Segundo a sala de imprensa da Faculdade Politécnica da Catalunha, a Torre Espiral queria ser um nóculo de conexão, um edifício que integrasse o tecido das duas zonas urbanas fronteiriças enfatizando suas potencialidades. E prossegue dizendo que seria a porta arquitetônica que ligaria urbanisticamente a área do Fórum, o Campus e o Distrito 22@ (SALA DE PRENSA UPC, 2009, *online*). Em 2008 o projeto foi aprovado e em 2009 iniciou-se as obras, juntamente com o início dos rumores da crise econômica que forçou a paralização do empreendimento.



Figura 05 – Torre da Telefônica.

Fonte: Acervo Pessoal, 2013.



Figura 06 – A dinâmica na fachada da Torre Espiral.

Fonte: Imagem de divulgação - ©ZHA Architects

Entretanto, em oposição aos projetos ícones e “ilhados”, Montaner e Muxi (2002, p. 265) destacam algumas propostas, ainda que não construídas, que poderiam dar a zona uma urdidura. Um deles é o projeto habitacional para o Plobenou de Maria Rubert de Véntos y Josep Parcerisa, que mesmo não localizando-se exatamente na área do fórum e sim em seu entorno, poderia trazer um avanço na discussão das moradias, como as experiências alemãs de Weissenhof ou IBA. Também destacam os projetos para os espaços públicos que emoldurariam a área promovendo uma conexão da cidade existente com a área do fórum. São eles o Parque Linear de La Sagrera e os

parques litorais do fórum, do escritório FOA e Ábalos y Herreros.

3.2 Edifício Fórum

O Edifício Fórum, também conhecido como Museu Nacional de Ciências Naturais da Catalunha e Museu Blau é um dos recentes marcos arquitetônicos de Barcelona. Projetado pelos arquitetos suíços Herzog & De Meuron, possui forma triangular, medindo 180 metros de cada lado e 25 metros de altura. É um dos principais ícones do controverso Fórum Universal das Culturas de 2004, em um triângulo delimitado pelas Avenida Diagonal, Rambla Prim e Ronda Litoral.

Como visto anteriormente, o planejamento da área estava sendo realizado pelos três arquitetos convidados por Acebillo para a Operação Fórum. Trabalharam juntos por algumas semanas e foram definindo as áreas, as potencialidades e fragilidades e pontos de interesse. Realizaram uma maquete completa para direcionar as ações futuras, porém, ela possuía “um ponto crucial”, como dizia Acebillo:

[...] autêntico centro de gravidade da zona: uma parcela de forma triangular sobre a qual finalmente se construiu o Edifício Fórum. Era o ponto mais complicado... Naquelas reuniões todos forneciam soluções para qualquer canto do Fórum, salvo para o triângulo. Nos dava tanta dor de cabeça que acabamos denominando-o, de modo coloquial, ‘esse maldito triângulo’. Unicamente Enric Miralles se atrevia a propor idéias. Recordo-o trabalhando sobre o plano, rodeando o triângulo com seu bolígrafo e afirmando: ‘Não se preocupem, disto eu me encarregarei’ (MOIX, 2010, p. 140-141).

Ele fez alguns esboços de um edifício orgânico, como explica sua companheira e sócia Benedetta Tagliabue “era uma forma muito especial, muito experimental e por isso, arriscada [...] que se ia enrolando e criando espaços em seu interior” (MOIX, 2010, p. 137). Quando Acebillo abriu os concursos ele perguntou a Miralles sobre sua participação, porém, já enfermo, disse não sentir forças para esta atividade. Disse que não poderia ser ele que iria resolver o “maldito triângulo”.

Após a morte de Miralles em 2000, os esboços foram abandonados. Assim, para iniciar um novo projeto, foi aberto um concurso. Mateo relembra que Ignasi de Solà-Morales (membro do júri), se mostrou sempre muito partidário do projeto de Herzog & De Meuron. Também Josep Ramoneda, filósofo, periodista e membro do júri, estava inclinado com as idéias dos suíços “a lista de participantes era muito reduzida e, realmente, não havia cor entre as idéias apresentadas”. Continuando com as impressões de Mateo, outros que estavam a favor dos arquitetos estrangeiros eram Acebillo e o prefeito Clos, que possuía muito interesse em que Herzog & De Meuron edificassem em Barcelona (MOIX, 2010, p. 141).

Assim, os arquitetos suíços ganharam com uma proposta cúbica de 60 metros de aresta. Porém, tanto apoio pelo projeto foi, semanas depois da escolha, depreciado pela comissão de qualidade da prefeitura de Barcelona, que estava revisando as 28 obras ganhadoras dos concursos da zona do Fórum. Acebillo relatou que na saída da reunião ele aproximou-se de Herzog e disse “Veja como estão as coisas. Creio que

você deveria reformular sua proposta cúbica e transformar em triangular, para assim atender aos alinhamentos das ruas que confluem nesta área”(MOIX, 2010, p. 142).

Acatando a idéia de Acebillo, foi refeito o volume transformando o projeto em um triângulo. Porém, sua implantação tem um deslocamento com o alinhamento da Diagonal e Prim que muitos julgaram inadequado. Segundo Oriol Bohigas, este deslocamento na implantação “é um erro fundamental” e continua dizendo “Tudo bem que Acebillo forçou-os a usar a forma triangular, pois ali é a lógica. Mas é errado que permitissem colocar o Edifício com uma leve torção sobre seu eixo, de modo que não permite a extensão da Diagonal e Prim formando as fachadas (Figura 07). Em vez disso, esplanadas manchadas com pequenos mobiliários urbanos. Insisto: um erro” (MOIX, 2010, p. 143).



Figura 07 – Avenidas Diagonal e Prim e a bissetriz entre elas

Fonte: Elaborado pela autora/ Mapa base: google maps.

Em relação ao entorno, Mateo, que projetou o edifício vizinho (Centros de Convenções Internacionais de Barcelona), lamenta-se por ter tentado, sem êxito, entrar em conformidade com as soluções nas áreas comuns. O Edifício Fórum e o Centro de Convenções são ligados pelo subterrâneo, assim, foi projetado elementos para servirem como clarabóia na superfície. Mateo sugeriu a retirada para que não obstruíssem a visão para o mar, porém, o suíço não lhe ouviu (Figuras 08 e 09). Mateo complementa dizendo que acredita que o Edifício Fórum está ali sem atenção ao entorno (MOIX, 2010, p. 143).



Figura 08 - Edifício Fórum e as clarabóias.
 Fonte: ILESH, 2007 (Wikimedia Commons).

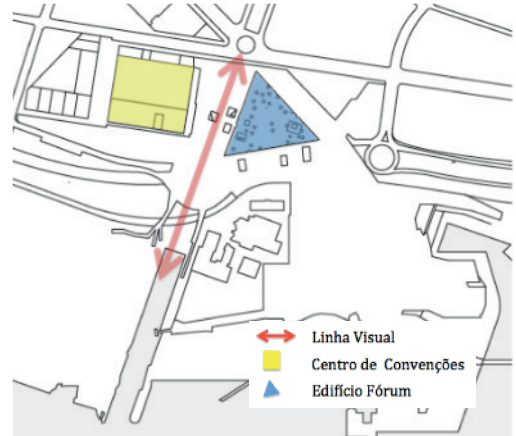


Figura 09 – Implantação do Edifício Fórum e sua relação com o Centro de Convenções

Fonte: Elaborado pela autora/ Mapa base: Euro Inox 2005.

Esta área é um aclave, o que pode ter sido a razão do descaso dos suíços em relação a opinião de Mateo. Entretanto, foram inseridas árvores dispostas em grelhas, o que fez com que as clarabóias ficassem menos em evidência, pois elas já seriam um obstáculo visual (Figura 42).

O Edifício possui três níveis distintos: i) o subterrâneo, com um auditório e foyer; ii) a superfície, onde situa-se uma praça seca coberta pelo edifício triangular e iii) o volume preponderante, onde atualmente está inserido o Museu Nacional de Ciências Naturais da Catalunha. No subsolo, o auditório comporta 3.200 lugares. O foyer possui um túnel de 20m que interliga o edifício ao Centro de Convenções de Mateo, como visto anteriormente.

Em 2004 o edifício foi construído para celebrar o evento e ser um ícone arquitetônico. A partir do outono de 2005 abrigou um museu sobre o futuro da cidade de Barcelona e do desenvolvimento sustentável. Em 27 de Março de 2011 foi inaugurado como museu Blau de Ciências Naturais.

Durante a celebração do evento em 2004, teve que ser fechado ao público durante alguns dias por deslizamentos de material à prova de fogo que cobriam o telhado do prédio e, em seguida, por problemas de infiltração de água. Segundo TREMLETT (2004, *online*) do The Guardian, reparos de emergência foram realizados após o telhado de uma parte da exposição ter caído e os políticos da oposição aproveitaram o problema para falarem de “improvisação de última hora” e “trabalhos mal feitos”.

Muitos arquitetos qualificam o Edifício Fórum como uma das piores obras de Herzog & De Meuron (MOIX, 2010, p. 144). Sua textura aparentemente hostil do concreto rústico e o brilho metálico no pavimento inferior trazem um certo estranhamento (Figura 10). Porém, ao adentrar o museu, suas reentrâncias com aberturas remetem à uma caverna, fazendo com que o interior se integre com a temática do edifício (Figura 11).



Figura 10 – Fachada - edifício BLAU

Fonte: Acervo pessoal, 2013.



Figura 11 – Interior do museu

Fonte: Acervo pessoal, 2013.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura em Barcelona está sendo utilizada como promoção urbana e desta forma, deve estar em constante inovação, para se adequar às necessidades do mercado mundial. Moix (2010, p.136) relata que “o primeiro espírito de intercâmbio internacional, de mútua fecundação transnacional, deslocou-se para a mercadotecnia da imagem e pelas apostas icônicas. A cultura pela economia”. Isto pode ser percebido nas palavras de Joan Clos quando era prefeito de Barcelona, em uma conferência no Congresso sobre Turismo Cultural: “a cultura é nosso principal recurso. Nós agora vendemos cultura, mas não se trata de incentivar a criação, e sim de criar infraestruturas culturais³” (CÓCOLA GANT, 2009, p. 93).

A inserção de ícones arquitetônicos culturais em Barcelona vem se tornando uma ferramenta constante, porém, a questão estratégica está mais presente do que a real função de levar cultura para a população. O conteúdo está cada vez mais sendo esquecido em detrimento de “embalagens” icônicas realizadas por arquitetos do “*star system*”. Segundo Cócola Gant (2009, p.93), a imagem de Barcelona, sua identidade, é por um lado cultura e por outro lado contemporânea, não importando se há um conteúdo. Ele complementa dizendo que “o importante em Barcelona é criar eventos culturais em diferentes modalidades, e se for de cultura contemporânea, melhor”.

“Os fabricantes culturais montam todo o dispositivo para criar os eventos e uma vez criados os entregam bruto para os diretores respectivos, seja de museus ou de outras instituições, os quais, com sua boa formação e intenções, farão todo o possível para que funcione de alguma maneira” (CÓCOLA GANT, 2009, p. 93).

No MACBA a inserção de um edifício para cultura veio da intenção de revitalizar a área e conseqüentemente, mudar o perfil socioeconômico do local. Porém, o edifício não se conectou com o entorno, tornando-se um ícone “alheio” em uma malha urbana

3 Conferência realizada por Joan Clos em 26 de Maio de 2005 na inauguração do congresso sobre Turismo Cultural celebrado em *La Pedrera*.

consolidada. Na sua face externa, não possui nenhuma ligação estética com a área envoltória, onde o branco do museu e o ocre das construções adjacentes contrastam. Também não se complementam nem em relação a cheios e vazios, nem em partido ou volumetria que remetam uma característica catalã. Sua inserção, em uma praça seca, não atrai os visitantes a se estabelecerem na região para aproveitá-la mais e conhecerem suas características, ela apenas existe como espaço livre para enfatizar o visual do edifício. Internamente, um acervo diminuto, não chama a atenção do espectador.

O BLAU, edifício inserido em uma confluência triangular, foi um grande desafio projetual. Não foi pensado para ser um museu, e sim, para ser um ícone em primeiro lugar. Ele não possui conexão com o entorno, mas neste caso, não se torna algo tão chamativo como o MACBA, pois na região, nada se conecta. A área do fórum possui uma urbanização dispersa, onde os edifícios existem de uma maneira individualizada, fazendo com que a característica desértica da parte externa do museu complemente todo um processo urbano que ocorre na região.

[...] É um urbanismo parcial e fragmentado, feito muito mais de objetos autônomos firmados por arquitetos globais que partindo de definições e discussões urbanas, um urbanismo que auto justifica cada peça segundo questões de infraestrutura que não podem constituir por si só um projeto urbano (MONTANER; MUXI, 2002, p. 263).

A utilização de ícones para atração de pessoas e investimentos não é condenável, porém, ele devia ser mais que um edifício esteticamente chamativo. Com um Plano Master, ele pode ser muito mais aproveitado, tanto para uma melhor integração com a sociedade, como para ajudar em um processo de revitalização do local. A inserção de um edifício cultural deve ser pensada em suas amplas vertentes: o programa interno, seu acervo, integração com a comunidade imediata, relação com o turista, impactos urbanos, estratégias com os demais edifícios do entorno, política pública cultural, estratégia urbana, entre outros.

REFERÊNCIAS

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *El Plan 22@ Barcelona*. Un programa de transformació urbana, econòmica y social. Barcelona, 2012. p. 01-54. Disponível em: http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier%2022@Castellano_p.pdf Acesso em: 24 out. 2013.

ARANTES, O. B. F. *Berlim e Barcelona: duas Imagens estratégicas*. São Paulo: Annablume, 2012.

BCNTURISMO. *Barcelona triplica en 20 años el número de turistas*. Disponível em: <http://w110.bcn.cat/portal/site/Turisme/> Acesso em: 24 nov. 2013.

BENVENUTY, L. *Telefónica inaugura su nueva sede corporativa en Barcelona e revitaliza el Fórum*. *La Vanguardia*, Barcelona, 2011. Disponível em: www.lavanguardia.com/economia/20111025/54236846191/telefonica-inaugura-su-nueva-sede-corporativa-en-barcelona-y-revitaliza-el-forum.html Acesso em: 01 nov. 2013.

BLANCHAR, C. C. *La Barcelona Pobre*. **El País** - Caderno Cataluña, Barcelona, 2013. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/01/05/catalunya/1357414914_291755.html Acesso em: 20 fev. 2013.

BOHIGAS, O. *Ciudad y acontecimiento: una nueva etapa del urbanismo barcelonés*. **Arquitectura Viva**, Madrid, n.84, 2002.

CLAVER, N. *Ciutat Vella* de Barcelona: renovação ou gentrificação. In BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.) **De Volta à Cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

CÓCOLA GANT, A. *El MACBA y su función en la marca Barcelona*. **Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales**, XLI (159), 2009.

DELGADO, M. *La aristocratización de las políticas urbanas. En lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad*. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Universidad de Barcelona. **Scripta Nova – Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, 2009. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270-69.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

DIÁRIO ABC. sem título. **Revista Blanco y Negro**, Madrid, 1931.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. *The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations*. **Research Policy**, Amsterdam, v. 29, n. 2, 2000. p. 109–123. Disponível em: [http://www.chss.uqam.ca/Portals/0/docs/sts8020/\(20\)Etzk-Leides.Triple.Helix.pdf](http://www.chss.uqam.ca/Portals/0/docs/sts8020/(20)Etzk-Leides.Triple.Helix.pdf). Acesso em 03 de out. 2013.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, A. *Museos para no dormir: la postmodernidad y sus efectos sobre el museo como institución cultural*. In: J. Lorente Lorente, Jesús-Pedro; Almazán, D. (eds.): **Museología crítica y arte contemporáneo**. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2003.

LIRA, A. C. C. *Contradições e Políticas de Controle no Espaço Público de Barcelona: um olhar sobre a Praça dels Àngels*. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v/ 13, n. 25, 2011. p. 279-302.

MEDRANO, L. *Museus, cidades e arquitetura*. In: Guimaraens, C. **Museografia e arquitetura de museus**. Rio de Janeiro: UFRJ-PROARQ, 2010.

MOIX, L. **Arquitectura Milagrosa**. Hazañas de los arquitectos estrellas la España del Guggenheim. Barcelona: Anagrama, 2010.

MONTANER, J. M. 1995 **Museus para el nuevo siglo**. Barcelona, Gili.

MONTANER, J. M.; Muxi, Z. *Los modelos Barcelona: de la acupuntura à la prótesis*. **Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies**. n.6 , 2002. p. 263-268.

ORCIUOLI, A. **O Bairro Raval de Barcelona**: Estratégias políticas, econômicas e mnemônicas. Anais do V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Campinas, 1998. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/719/694> Acesso em: 10 fev. 2014.

REGO, R. L. *Museu d’Art contemporani de Barcelona*, arquiteto norte-americano, estilo internacional. **Vitruvius**, 013.03, ano 2, 2001. Disponível em: www.vitruvius.com.br Acesso em: 26 jan. 2011.

SALA DE PRENSA UPC **Se Inicia La Construcción De La Torre Espiral En El Campus Diagonal-Besós**. *Universitat Politècnica de Catalunya*. 2009. Disponível em: <http://www.upc.edu/saladeprensa/al-dia/mes-noticies/2009/se-inicia-la-construccion-de-la-torre-espiral-al> Acesso em 6 nov. 2013.

SANCHEZ, F. *Cultura e renovação urbana: a cidade-mercadoria no espaço global*. In: LIMA, E.F.W.; MALEQUE, M.R. (Org.). **Espaço e cidade**: conceitos e leitura. Rio de Janeiro: 7 letras, 2007.

SOLÉ, D. De la caridad a la cultura. Nuevo eje cultural en el centro histórico de Barcelona. In: LORENTE LORENTE, Jesús-Pedro (ed.): **Espacios de arte contemporáneo generadores de revitalización urbana**. Departamento de História da Arte, Universidade de Zaragoza, 1997.

TREMLETT, G. 2004 **Ceiling falls on 'cultural olympics'**. *The Guardian*, Londres. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2004/aug/11/spain.gilestremllett> Acesso em 10 out. 2013.

ZAPATEL, J. A. **Barcelona**: transformação urbanística (1979-1992). Florianópolis: Ed da UFSC, 2011.

ZAPATEL, J. A. **Gracia em Barcelona**. Anais do V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Campinas, 1998. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/649/625> Acesso em: 10 fev. 2014.

DO TERRITÓRIO À CIDADE, DA POLÍTICA À CRÍTICA: CONTRIBUIÇÕES DIVERSAS DE GERÔNIMO BUENO E EDGAR GRAEFF AO URBANISMO

Wilton de Araujo Medeiros

RESUMO: Distanciados no tempo por cerca de quarenta anos, os discursos e as práticas urbanísticas de Gerônimo Bueno e Edgar Graeff aqui abordadas, mostram a amplitude e a abertura do campo urbanístico. Que, por ser dessa forma, se constitui como um “saber”. E precisamente por ter tais características, possui inércia suficiente a impulsionar duração de cada gesto imaginado. Embora tendo a cidade como objeto e suas complexidades, é um saber diretamente relacionado a escala do território ou da cidade, podendo ser resultado de atuação política ou do universo acadêmico – a depender do urbanista que o adota como objeto de conhecimentos e de intervenções. Amplitude e abertura de saber que ficam demonstradas no texto a seguir, elaborado a partir de discursos e práticas observadas em Gerônimo Bueno e Edgar Graeff, ambos tendo atuado em Goiânia, em momentos e contextos distintos.

PALAVRAS-CHAVE: discurso; prática; escalas do urbanismo.

ABSTRACT: Distanced in time for about 40 years, speeches and urbanistic practices of Geronimo Bueno and Edgar Graeff dealt with here, show the breadth and openness of the urban field. That, for being that way, is a “knowing”.

And precisely for having such characteristics, has enough inertia to boost duration of any guessed. Although the city as object and its complexities, is a knowledge directly related to scale the territory or city, and may be a result of political action or the academic universe – depending on the urbanist that adopts as an object of knowledge and interventions. Breadth and openness to know that are demonstrated in the following text, drawn from speeches and practices observed in Geronimo Bueno and Edgar Graeff, both having worked in Goiânia, in different contexts and times.

KEYWORDS: speech; practice; scales of urbanism.

1 | INTRODUÇÃO: URBANISMO COMO “SABER” ENTRE A POLÍTICA E A ACADEMIA

Ao falar sobre as experiências diversas que as escalas do território e da cidade proporcionam à experiência do sensível, Secchi (2006) mostra que essas experiências são inevitavelmente influenciadas por fluxos de discursos. Conforme veremos no decorrer desse texto, embora estejam distanciados no tempo, por cerca de quatro décadas, e, ao serem contrapostos, os discursos urbanísticos de Gerônimo Bueno e Edgar Graeff deixam entrever que, os vestígios sensíveis de uma

prática, e os discursos que a apoiaram, aparecem como “duas camadas entre as quais se situam os movimentos da sociedade” (pág. 19). Para Secchi, essas camadas são interligadas de maneira nem sempre clara e previsível.

Porém, Secchi não especifica se esta imprevisibilidade ocorre em movimentos sincrônicos ou diacrônicos da sociedade. Embora trace panoramas sobre as figuras da continuidade e da fragmentação ao longo do século XX, desde suas origens iluministas e conseqüente cisão epistemológica entre objeto e sujeito, não chega a detalhar historicamente essa relação entre práticas e discursos. Mas isso é intencional, já que para Secchi o urbanismo não é uma ciência, mas sim um “saber”. É desse modo que interessa fazer intersecções entre sujeitos e objetos – mesmo que aparentemente contraditórias, distantes, como no caso em tela. Assim é, ao tratarmos de fluxos de discursos e práticas urbanísticas em Gerônimo Bueno e Edgar Graeff: dois protagonistas do urbanismo de Goiânia, Bueno na esfera política e Graeff na esfera acadêmica.

Analiticamente vistos diacronicamente, são discursos que versam sobre território e cidade, de maneiras não tão imprevisíveis assim, se, compararmos o que dizem, com as esferas onde atuam e os períodos em que se situam historicamente. Percebe-se que Bueno postulou a escala do território como excêntrica à cidade, no contexto das políticas de interiorização do Brasil, entre os anos de 1930 e 1950. Por sua vez, Graeff densificou entre críticas, descrições e análises, seus escritos acadêmicos, aprofundando sobre o que seja a “morada humana”, a cidade em seus próprios termos, não pretextos de desenvolvimento territorial.

Contextualmente distintos, sem qualquer obrigatoriedade de demarcar fragmentações ou continuidades, essa visão diacrônica é “boa para pensar” sobre como Secchi entende o que seja urbanismo: um saber relativo aos modos de construção, à contínua mudança e melhoramento do espaço habitável e, em particular, da cidade – e isso perpassa por aparentes descontinuidades, sejam nas escalas, sejam nos *locis* de atuação dos urbanistas. Assim sendo, pensar esses discursos, práticas e contextos distanciados no tempo não quer significar necessariamente buscar por uma ordem ou a figura concatenável. Até porque, como diz Secchi, o decorrer do século XX, em que o urbanismo se consolida e se institucionaliza, é permeado pela figura do fragmento, que é oposta à da continuidade, ambas igualmente enraizadas no passado.

Seus objetos, seus sujeitos, suas intersecções, seus discursos, suas práticas, são vistos como um saber de tipo *patchwork*: “feito de peças próximas umas às outras e com várias origens e histórias” (págs. 27; 43). Assim, no presente texto veremos que, tanto os discursos quanto os âmbitos de atuação profissional de Gerônimo Bueno e Edgar Graeff podem ser emoldurados por esse quadro teórico. Tendo-os enquanto sujeitos, Goiânia, como objeto. E o modo como abordam as escalas da cidade e do território, como problemas que encaminham a produção de um conhecimento específico de um “saber”, urbanístico.

2 | GERÔNIMO BUENO, POLÍTICA E URBANISMO: POR UM OLHAR EXCÊNTRICO A GOIÂNIA

A junção entre política e urbanismo no Brasil pode ser observada não apenas nas obras de embelezamento urbano. Levadas a efeito em diversas cidades, sobretudo, capitais, desde a segunda metade do século XIX à primeira metade do século XX, com aberturas de avenidas, obras de saneamento, paisagismos, ou transformações de largos religiosos em praças públicas. Por vezes, concepções de cidades novas, muitas delas localizadas em frentes de colonização, importantes capitais como: Belo Horizonte, Goiânia, Brasília e Palmas.

Derivam de sua importância, também por conterem em si a direção e o sentido da interiorização do país. Isto fez da junção entre política e urbanismo, um dos mais importantes componentes de análise da configuração da nação, das cidades ao território. A construção de Brasília, é a epítome disso: um sistema de rodovias, conectores de capital federal e país. Corroborando a tese de que a força do Brasil estava em seu interior, e, o paradoxo de que o sertão era lugar de atraso, cuja fricção desloca o atraso para um lugar sempre mais distante.

A perspicácia política de Gerônimo Bueno para costurar a tessitura dos discursos, na linha do urbanismo como inserção prática, é marca do período em que dirige a construção de Goiânia (1935 – 1937) até o fim de sua carreira como Senador da República (1954-1962). Assim sendo, Silva (1997, p. 39) denota em Jerônimo Bueno a construção política de Brasília, desde que conseguiu a adesão de Juscelino Kubitschek como candidato ao pleito presidencial. Contudo, se analisarmos acuradamente as injunções entre urbanismo e política, feitas por Bueno, sobretudo no período em que foi Governador de Goiás (1947-1950), e de que maneira propôs de modo excêntrico à capital Goiânia olhar para o extenso território que a circundava, veremos que a construção política de Brasília por Bueno se deu muito antes de sua proximidade com Kubitschek.

Durante parte do período em que foi governador de Goiás, Coimbra Bueno participou, concomitantemente, como membro da Comissão especial de mudança da Capital da República (1946-1948). Lembrando que, entre 1935 e 1937, havia sido engenheiro construtor da nova capital de Goiás, e, já à época dava mostras de que as formas de sua atuação urbanística em Goiânia, eram na verdade, prolongamento de sua anterior militância pró-interiorização do Brasil:

Desejamos, nesta oportunidade, pedir a atenção dos homens públicos para os nossos grandes problemas, já equacionados ou em execução. (...) Todos os esforços conjugados do Estado e da União, deverão ser sempre norteados pelo denominador comum – da interiorização da Capital Federal, obra inadiável de salvação nacional (Diário Oficial: 15/07/1950).

Está claro, nessa citação, que Coimbra Bueno não se refere à urbanização de Goiânia como um “grande problema” a ser resolvido, e sim a construção de Brasília

e a interiorização do Brasil. Trata-se, portanto, de pensar a escala territorial, e não a escala local. Pelo viés político, atuava deliberadamente na escala territorial, e não na escala local, da capital, onde residia e a partir da qual cumpria seu mandato de governador.

Como o governante anterior a Bueno administrara pessoalmente Goiânia durante doze anos (1933 – 1945), havia a expectativa de que também Bueno tivesse semelhante ou até maior dedicação ao urbanismo. Mesmo porque o seu escritório, sediado no Rio de Janeiro, encontrava-se em franca expansão – tendo feito inclusive o Plano Diretor de Curitiba em 1942 com Donat Agache. A não ocorrência disso, fez recrudescer a oposição do PSD de Goiás, multiplicando-se as críticas dos populares,

Ausente de Goiânia inicialmente tendo por causa a referida Comissão, nos anos que se seguem a 1947, Bueno continuamente ausenta-se em decorrência dos projetos de imigração e de estudos regionais que também elaborou junto ao Governo Federal.

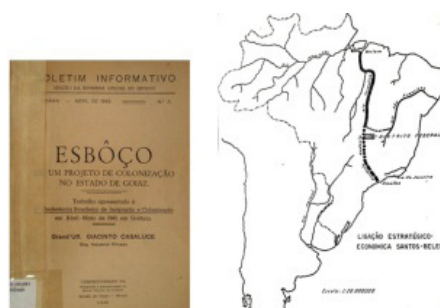


Figura 2: Boletim Informativo nº 5. Fonte: Academia Goiana de Letras/ Casa Altamiro de Moura Pacheco.

Figura 3: ilustração do texto *Rio Tocantins – ‘o Mississipi da América do Sul*, em que Coimbra Bueno, dentre outras coisas, propõe a interligação entre Belém Norte, Sul e Nordeste, por meio de rodovia, ferrovia e hidrovía. Fonte: DEMOSTHENES, 1947, p.63,

Conseqüentemente, foi gerando uma arena política que o deslocava do interesse pela continuidade de planificação de Goiânia, tendo em vista a planificação do interior do Estado, da região do Brasil Central e, por conseguinte, também do território nacional. Portanto, em decorrência disso, os principais pontos do programa de governo de Coimbra Bueno eram excêntricos a Goiânia.

Por outro lado, como explicam diversos autores, grande parte da antipatia por Coimbra Bueno em Goiânia, deveu-se aos seus “gananciosos avanços imobiliários”. Ao adquirir áreas rurais, e transformá-las em loteamentos urbanos, alterou a planta oficial da cidade – ver em Maciel (1996, p. 161); Unes (2001, pp. 68-69); Ribeiro (2004); *et all*.

Energizando ambas as coisas, a questão central, é que, ao longo do processo de interiorização da Capital Federal desde o início do século XIX como mostra Vidal (2009, p. 37), processo esse intensificado após o advento da República, concomitantemente políticos e intelectuais goianos apropriaram-se da posição que Quadrilátero Cruls ocuparia, ou seja, dentro do Estado de Goiás. Além disso, como durante muito tempo

o que prevaleceu foi a indefinição a respeito do local exato onde seria edificada a nova cidade, os goianos aventavam a possibilidade de Goiânia vir a ser a capital do Brasil, do mesmo modo que os mineiros propunham que fosse Belo Horizonte.

Portanto, a atuação urbanística de Gerônimo Bueno insere-se nesse contexto político, porém de modo excêntrico à capital de Goiás, estende-se ao território do Brasil Central. Dando prioridade à política em âmbito federal, alinha-se às políticas de colonização: “Para isso, a C.R.O. promoveria excursões de representantes estrangeiros e de missões comerciais e econômicas em visita ao Brasil, além de procurar atrair-lhes a atenção por todos os demais meios ao seu alcance” (BUENO, 1961, s/p.). Interessante perceber que essa canalização de recursos e mão de obra estrangeira deveria ocorrer no Oeste, ou seja, numa “região”. Isso mostra que os seus interlocutores são os brasileiros, e não os goianos.

Conforme Bueno, a finalidade número um da Cruzada rumo ao Oeste era: “desenvolver, solidamente, as raízes da civilização brasileira” (BUENO, 1961, p. 8) – Ver Figura 1, acima – aproximando o Oeste dos centros metropolitanos. Isso Bueno procura equacionar em seu governo com a proposta de abertura de “grandes vias de acesso” que seriam as precursoras da interiorização da Capital Federal:

As “grandes vias” de acesso e penetração, serão as precursoras da maior obra da nacionalidade em todos os tempos: - a interiorização de sua Capital. E foi por isto que nos deslocamos da área palaciana de Goiânia, para os distantes rincões de nosso Estado, e para a Capital Federal, onde passamos boa parte de nosso tempo e lutamos com uma equipe de bons brasileiros, (...) não ao regionalismo acanhado de um Estado pobre, mas ao cumprimento essencial e preliminar do Artigo 4º da Constituição Federal que está sendo realizado, isto é – preparo e desenvolvimento preliminar do Planalto Central – para tornar-se sede da administração Federal (Diário Oficial, 15/07/1950).

Como se vê, Coimbra Bueno novamente deixa bastante claro a instrumentalização de seu governo para a interiorização da Capital Federal, deslocando-se da capital para o interior do Estado e região, onde passa a maior parte do seu tempo, muito mais preocupado com o preparo e desenvolvimento preliminar do Planalto Central para que esse viesse a tornar-se sede da administração Federal.

Essas injunções políticas de Bueno mostram que a urbanística de Gerônimo Bueno deriva da ideia de “um saber que se move em um setor muito aberto” (SECCHI, 2006, p. 49), em que cada elemento e o conjunto inteiro adquirem sentido para nós quando relacionados reciprocamente sobre um plano contextual.

Na verdade, o período em que Gerônimo Bueno atuou como Governador de Goiás corresponde ao período em que proporcionalmente houve maior urbanização de sua capital. Porém, sem continuidade da urbanística original, os inúmeros novos loteamentos nesse período aprovados, passaram a compor uma simples justaposição de fragmentos ou somatória de plantas. Efeitos de *plantismo* como diria Martinez (2000, pág. 39), cujas críticas, diria Graeff (1985), evocam uma teoria da composição que vai muito além da cidade por seus grafismos.

É sobre a teoria da composição que vai muito além da cidade por seus grafismos, em discurso e prática acadêmica focalizando a cidade em seus próprios termos na análise de Edgar Graeff sobre Goiânia, que veremos a seguir alguns aspectos do discurso fundante que desloca o urbanismo de sua esfera prevalentemente política e territorial, para uma esfera cujos contributos acadêmicos tornam-se essenciais para a reformulação daquilo que talvez seja mais “interno ao urbanismo” (SECCHI, 2006: 60): a escala da cidade, mas não pelo viés da história da cidade, e sim por uma história própria ao urbanismo.

3 | GOIÂNIA VISTA POR EDGAR GRAEFF: PARA ALÉM DOS SEUS GRAFISMOS, OS SENTIDOS DE UMA “IDENTIDADE PROFUNDA”

Edgar Graeff construiu a sua obra teórica e crítica a partir da noção de composição do espaço arquitetônico, desde o início de suas atividades docentes, tendo publicado diversos textos sobre composição no decorrer dos anos de 1950. Embora a princípio tenha tomado por base autores estrangeiros como Bruno Zevi, Leonardo Benévolo e Lewis Mumford, a partir de meados dos anos de 1960 se empenha em identificar as especificidades da composição na arquitetura brasileira. Com isso, por um lado rebatia as críticas internacionais feitas à arquitetura brasileira. Por outro, aprofundava o seu pensamento arquitetônico.

Sempre atuando academicamente, embora também tenha atuado como projetista, Graeff debruçou-se desde o início dos anos de 1970 sobre a pesquisa Oito vertentes e dois momentos de Síntese da arquitetura brasileira, e daí em diante passou a aprofundar suas investigações sobre a composição e suas especificidades brasileiras, por cerca de quinze anos. Por exemplo, em 1979, elabora o conceito amplo de arquitetura como “morada do homem”. Desenvolve e publica tal conceito nos Cadernos Brasileiros de Arquitetura da Editora Projeto, o livro “Edifício”, em que propõe uma ampliação da escala da arquitetura, e com isso o prestígio desta, para a escala da cidade (GRAEFF, 1979, p. 71).

Desde meados dos anos de 1970 Graeff havia sido contratado como professor e consultor na Universidade Católica de Goiás. Tendo sido expulso em 1968 da Universidade de Brasília pela ditadura dos militares, passou a atuar profissionalmente em Goiânia. Desse modo, Goiânia foi uma das cidades que estudou para elaborar o processo de ampliação da escala da morada humana do edifício para a cidade como um todo.

A escala humana é fundamentalmente a escala das percepções estéticas do ser humano. Não se baseia em qualquer dimensão do corpo, mas nasce de uma medida de consciência humana – consciência que não pode ser definida por meio de deduções matemáticas e malabarismos geométricos, mas somente através de sínteses históricas e culturais. (GRAEFF, 1979, p. 28).

Esclarece o autor, que essa abordagem sobre a arquitetura brasileira pelo

viés histórico-cultural deu-se como respostas às críticas internacionais, que vinham ocorrendo nos anos de 1950. (GRAEFF, 1979, p. 1). E, como dá a entender também o próprio Graeff, essa defesa teórica sobre a arquitetura brasileira foi se consolidando nesse período, em que também o autor se consolida como teórico e crítico de renome nacional, publicando em diversos lugares do meio acadêmico brasileiro:

Quando se tornou público o resultado do concurso nacional para obtenção do 'Plano Piloto' para a nova capital do Brasil, os estudantes da Faculdade de Arquitetura do Rio Grande do Sul me pediram que comentasse o assunto. Da palestra então proferida resultou o presente ensaio crítico publicado em 1957 na Revista Brasiliense, de São Paulo, e, posteriormente, em 1959 na Coletânea de meus trabalhos escritos, organizada e editada pelos estudantes da Escola de Arquitetura da Universidade de Minas Gerais sob o título Arquitetura e o homem. (GRAEFF, 1979, p. 21).

Conforme é possível observar no relato acima pelas datas citadas, nesse período Graeff era professor no Rio Grande do Sul. Pelo que constam nos seus dados biográficos, exerceu intensa atividade profissional e didática, tendo sido um dos fundadores dos cursos de arquitetura em duas universidades federais: no Rio Grande do Sul, em meados nos anos de 1940 e em Brasília no início dos anos de 1960.

Ao longo dessas duas décadas, a sua principal linha de defesa da arquitetura brasileira se deu em torno da noção teórica de “escala humana”, ou seja, da arquitetura como síntese histórico-cultural. Ainda no primeiro quartel dos anos de 1960, nos primeiros anos de funcionamento do curso de arquitetura, Graeff foi expulso da Universidade de Brasília e também da Universidade do Rio Grande do Sul pela ditadura dos militares.

Conforme consta em seus relatos,

Para sobreviver e defender o direito ao trabalho no meu ofício docente, precisei realizar cursos de curta duração e palestras em quase todas as escolas de arquitetura do país. Nessas andanças pelos quatro cantos do Brasil, comecei a perceber que há traços de família entre cidades como Brasília, Goiânia, Olinda, Recife, Fortaleza, Belém, Londrina... (GRAEFF, 1980, p. 106).

Goiânia aparece dentre esses locais estudados por Graeff “nessas andanças pelos quatro cantos do Brasil”. Nesse período de sua trajetória profissional, Graeff não tinha emprego fixo, porém, essa condição o favorecia a continuar desenvolvendo a temática da “escala humana” como principal característica da arquitetura brasileira, precisamente por causa das oportunidades de deslocamentos para diversos locais do país.

Como era muito conhecido por rebater as críticas de teóricos internacionais como Bruno Zevi à arquitetura brasileira, era chamado para dar cursos de curta duração do Norte ao Sul do país. Portanto, esta condição de deslocamentos pelo país veio não apenas a consolidar ainda mais as suas ponderações sobre arquitetura brasileira, como o levou a ampliar as suas observações sobre o que as unia nas diferenças locais: “É como se essas arquiteturas falassem dialetos diferentes, mas todas com o mesmo sotaque”. (Ídem).

O contato com as diversas manifestações da arquitetura brasileira, também o levou, por consequência a analisar os vínculos entre teoria e prática, já que as diferenças locais eram expressões de práticas locais, e desse modo a pensar acerca da prática da teoria no Brasil e no mundo (GRAEFF, 1979, pp. 77-82).

Todos os fatos e processos do campo da arquitetura constituem naturalmente objetos de aplicação da reflexão crítica, mas destacam-se entre eles a obra executada e o processo da sua realização. Este, porque constitui a própria prática da arquitetura e aquela porque é o seu produto. (GRAEFF, 1979, p. 79).

Como se vê, os aspectos da “arquitetura como obra” e “o processo de sua realização” foram se destacando nas reflexões feitas por Graeff nesse período: a prática da arquitetura vai influenciar nas suas proposições teóricas. Com isso um dos principais frutos de suas reflexões foi o desenvolvimento da noção de arquitetura a partir da proposta de um “edifício-tipo”, ao qual denomina “morada do homem”. Esses frutos são imbricações de suas análises sobre teoria e prática da teoria, tendo como base as observações diretas das práticas da arquitetura (GRAEFF, 1979, p. 77). Foi também nesse período que passou a trabalhar na pesquisa *Oito vertentes e dois momentos de Síntese da arquitetura brasileira*, ou seja, a partir do início dos anos de 1970, e daí em diante trabalhou com essa temática por cerca de quinze anos.

Em 1979 Graeff publica nos Cadernos Brasileiros de Arquitetura da Editora Projeto o livro *Edifício* essencial sobre as suas análises até então apreendidas acerca da noção de “morada do homem” – “a arquitetura só poderá recuperar efetivamente seu prestígio na medida em que lhe for dado concentrar suas atenções no planejamento e na construção da “morada do homem” (GRAEFF, 1979, p. 71).

O referido livro, foi prefaciado por Lucio Costa, “a modo de prefácio” datado de 1975. Conforme esclarece na introdução, a obra foi feita a partir de uma encomenda de Otto Maria Carpeaux como verbete para a Enciclopédia Mirador Internacional. (GRAEFF, 1979, p. 7). A ampliação da “escala humana” como algo muito mais amplo e profundo do que o sistema de metragem ocidental, foi proposta por Graeff, desde os anos de 1950, e, tornou-se um dos motes para o desenvolvimento de sua teoria da arquitetura e urbanismo. Em *Edifício* esta abordagem é aprimorada, e, foi ainda mais ampliada, desde que Graeff passou a trabalhar em uma pesquisa para o Ministério da Educação, nos anos de 1980, intitulada *Oito vertentes e dois momentos de Síntese da arquitetura brasileira*, cujo produto lhe rendeu várias publicações, dentre as quais o livro *1983 – Goiânia: 50 anos*, sobre o qual serão abordadas algumas especificidades adiante.

Uma casa é uma casa, duas já constituem paisagem urbana. Nesse processo de complexidade crescente e especialização das atividades humanas – e de conseqüente desenvolvimento da cultura de morar –, a morada humana alcança dimensões que ultrapassam os limites do espaço edificado, do espaço rural e do espaço urbano, chegando hoje, graças às velocidades mecânicas e às telecomunicações, às fronteiras do agenciamento do espaço regional.

(...) Essa compreensão nova das origens das arquiteturas levou-me à reformulação

da hipótese das “Oito vertentes e dois momentos de Síntese da arquitetura brasileira”, em que venho trabalhando há quase dez anos. (GRAEFF, 1980, pp. 105; 106).

Goiânia foi uma das cidades que Graeff estudou para elaborar o processo de ampliação da “escala humana” em “morada humana”, englobando, desde o edifício até a cidade como um todo, já que ambos são sempre partes de um todo indissociável. Embora apresentada, de modo bastante sintético, no folheto nº 2 da coletânea *Oito vertentes e dois momentos de Síntese da arquitetura brasileira / 1983 – Goiânia: 50 anos*, é possível compreender a noção de “morada humana” observada na cidade de Goiânia.

Conforme está estampado na capa do livro, do lado esquerdo (Figura 1) a escala “humana” da cidade aparece nos grafismos do mapa. E, do lado direito, no conjunto de edifícios expresso artisticamente, por causa das interpretações que faz sobre as elaborações do plano original, mas, também, como explica, pelo modo contraditório como o grafismo de Atílio Correia Lima foi apropriado por inúmeros desenhistas de loteamentos que configuraram a expansão urbana.

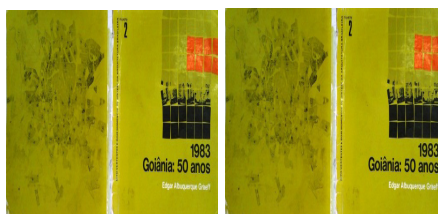


Figura 4: verso da capa do livro, mostrando o mapa da cidade e seus grafismos característicos.
Fonte: NDD da PUC-GOIÁS

Figura 5: frente da capa do livro. Fonte: NDD da PUC-GOIÁS.

No entanto, para o caso de Goiânia, a escala de humanidade, observada, não foi medida pelo *plus* de pura teoria, mas, do confronto entre o pensamento e a vida, ou, entre a teoria e a prática:

Esse tipo de confronto entre o pensamento e a vida – ou entre a teoria e a prática – está na raiz mesma do processo de formação e desenvolvimento das cidades. Mas no caso particular de Goiânia parece que as contradições se instalaram antes mesmo da cidade começar a tomar forma no espaço. (GRAEFF, 1985, p. 16).

Com isso, ao ressaltar as contradições da cidade, Graeff pode aparentemente ter sido contraditório. Já que, no decorrer de *1983 – Goiânia: 50 anos*, o discurso é menos elogioso do que o usual. Ressaltando que deve ser levado em conta, que o livro foi uma homenagem aos 50 anos de existência da cidade, por isso é que no opúsculo aparece o termo “cogitações cordiais”.

Contudo, no termo “cogitações cordiais” há um outro sentido, para além da licença poética. A poética, no caso, mas também no decorrer de toda a sua obra escrita, é uma forma de adentrar ao discurso acadêmico. E, nos fluxos deste, construir o conhecimento

arquitetural, teoria da arquitetura. Por exemplo, na página 33 discorre (poeticamente) sobre a necessidade de se compreender o que estava além dos grafismos do projeto urbano: no caso, o uso do *patte d'oie* no projeto original, sustentava ser um equívoco, porque “o famoso pé-de-pato não passa realmente de uma imagem gráfica, um rosto capaz de esconder diferentes corações” (GRAEFF, 1985, p. 18).

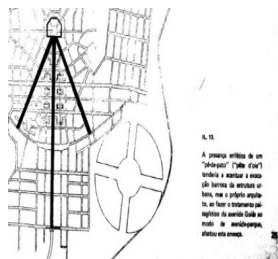


Figura 6: Edgar Graeff identifica grafismos no Plano de Atílio Correia Lima, o *patte d'oie*.

Fonte: GRAEFF, 1985:33.

Como se vê, a crítica se constitui como o objetivo do discurso. A poética, se constitui como uma ferramenta que leva à crítica. E são as constatações oriundas desta, que, concatenadas, constituem o conhecimento teórico. É necessário, porém, enfatizar o lugar central da prática nesta construção teórica. Ao mesmo tempo em que homenageia a cidade, ressalta a “humanidade”, estampada precisamente em suas “contradições”.

Observando tais contradições entre os grafismos do projeto e a realidade construída, o autor estabelece conhecimento teórico, porém, uma teoria eivada de elementos vividos. Podemos dizer assim: Graeff procura construir uma teoria da prática. E, as análises projetuais ocupam centralidade no decorrer da construção de tal discurso acadêmico.

Outro exemplo disso, é como diz à página 27: o traçado em asterisco por si só não constitui patrimônio ou ideologia de quem quer que seja. Existindo, simplesmente, em disponibilidade, o que vai imprimir sentido e significado às suas potencialidades funcionais e expressivas, é o *uso* que delas se faz – grifo meu. Observando diversas “contradições” no decorrer de todo o livro, o autor densifica a verve poético-crítica: “resultado a vitalidade e a graça que ainda hoje Goiânia exhibe, apesar de todos os pesares, e das deformações que vem sofrendo sob o impiedoso império do capitalismo selvagem”. (GRAEFF, 1985, p. 27).



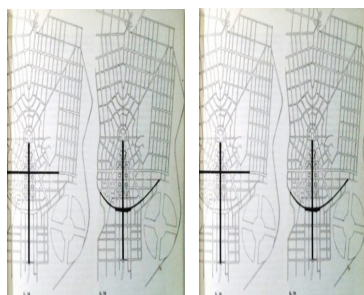
Figuras 7, 8 e 9: asteriscos tornaram-se á “cultura de morar” impregnando a contradição como “identidade profunda”.

Fonte: GRAEFF, 1985, p. 19-22.

Graeff identifica a contradição e o equívoco do grafismo como inerente à cultura de morar em Goiânia. Assim, é interessante perceber, que, o autor registra uma profunda tessitura entre a proposição do projeto e a prática da vida comum. Assim, ao identificar a contradição e o equívoco do grafismo de modo subjacente à cultura de morar, finda por constituir e estabelecer o discurso acadêmico na história do urbanismo em Goiânia. Com isso, o autor recusa aos ditames comuns da história oficial, e, atribui, por meio da teoria a “identidade profunda” da cidade: esse entrelaçamento entre projeto e vida.

É a esse entrelaçamento entre projeto e vida, que Graeff sempre se refere no decorrer de toda a sua obra escrita, desde que passou a criticar o *modulor* de Le Corbusier. Desse modo, “escala humana”, em Goiânia evidencia-se nas “contradições” presentes em diversos aspectos de seu plano urbanístico, elaborado por Attilio Correia Lima.

Para Graeff, a “humanidade” da cidade, estampada nessas “contradições”, bem como as formas como foram apropriadas por seus moradores, possibilitam a compreensão de sua “identidade profunda”. Por exemplo, o autor critica o simplismo de Yves Bruand que de modo acrítico vê semelhanças no mero grafismo ou *plantismo* do “sinal da cruz” de Goiânia como prefiguração de Brasília.



Figuras 10 e 11: correspondentes às ilustrações 18 e 19 sobre a crítica a grafismos poucos significativos no projeto urbano original de Goiânia.

Fonte: GRAEFF, 1985, p. 33.

“O que aí temos não passa de um sinal gráfico, pouco expressivo, como tantos outros. O cruzamento da avenida Goiás com a Paranaíba, também evoca o cruzamento dos eixos de Brasília, mas esta é uma semelhança irrelevante” (GRAEFF, 1985, p. 33).

Essa crítica a Bruand, é uma forma de desconstruir superficialidades. Ou seja, a busca do que chama de uma “identidade profunda”, é também a construção de uma teoria da arquitetura e do urbanismo. Sendo esse percurso crítico, identificando, contradições e superficialidades um modo de construção da própria teoria.

Então, Graeff também utiliza essa crítica feita a Bruand como forma de construir o seu argumento sobre a cidade como “morada humana”. Ou seja, desvendar o que é “morada humana” como forma de teorizar a partir da prática. Mostrando que, na prática. Goiânia precede Brasília, identifica o objeto cuja “identidade profunda”, é interpenetração entre urbanismo e cultura – e desta relação com a cultura, Graeff discorrerá vastamente em sua obra, sobretudo em seus escritos feitos no decorrer dos anos de 1980.

Muito além da bidimensionalidade do traçado, Goiânia prefigura Brasília. Prefigura uma prática que surge da teoria, e uma teoria a partir da prática, na figura da “cidade-parque”. Em seu “construir frondoso” – referindo às árvores que ocupam os canteiros centrais e as calçadas das principais avenidas –, Goiânia é a “cidade-parque” profundamente contraditória, desde a sua concepção barroca, referenciada na centralidade visual da cidade capital, assim como havia ocorrido em Versalhes, Whashington e Kalshue. Assim, os seus moradores, teriam preferido, obstruindo as visuais barrocas com árvores, uma vivência muito mais cordial do que visual.



Figura 12: ilustração na contra-capa do opúsculo “1983: Goiânia 50 anos”. Graeff copia esta figura do livro “Roteiro para construir no Nordeste”, de Armando de Holanda.

4 | CONSIDERAÇÕES

Como diz Secchi (2006), evidenciar o urbanismo enquanto conjunto de práticas e saberes carentes de uma arquitetura clara, construído em meio a vazios, de modo fragmentário, expõe por um lado a realidade de que o urbanismo não é o único responsável pela construção da cidade, e por outro, que entre a história da cidade e do território há paralelos, mas não podemos ter pretensões de coerências quanto àquilo que é externo ao urbanismo. Contudo, é no interior do campo urbanístico que se operam as mudanças em busca de uma coerência própria cada vez maior, ou pelo menos de uma menor autocontradição (Pág. 61).

Se observarmos as práticas e discursos de Bueno e Graeff na diacronia, podemos observar que discursos e práticas tão dispares demonstram o corpus de um saber muito aberto, mas é precisamente por ser um saber aberto tal como é o seu objeto seja em

qual escala for, que o urbanista surge como um dos poucos que se ocupa de maneira direta e explícita em compreender a complexidade de ações e decisões que poderão se prolongar por um longo período, um saber consciente da “inércia e da irrevogável duração de cada gesto imaginado. Nesse sentido, os discursos e as práticas de Bueno e Graeff ainda estão presentes entre nós.

REFERÊNCIAS

BOLETIM INFORMATIVO N° 5. Esboço de um projeto de colonização no Estado de Goiás. CASALUCE, Giacinto (Org.). Goiânia: Imprensa Oficial do Estado, 1949.

BUENO, Jerônimo Coimbra. Rio Tocantis – “o Mississipi da América do Sul”. In DEMOSTHENES, M. (Org.). Estudos sobre a nova capital do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1947.

_____. A Fundação Coimbra Bueno pela nova capital do Brasil – Decreto nº 49.873 de 11 de janeiro de 1961. Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

GRAEFF, Edgar Albuquerque. *1983: Goiânia 50 anos*. Goiânia: MEC/SECU, 1985.

_____. *Relações de parceria: cultura e arquitetura*. In Revista MODULO, edição 61 / novembro de 1980.

_____. *Edifício*. Cadernos Brasileiros de Arquitetura. São Paulo: Editora Projeto, 1979.

_____. *Cidade utopia*. Belo Horizonte: Vega, 1979.

_____. *Arte e técnica na formação do arquiteto*. São Paulo: Studio Nobel: Fundação Vilanova Artigas, 1995.

MARTINÉZ, Alfonso Corona. Ensaio sobre o projeto. Brasília, Editora UnB, 2000.

BRUAND, Yves. *Arquitetura contemporânea no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002 [1980].

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2004.

SECCHI, Bernardo. *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SILVA, Luís Sérgio Duarte da. *A construção de Brasília: modernidade e periferia*. Goiânia: UFG, 1997.

SILVA, Lucia. *História do urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 1920 a Ditadura Vargas*. Rio de Janeiro: e-Papers, 2003.

UNES, Wolney. *Identidade art déco de Goiânia*. São Paulo: Ateliê Editorial. Goiânia, Ed. Da UFG, 2001.

VIDAL, Laurent. *De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

Arquivo Histórico Estadual de Goiás (IHGG) – Goiânia - Pasta dos Governadores (n° 2) Jerônimo Coimbra Bueno.

Diário Oficial (15/07/1950).

Decreto nº 49.873 de 11/01/1961 e Anexos (nº 1- Súmula da Carta de 1939 ao Getúlio Vargas; nº 2- Cruzada Rumo ao Oeste Discurso do Presidente Getúlio Vargas proferido no Automóvel Clube de Goiás e Manifesto para a organização da “Cruzada rumo ao Oeste”- nº 3- Manifesto por uma civilização sertaneja- nº 4- Relatório da Comissão Preliminar de Estudos da civilização sertaneja (1956) membro: Abelardo Coimbra Bueno.

BUENO, Jerônimo Coimbra. A Fundação Coimbra Bueno pela nova capital do Brasil – Decreto nº 49.873 de 11 de janeiro de 1961. Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

O MODELO DE DESENVOLVIMENTO FIFA-COI E A IMINÊNCIA DO ESPAÇO ERÓTICO

Amanda de Lisio

(amanda.delisio@utoronto.ca)

Doutora em Kinesiologia e Educação Física pela
Universidade de Toronto (UT, Canadá)

João Gabriel Rabello Sodré

(rabellosodre@ucsb.edu)

Mestre em Estudos Globais pela Universidade
da Califórnia, Santa Bárbara (UCSB, Estados
Unidos)

Tradução de “FIFA/IOC-Sanctioned Development and the Imminence of Erotic Space,” publicado em 28 de dezembro de 2018 no *Bulletin of Latin American Research*, Edição Especial: Esporte e Transformação Social no Brasil, pp. 1-14, DOI: <https://doi.org/10.1111/blar.12747>. Tradução por Amanda De Lisio e João Gabriel Rabello Sodré.

RESUMO: Este artigo examinará a interseção entre aparelhos de segurança de megaeventos, o urbanismo incentivado por estes e as geografias locais do desejo. Argumentamos que estratégias de higienização urbana ameaçam geografias locais do desejo, ao mesmo tempo em que se mantêm dependentes do espaço erótico e de subjetividades existentes em trocas (trans)nacionais e em lutas econômicas diárias. Analisamos a intervenção promovida pelo projeto urbanístico da FIFA e do COI e sua remoção da diversidade sexual, proporcionando,

também, a análise do modo como corpos locais são repetidamente forçados a circunvagarem processos de desenvolvimento globais.

PALAVRAS-CHAVE: Copa do Mundo, Jogos Olímpicos, Rio de Janeiro, paisagem do sexo, urbanismo de grandes eventos.

ABSTRACT: Based on ethnographic research conducted since April 2014, this paper will examine the intersection between mega-event security apparatuses, event-led urbanism, and local geographies of desire. We argue that urban sanitisation strategies (particularly those derived from a constellation of foreign interests) threaten local geographies of desire but remain dependent upon erotic space and subjectivities in (trans)national exchange and everyday economic salvation. The erasure of sexual diversity is a case with which to examine the impact of FIFA/IOC-sanctioned urban renewal, and the manner in which local bodies (particularly those deemed sexually ‘deviant’) are repeatedly forced to circumvent these globally determined processes of development.

KEYWORDS: FIFA World Cup, Olympic Games, Rio de Janeiro, sexual landscape, event urbanism.

O termo que propomos para o espaço *queer* é “iminente”: derivado

do latim *imminere* – aparecer ou ameaçar – a palavra corresponde a algo que está prestes a acontecer. Para simpatizantes e críticos, a noção de *queer* é, realmente, ameaçadora. Fundamentalmente, o espaço *queer* é o espaço que está, literalmente, no processo de *tomada de espaço*, de reivindicação de um território. (REED, 1996).

Cidade Olímpica é construir um Rio mais justo, integrado e desenvolvido. Um ideal que a Prefeitura e os cariocas já começaram a tornar realidade. (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2013-2016, p. 229).

Uma das cidades mais visitadas no hemisfério sul, localizada entre praias e terrenos montanhosos mundialmente conhecidos, o Rio de Janeiro sempre esteve em meio a uma renovação urbana – é, literalmente, a cidade do futuro. Mais recentemente, o modo empresarial de governança (primeiramente aplicado à cidade de Barcelona, às vésperas dos Jogos Olímpicos de 1992), provocou uma onda de estratégias de (re) desenvolvimento urbano concentradas no centro da cidade (FERREIRA, 2010).

Jodi Borja, consultor de planejamento e ex-vice-prefeito de Barcelona, colaborou com autoridades municipais na elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. O documento identificou o megaevento esportivo como uma oportunidade para se reativar o turismo e atrair investimentos estrangeiros e nacionais (RIBEIRO, 2006). Seria uma alternativa ou uma forma rebatizada para se “civilizar” a esfera pública. Enquanto políticas de saneamento e saúde pública no século XIX tinham a intenção de civilizar (aqueles incluídos nas) grandes massas, o atual modelo de planejamento permitiu que os interesses estrangeiros ditassem a renovação (GAFFNEY, 2010). Mais do que um catalizador do Plano Estratégico, o evento de nível internacional foi tido como um vetor crucial da reforma urbanística (neoliberal, heteronormativa).

“Porto Maravilha”, o projeto de renovação do porto do Rio de Janeiro, incorporou tal forma agressiva de gentrificação patrocinada pelo Estado – representativa do modelo de urbanismo incentivado por grandes eventos – com vistas à criação de uma zona de “extraterritorialidade”, na qual “responsabilidades políticas e éticas são ofuscadas e a lei soberana é suspensa” (SÁNCHEZ E BROUDEHOUX, 2013, p. 136). A área foi inteiramente concedida a um consórcio privado, a Concessionária Porto Novo, que se tornou responsável pela administração (demolição e construção) da infraestrutura urbana, bem como pela manutenção de serviços básicos, como iluminação pública, drenagem e coleta de lixo (PORTO MARAVILHA, 2011). Diante das vantagens tributárias ofertadas às empresas participantes no (re)desenvolvimento e com base na legislação municipal (que permitiu a construção acima do gabarito antes estabelecido) garantida ao maior ofertante, não é de se surpreender que a área em questão possua uma das metragens mais caras da cidade. Fontes indicam que o metro quadrado residencial ou comercial deve ser vendido a um valor mínimo de US\$ 5.000 para que o interessado imobiliário consiga obter lucro (JORGENSEN, 2011). A ilusão de inclusão – o então prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, publicou, em edição de jornal de grande circulação, em setembro de 2015, que os Jogos Olímpicos de 2016 seriam os “Jogos da Inclusão”, com um legado de tolerância, paz, e inclusão

social (PAES, 2016) – foi instrumentalizada para que fossem reunidas estratégias de mobilização empresarial neoliberal para a privatização de um inteiro enclave urbano.

Outrossim, nada disso parece novo no Rio de Janeiro. Como capital do império português a partir do ano de 1808, e capital do Brasil de 1822 a 1960, o Rio de Janeiro parece ser uma face familiar da América Latina. O Porto Maravilha recebeu muitos dos 170.000 escravos africanos forçadamente trazidos ao Brasil entre 1795 e 1811, e muitas das 5 milhões de pessoas traficadas ao país entre 1532 e 1850. A abolição da escravidão em 1888 levou a uma grande migração de trabalhadores rurais para os centros urbanos, gerando uma rápida e aleatória renovação urbana. Servidão involuntária e exploração do trabalho continuaram sendo sinônimos de modernização, tanto na produção agrícola quanto na construção da paisagem urbana. Como dissertou Eduardo Galeano (1997) em relação ao desenvolvimento na América Latina, as riquezas naturais (madeira, ouro, açúcar), que inicialmente atraíram a migração europeia para o Brasil, asseguraram um sistema político-econômico de exploração, primeiro com o uso de mão-de-obra escrava indígena e, após, a partir da escravidão de pessoas negras. Com o crescimento do Brasil, as economias do campo e da cidade continuaram interligadas, exploratórias e mutuamente dependentes do comércio exterior.

A visita do rei Albert e da Rainha Elizabeth da Bélgica, no ano de 1920, tornou-se um marco do primeiro e mais notório evento em que o país dependeu da então capital para, a partir da construção de uma imagem positiva desta, atrair futuros investimentos estrangeiros. Sueann Caulfield (1997) tece uma análise de como a modernização urbana da época confinava os “sexualmente desviantes” na região portuária abandonada e decadente, informalmente estabelecendo o Mangue, primeira zona de prostituição no Rio de Janeiro. Nos dias de hoje, a criação e disseminação de uma imagem urbana positiva continua sendo um importante produto de exportação, sendo seu uso evidente nas propostas de grandes eventos submetidas em 1993, 2005 e 2009, bem como na estratégia para garantir a obtenção do status de Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO (designação oficialmente concedida em 2017; vide UNESCO, 2017).

Relevantes para os esforços para modernização (ou para a busca do lema “Ordem e Progresso”) são as ideologias inscritas na marca FIFA-COI. De forma similar a um desastre causado por ações humanas, alegadamente “natural”, o megaevento esportivo tornou-se o álibi para um esquema empresarial de renovação conhecido por aprofundar desigualdades urbanas em nome da expansão capitalista (vide ROCHE, 2006; VANWYNSBERGHE, SURBORG AND WYLYSurborg and Wyly, 2013; SILK, 2014). Mais do que um mero catalizador, tal modalidade de evento vem promovendo e assegurando a existência de aparelhos estatais paraestatais, que permitem que autoridades eleitas terceirizem responsabilidades a uma “esfera de responsabilidade reduzida e poder desregulado” (AMAR, 2013, p. 18) – evidente na renovação de áreas centrais do Rio de Janeiro e de Niterói. Similar à “formação predatória complexa”

presente na obra de Sassen (2014), essa nova dinâmica tem se apropriado ou reabastecido o entusiasmo com eventos a fim de erigir espaços urbanos que tornarão bem-vindas certas (incontroversas, “comodificáveis”) subjetividades (DE LISIO, 2013). A questão que assombra tais processos transformativos é se esse tipo de urbanismo incentivado por eventos e arquitetura têm o condão de compelir comunidades inteiras, corpos e sexualidades a construir um futuro hetero/homonacionalista cuja reversão se torna difícil a partir da sua incorporação na retórica e que acabaria por se refletir, na legislação, num processo de engessamento.

No presente artigo, analisamos o impacto da arquitetura global sobre as peculiaridades da paisagem do sexo do Rio de Janeiro, uma metrópole que é conhecida pelo seu apelo turístico gay (MITCHELL, 2015), mas que também pode ser considerada a capital mundial da violência contra a população LGBTQ. A organização Transgender Europe aponta que 845 pessoas LGBT foram assassinadas no Brasil de 2008 a 2016 (Transgender Europe, 2019). Já a Human Rights Campaign afirma que houve a morte de 326 LGBTQs no país em 2014 (Human Rights Campaign, 2019), enquanto o Grupo Gay da Bahia estima que 1600 LGBTQs foram assassinados desde 2016 no Brasil (Grupo Gay da Bahia, 2019). Nas cidades, encontramos fantasias sobre os corpos, sejam individuais ou coletivas, as quais (in)conscientemente contribuem para a produção de subjetividades e idealizações sobre o futuro a elas associadas – tudo isso em nome de um sujeito soberano iluminado que ainda não foi e dificilmente será concretizado. A produção do ambiente construído depende de um “homem soberano”, factual e fantástico, o qual é tido como singular e a-histórico, que autoriza e legitima processos de desenvolvimento (ASHLEY, 1989; WEBER, 2016). Tal celebrado soberano é, como assevera Joan Cocks (2014), uma “desilusão política”, pensada para promover liberdade por meio da aderência a um regime autoritário que eventualmente fracassará e nos decepcionará.

Suplementamos a análise de tal fracasso com a obra da importante autora (e muitas vezes pouco celebrada) Elizabeth Grosz (2001), para que contemos com a fluidez e a temporalidade na análise do espaço (sexualizado) como uma “progressiva possibilidade de habitação diferente” (*id.*, p. 7). Partindo de Grosz, concebemos o megaevento esportivo como apenas um evento (composto, complexo, completo) em uma série de racionalidades infinitamente mais inter-relacionadas, nas quais o espaço (e os corpos) existem em uma forma contínua de reconfiguração – redesignada, reimaginada e ressubjetivada ao longo do tempo.

Durante nossa coleta de dados, observamos o fechamento arbitrário de uma casa noturna LGBTQ e de um espaço historicamente dedicado a relações sexuais consensuais; ambos os locais marcados e definidos pelo prazer adulto. Notamos, assim, como a lógica por trás do fechamento desses estabelecimentos enquadrou os homens gays hipermasculinizados como “criminosos” e a trabalhadora sexual feminina como “vítima em necessidade de ajuda humanitária”. Como sinaliza Rinaldo Walcott, ao tratar da cultura negra canadense, a existência de subjetividades marginalizadas

dentro da área urbana está associada à palavra “ou” – isto é, ou essas subjetividades são excluídas de histórias e identidades nacionais ou estas são postas em hipervisibilidade, marcadas como desviantes e criminosas (WALCOTT, 2013, 2016). Em linhas similares, demonstramos como minorias sexuais são forçadas a também existir “de forma ausente sob exclusão” (WALCOTT, 2003, p. 37). Por meio da análise de dados etnográficos coletados desde abril de 2014, observamos que a biorremediação de comunidades, a exclusão de sexualidades *queer* e fantasias urbanas futurísticas oferecem, todas elas, uma falsa noção de desenvolvimento acompanhada de uma tentativa de limpeza do espaço urbano e dos corpos nele contidos, em favor de uma visão homogênea e heteronormativa de um futuro coletivo. A noção (heteronormativa) de “família” já foi muito utilizada em campanhas publicitárias (por exemplo, os anúncios amplamente difundidos “Obrigado, mãe” e “A família humana”, das multinacionais Procter and Gamble e Apple), tendo o Plano Estratégico do Rio de Janeiro (2013-2016) aderido a tal noção, pondo tal família como suposta beneficiária da renovação urbana gerada pelo grande evento (ex.: famílias em comunidades de baixa renda, famílias reassentadas, famílias com maior acessibilidade ou cobertura etc.). Ao passo que as famílias são progressivamente enfatizadas, argumentamos que o potencial ou a iminência do espaço – colocado à margem da zona familiar – é sacrificado no processo de construção do megaevento.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Apesar de uma longa lista de fraquezas (começando com Clifford e Marcus, 1986) e do interminável debate sobre representação, a etnografia, que pressupõe um tempo prolongado no campo ou simplesmente a observância enquanto se reflete e escreve, constitui uma forma de se contextualizar histórias específicas (inegavelmente ligadas a processos político-econômicos globais) do cotidiano de pessoas que navegam pelo mundo social.

Os dados deste artigo foram obtidos a partir de uma metodologia integrada, que permitiu uma entrada, em termos etnográficos, em uma rede desconhecida de economias informais. A pesquisa incluiu: (a) uma leitura rigorosa e atenta de materiais promocionais relativos ao urbanismo de grandes eventos; (b) a coleta de dados no campo; (c) o intercâmbio de histórias e memórias daqueles que mais frequentaram cada um dos locais. Conjuntamente, essas abordagens (imparciais e incompletas) permitiram o contato com histórias de indivíduos e suas relações com o espaço, que se contrapõem à narrativa oficial do evento. Observações e entrevistas foram realizadas no Rio de Janeiro entre abril de 2014 e março de 2017. No total, um ano foi expendido no campo, com mais de 100 mulheres entrevistadas. Cada entrevista foi conduzida em um local específico escolhido pela pessoa entrevistada (por exemplo, um quarto vazio em um bordel, um café próximo, bares e restaurantes ou em casa). Dados de observação foram obtidos em espaços de prostituição amplamente conhecidos

e anunciados. Considerou-se, durante o trabalho de campo, a existência de zonas mais amplas de prostituição no Rio de Janeiro. Isso permitiu que fossem colhidas informações acerca do impacto das reformas (sexuais) urbanas em contextos mais específicos, bem como o impacto dessas mesmas reformas sobre o espaço urbano como um todo, em especial no que diz respeito à mobilidade e a remoções.

Conjuntamente, essas metodologias tornaram mais clara a maneira pela qual a paisagem do sexo foi reconfigurada no período de 2014 a 2016, durante a construção dos grandes eventos esportivos. A coautora, uma etnógrafa “gringa”, reconheceu que a forma “deliberada e provisória” (BERNSTEIN, 2007, p. 106) com a qual adentrou e deixou o campo foi politicamente e metodologicamente delicada, mas, ainda assim, pôde encontrar-se com mulheres, apreciar sua atenção e até contribuir para o contexto da sedução como uma “dublê” em potencial.

No campo, o pesquisador etnógrafo adota uma prática performática, que não se difere muito do trabalho sexual, e é a partir dessa base comum que (co)produzimos um conhecimento íntimo, intersubjetivo. Com relação ao caso de Niterói (descrito em detalhes abaixo), outro tipo de expertise foi necessário. Buscou-se a assistência de João G. R. Sodré, um advogado carioca e amigo. Nascido e crescido no Rio de Janeiro, fluente em português e inglês, o jurista ficou fascinado e encantado com as complexidades do caso, o qual analisou (e meticulosamente explicou), apontando o conjunto de ilegalidades/legalidades utilizado para legitimar a expulsão ocorrida em Niterói (analisada a seguir). Sua participação também permitiu a construção de uma conexão entre esse fato e a renovação heterocêntrica do porto carioca.

O URBANISMO PROMOVIDO PELOS GRANDES EVENTOS NO RIO DE JANEIRO

O projeto Porto Maravilha simboliza o estabelecimento de um “modelo de cidade competitiva” (KIPFER E KEIL, 2002), em que as construções, motivadas pelos grandes eventos esportivos ou pela destruição de comunidades locais em proveito de uma visão ultramoderna de arquitetura, privilegiam santuários para corpos burgueses (BÉLANGER, 2000; FRIEDMAN E ANDREWS, 2010; SILK, 2013).

Molotch (1976) renunciou esse tipo de transformação em seu trabalho ao ver as cidades como “máquinas em processo de crescimento”, que têm como objetivo atender aos desejos mercadológicos das elites (quase sempre englobando festas semipúblicas, autoridades políticas, a mídia, universidades, e serviços essenciais, como água, eletricidade e transporte), que compartilham um interesse comum no desenvolvimento local e que competem, eternamente, na busca pelo lucro e pelo poder. Inerente a tal competição é o apoio ao crescimento promovido pelas corporações como um esforço necessário em meio às restrições das finanças públicas. Ainda hoje, os insights de Molotch ecoam no processo de comodificação do espaço. Como dissertou Smith (1997) no periódico *Harvard Design Magazine*, “política urbana” tornou-se “um pouco mais que um eufemismo para o processo através do qual administrações

municipais suplicam por investimentos mercantis privados” (SMITH, 1997, pp. 20-21). O megaevento esportivo serviu como facilitador de tal amplo processo de “reforma” urbana. No contexto do Rio de Janeiro, Gaffney (2010) sustentou que o aprofundamento da fragmentação e da privatização, facilitado pela Copa do Mundo de 2014 e pelos Jogos Olímpicos de 2016, permitiu que entidades privadas e não-governamentais decidissem o futuro de comunidades locais sem sua consulta.

O projeto Porto Maravilha foi inspirado em megaeventos anteriores – no que diz respeito ao design (arquitetura sofisticada, modernizada, em contraste com uma paisagem natural), ao modelo financeiro (a formulação de uma parceria público-privada e a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs), e à expectativa de atração de investimentos (um ponto turístico para o “amanhã”). A Lei Complementar 102/2009, do Município do Rio de Janeiro, estabeleceu a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), com o intuito de atrair investimentos estrangeiros para a área, até então vista como “degradada”. A missão da CDURP é “Orquestrar ações para integrar e capacitar áreas urbanas no sentido de dar a todos o direito a uma cidade sustentável” (Operação Urbana Consorciada, 2009; RICARDO, 2014).

A CDURP possui uma relação contratual com a Concessionária Porto Novo, composta pelas maiores empresas de engenharia do Brasil (Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, Construtora Norberto Odebrecht S.A., e OAS Ltda.), envolvidas nas construções. Tal consórcio privado é parte em um contrato de 15 anos, por meio do qual este concordou em “limpar” a área, reconstruir a infraestrutura e prover serviços básicos (e.g. iluminação, drenagem e coleta de lixo) na área (SÁNCHEZ E BROUDEHOX, 2013). Estabeleceu-se, portanto, uma área privatizada de cinco milhões de metros quadrados, encrustada em uma localidade central histórica. Similarmente, essa mesma lógica foi replicada na orla de Niterói (na mesma região onde houve a expulsão no prédio da Caixa, que também absorveu a “onda FIFA/COI”), onde o padrão de renovação urbana, promovido pelo megaevento esportivo, levou à apropriação do espaço urbano pela elite, garantindo-se um espaço turístico com estética “familiar”, marcado por museus, *food trucks*, cafés e barbeiros “descolados”. À luz da arquitetura de Santiago Calatrava, de um aquário, de obras artísticas encomendadas e da privatização da segurança, o espaço urbano foi renovado para atender a um sujeito “global”. Verbas públicas financiaram empresas privadas para a construção do Porto Maravilha e do Parque Olímpico, bem como para a revitalização do estádio do Maracanã, transformado em uma área de entretenimento de luxo para os mais abastados. A construção do Parque Olímpico, enfatizamos, forçou a desapropriação de habitantes pobres da Vila Autódromo, resultando na remoção de 550 famílias. Autoridades municipais estimaram que 22.059 famílias foram removidas para a criação da Cidade Olímpica, em julho de 2015 (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS, 2015).

A cobertura internacional, em conjunto com contingentes locais dissidentes,

denunciou essas práticas predatórias e violentas provocadas pelas estratégias dos grandes eventos, que retiraram famílias de suas residências e as “revitalizaram”, mas pouca atenção foi dada ao ataque aos espaços eróticos e suas subjetividades – uma questão debatida a seguir.

O ESPAÇO ERÓTICO IMINENTE

Como Blanchette e Silva (2011) afirmaram, o “Rio de Janeiro, por definição, não é apenas uma singular e homogênea localidade do sexo (BRENNAN, 2004), podendo ser melhor definido como um conjunto de cenários de sexo comercial sobrepostos e interligados de forma impressionantemente variada e complexa” (BLANCHETTE E SILVA, 2011, p. 132). Compreender cada zona de sexo comercial no Rio de Janeiro nos força a reconhecer que a legislação nunca exterminou ou diminuiu essa economia *underground*. A prostituição no Brasil é tratada de forma arbitrária, de modo que esta pode ocorrer – legalmente – sem a interferência de terceiros beneficiários (é ilegal “facilitar” prostituição ou ser proprietário de uma casa de prostituição). Afora o pagamento direto entre a pessoa que se prostitui e seu cliente, outras interações – como a prostituta que contrata um segurança – podem ser interpretadas como atos criminosos de forma discricionária pelos operadores da lei.

A legislação brasileira relativa à prostituição (adulta, consensual) pode ser inferida do anacrônico, porém ainda vigente, Código Penal brasileiro, editado em 1940, durante o Estado Novo (1937-1945). De acordo com a lei federal, não é proibido vender sexo, mas algumas condutas são tipificadas (particularmente aquelas que envolvam terceiros) nos artigos 227, 228, 229 e 230 do código em questão. O caráter vago das definições encontradas pode ser exemplificado no tipo intitulado “casa de prostituição”, que torna crime “manter, por conta própria ou de terceiro, casa de prostituição ou lugar destinado a encontros para fins libidinosos, haja ou não intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente”. Mais vago ainda é o artigo 227, que estipula como crime induzir alguém a satisfazer a lascívia de outra pessoa, cuja aplicabilidade parece ser ainda mais difícil. Tais terminologias legais amplas permitem sua aplicação de forma discricionária, de modo que qualquer casa noturna, hotel ou bar pode ser enquadrado como alvo. Amar (2013) descreveu a detenção de um grupo de americanos em um barco com mulheres que poderiam estar se prostituindo, enquanto Sodré (2017) descreveu as inconsistências em processos criminais, nos quais decisões toleraram a prostituição, absolvendo os réus, ou aplicaram rigidamente a lei, punindo os envolvidos.

Apesar da existência de normas criminais relacionadas à prostituição, o Ministério do Trabalho e Emprego editou a Portaria 397 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2002), que reconheceu a ocupação de profissional do sexo. Como trabalhador autônomo, o profissional do sexo pode ter direito a salário-maternidade pelo período de 120 dias, acesso a benefícios previdenciários, assistência em caso de desemprego ou de incapacidade, e outros auxílios relativos à saúde através do

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Além disso, em 2005, o governo brasileiro rejeitou um auxílio norte-americano de US\$ 40 milhões como parte de um programa contra a AIDS, em razão da condição de que os países receptores “condenassem” a prostituição (MITCHELL, 2011). Blanchette e Silva (2011, 2016) documentaram 279 espaços de prostituição no Rio de Janeiro, com “espaço” definido como um endereço singular ou uma “região moral” coesa (PARK, BURGESS E MCKENZIE, 1984). Envolvida nesse sistema está a milícia, composta por policiais aposentados, que reiteradamente lucram com as ambiguidades legais que envolvem o comércio sexual, muitas vezes através do aceite do chamado “arrego”. Nesse contexto, o espetáculo da prostituição vem subsistindo na sombra urbana como um universo informal e paralelo, no qual esporádicas políticas de higienização são impostas para que se construa uma ilusão de “respeitabilidade”. O comportamento sexual promíscuo é, então, tolerado, apesar de aqueles envolvidos no comércio sexual estarem constantemente ameaçados por autoridades locais, as quais, por sua vez, muitas vezes utilizam-se dessa forma supralegal de governança para obter vantagens, racionalizar zonas, distorcer leis relativas à intervenção do estado na propriedade privada e ratificar a violência estatal.

Não causa surpresa, portanto, que as mulheres da Caixa mantivessem uma relação de coexistência com a 76ª Delegacia de Polícia, localizada a meros 400m da maior zona de prostituição da cidade de Niterói. Contudo, tal coexistência pacífica começou a definhar com a mudança na chefia da delegacia, em março de 2014.

Em 1º de abril de 2014, a polícia realizou uma incursão no prédio da Caixa, detendo 11 mulheres, enquanto duas (acusadas de explorarem sexualmente uma à outra) foram levadas ao Complexo de Bangu, conhecido estabelecimento penitenciário do Rio de Janeiro. Em 16 de abril de 2014, mais de 200 mulheres protestaram contra tal operação em Niterói. Em 23 de maio de 2014, homens fortemente armados fizeram uma nova incursão no prédio da Caixa. A menos de um mês da Copa do Mundo, a avenida haussmaniana de Niterói tornou-se palco de uma cena hollywoodiana – algo como *Law and Order*, sem a lei e a ordem. A autoridade policial organizou a operação sob autorização da 1ª Vara Criminal de Niterói, sob o fundamento de que no local havia exploração sexual infantil e uso de drogas. Em uma bela tarde, aproximadamente 100 homens (sequer uma mulher) chegaram até o prédio de 11 andares e 376 apartamentos, ocupando os quatro primeiros andares. Na rua, mulheres envoltas em lençóis foram levadas a veículos da polícia, gritando e chorando, humilhadas. Ao serem conduzidas à 76ª Delegacia de Polícia, a menos de um quilômetro, as mulheres enfatizaram que haviam sido tratadas de forma violenta e que seu dinheiro e bebidas alcólicas haviam sido confiscados, tendo também alegado a ocorrência de vandalismo no local. Com aproximadamente 120 mulheres detidas, as autoridades retornaram ao edifício com fins de isolá-lo com uma fita. Em uma cena dramática final, impediram que as mulheres a ele retornassem, autorizando, contudo, que a mídia visitasse o espaço esvaziado. O vandalismo nos 85 apartamentos apagou qualquer aparência de lar.

As autoridades sustentaram que a expulsão havia sido determinada em razão

de questões estruturais do edifício. Contudo, apenas as mulheres foram forçadas a sair, enquanto as famílias mais “respeitáveis” nunca foram retiradas, apenas passando a transitar pelos apartamentos desfigurados. Sem qualquer solução imediata, as mulheres foram deixadas sem um lar ou sem um espaço para seu trabalho. Aquelas que se mantiveram silentes quanto ao episódio eventualmente tornaram a trabalhar em outra localidade no Rio de Janeiro. Aquela que publicamente denunciou a operação, contudo, recebeu ameaças e foi forçada a deixar o estado (MURRAY, 2015). O prédio da Caixa contrastava com o imaginário de um centro “modernizado” – chamando atenção ou “contaminando” a orla “sofisticada” do amanhã, inspirada no desenvolvimento do outro lado da Baía da Guanabara. Com a especulação imobiliária crescente e a vizinhança da Caixa prestes a receber um prédio público, imaginações do futuro ligadas à renovação urbana tornaram-se mais valiosas e mais lucrativas que as mulheres que viviam no edifício.

De forma semelhante, mas do outro lado da ponte Rio-Niterói, a existência de uma casa noturna voltada ao público LGBTQ – a The Week – foi ameaçada pelo processo de renovação urbana. Popular desde sua abertura no ano de 2007, mesmo ano em que a FIFA concedeu a sede da Copa do Mundo de 2014 ao Brasil, o estabelecimento tem sede num antigo galpão sem letreiros na Rua Sacadura Cabral, na região portuária carioca, ganhando vida nas madrugadas de sábado para o domingo, até o amanhecer dominical. Nos seus primórdios, a casa atraía um público de homens gays de classes mais altas (hipermasculinizados e musculosos) em busca de uma festa de música eletrônica, cuja entrada tinha alto valor para muitos e era tornada gratuita para alguns outros convidados “VIP”. Com o sucesso inicial do estabelecimento, uma segunda pista de música POP foi aberta. Assim, de forma a acomodar uma clientela ainda maior, a entrada passou a ser convertida em crédito para consumação no bar. Esse processo passou a atrair um público menos abastado de bairros localizados fora da zona sul carioca, quebrando o padrão predominantemente elitista (branco e rico) do estabelecimento. Com o tempo, a casa passou a incorporar a divisão de classe característica do Rio de Janeiro, possuindo áreas internas frequentadas por clientes mais ricos, enquanto outras áreas passaram a ser predominantemente frequentadas por clientes de classes sociais mais baixas.

Apesar da sua popularidade, com o término das obras do Boulevard Olímpico, a casa noturna passou a ser alvo das autoridades. Em maio de 2016, o estabelecimento foi adentrado por policiais, os quais prenderam um grande número de clientes por alegadamente participarem do tráfico de drogas. No dia 25 de setembro do mesmo ano, uma segunda incursão policial foi realizada, desta vez culminando com o fechamento do estabelecimento, a expulsão dos clientes que lá estavam e a detenção de 30 pessoas. O público foi, então, concentrando-se do lado de fora da casa, sendo alvo de fotografias da imprensa e tornando-se alvo de investigações, independentemente da sua relação com as drogas. Crucial nesse incidente é o fato de que não há lei no Brasil que permita que a autoridade policial discricionariamente feche um estabelecimento

em razão do porte de drogas, do seu consumo ou até venda por parte de alguns clientes, particularmente se não há risco imediato às pessoas que nele estejam (vide o Art. 50 da Lei 11.343/2006). O art. 6º do Código de Processo Penal (vide Decreto-Lei 3.689/1941) sugere que o fechamento poderia ocorrer com ordem judicial, no caso de uma eventual investigação. Todavia, o fechamento da The Week não atendeu a esse requisito, expondo seu público na via pública. O incidente também expôs o poder discricionário dos agentes da lei e a contradição inerente ao espaço *queer*. Espaço *queer* “concreto” é um oxímoro. A iminência é inerente ao espaço erótico e a subjetividades, que só podem existir quando distintos da intrusão normativa e quando por esta ameaçados.

Agora (re)imaginado e (re)concebido como um enclave privado para atividades culturais que atraíam um público mais “respeitável”, a casa noturna, antes localizada em uma sombra urbana, está sob os holofotes – e, portanto, deixou de existir em um local incomum. Os legados das festas heteronormativas do Rio de Janeiro continuam a se fazer presentes, mesmo com o retorno das famílias da FIFA e do COI para suas casas – e são esses legados, particularmente aqueles relacionados à paisagem do sexo em comunidades locais, que continuarão a ser desenvolvidos no futuro que agora se concretiza.

CONCLUSÃO

A expulsão ilegal de mulheres de um espaço de sexo comercial no centro de Niterói, somada à ameaça a uma conhecida casa noturna gay na região portuária do Rio de Janeiro, não são casos exclusivamente brasileiros ou restritos ao megaevento esportivo. Este último, contudo, deu uma nova linguagem, construiu um novo mecanismo colonial de expulsão, apropriação de territórios e saque. Embora a ideia de “inclusão” tenha sido utilizada como um princípio do processo de renovação – constante da Carta Olímpica, a qual estabelece que o esporte deve estar “a serviço do desenvolvimento harmonioso da pessoa humana para a promoção de uma sociedade pacífica preocupada com a preservação da dignidade humana” (COMITÊ OLÍMPICO INTERNACIONAL, 2016) – cada caso exemplifica as fantasias que ditam a reforma urbana. Através da nossa pesquisa, buscamos demonstrar as ameaças feitas em nome de idealizações “recatadas” de cidadania e o processo de revitalização a elas associado, o qual sugerimos ter sido acelerado pelo megaevento esportivo.

No caso da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o espetáculo do esporte (re)configurou, de modo permanente, as geografias (e as economias a ela relacionadas) do desejo. O futuro promovido pelas construções no Rio de Janeiro e em Niterói se alinha a uma lógica urbanística neoliberal e dominante. As imaginações propagadas nas discussões sobre tais renovações não incluíram aquelas daqueles que batalham diariamente pelo seu reconhecimento ou das pessoas cuja mera sobrevivência é, muitas vezes, um desafio exaustivo. Essas são as imaginações barradas das áreas hipermodernas do Porto Maravilha e da Barra da Tijuca (onde se

localiza a Vila Olímpica dos Jogos de 2016).

Aqueles impactados nos processos que descrevemos não foram incorporados nas visões de uma “nova” região e, em verdade, o próprio Estado conduziu ações que enviaram a mensagem de que tais corpos interrompem a idealização dessa “nova” vida urbana. Aqueles construídos dentro de categorias sociais de desvio sexual ou perversão nunca são verdadeiramente ou parcialmente incluídos em fantasias associadas à construção de cidades globais (como as imaginações constantes de croquis arquitetônicos e outros materiais comerciais divulgados em massa). Em verdade, esses corpos existem sob a “luz vermelha”, que simboliza a decadência, e que impediria a concretização do ainda não concretizado sujeito. Outrossim, ainda que excluídas dos imaginários populares sobre o futuro, ainda que a sua existência tenha gerado performances dramáticas de violência estatal em solo nacional, as minorias sexuais têm sobrevivido, e subsistem às sobras de fantasias coletivas. Espaços sexualizados e erotizados (bem como subjetividades a eles associadas) continuam a existir “de forma ausente sob exclusão” (WALCOTT, 2003, p. 37). Em uma narrativa dominante de inclusão, somente alguns espaços são apropriados (HUBBARD E WILKINSON, 2015) e o excedente, demasiado pervertido para ser commodificado, é empurrado ainda mais às periferias. Invisibilizado, iminente, mas nunca totalmente apagado.

AGRADECIMENTOS

Este artigo (bem como o trabalho de campo a ele associado) concretizou-se devido a uma já existente colaboração com o Observatório da Prostituição. Assim, prestamos nosso especial agradecimento a T. Brêtas, A. P. da Silva, M. Maxx, G. Mitchell, L. Murray, V. Rodrigues, J. Ruvolo, Y. Saarpong e G. Zúquete, que contribuíram enormemente para o trabalho. Também agradecemos a C. Fusco, M. Atkinson, M. Silk, e P. Hubbard pela atenção cuidadosa e pelo contínuo aconselhamento. Por fim, agradecemos a T. Blanchette pelo seu incansável acompanhamento no campo, bem como pelos seus *insights* permanentes e consolos cômicos constantes.

Esta pesquisa também recebeu financiamento da Mitacs Canada (IT03955), do Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (767-2012-2111), e do Economic and Social Research Council of the UK (ES/N018656/1).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Sy; BRENNER, Johanna. Gender and Space: Lesbians and Gay Men in the City. **Journal of Urban and Regional Research**, v.16, n.1, p.24–34, 1992.

AMAR, Paul. **The Security Archipelago: Human-Security States, Sexuality Politics, and the End of Neoliberalism**. Durham: Duke University Press, 2013.

ASHLEY, R. K. Living on Borderlines. In: DERIAN, J. der; SHAPIRO, M. J. (Orgs.). **International/Intertextual Relations**. Lexington: Lexington Press, 1989, p. 259–321.

- ATKINSON, M.; YOUNG, K. Shadowed by the Corpse of War: Sport Spectacles and the Spirit of Terrorism. **International Review for the Sociology of Sport**, v.47, n.3, p.286–306, 2012.
- BÉLANGER, A. Sport Venues and the Spectacularization of Urban Spaces in North America: The Case of the Molson Centre in Montreal. **International Review for the Sociology of Sport**, v.35, n.3, p.378–397, 2000.
- BERLANT, Lauren. **Cruel Optimism**. Durham: Duke University Press, 2011.
- BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**, v.27, n.1, p.63–92, 2002.
- BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula. Prostitution in Contemporary Rio de Janeiro. In: DEWEY, Susan; KELLY, Patty (Orgs.). **Policing Pleasure: Sex Work, Policy and the State in Global Perspective**. Nova York: New York University Press, 2011, p.130–145.
- BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula da. Brazil Has Its Eye on You: Sexual Panic and the Threat of Sex Tourism in Rio de Janeiro during the FIFA World Cup, 2014. **Brasiliiana**, v. 4, n. 2, p. 411–454, 2016.
- BRENNAN, Denise. **What's Love Got to Do with It? Transnational Desires and Sex Tourism in the Dominican Republic**. Durham: Duke University Press, 2004.
- CASTELLS, Manuel. **The City and the Grassroots**. [s.l.]: University of California Press, 1983.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 101.
- CAULFIELD, Suenn. The Birth of Manguê: Race, Nation and the Politics of Prostitution in Rio de Janeiro, 1850–1942. In: BALDERSON, D.; GUY, D. (Orgs.). **Sex and Sexuality in Latin America**. Nova York: New York University Press, 1997, p. 86–100.
- CLIFFORD, James; MARCUS, George E. **Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography**. Berkeley: University of California Press, 1986.
- COCKS, Joan. **On Sovereignty and Other Political Delusions**. Londres: Bloomsbury Academic, 2014.
- COHEN, C. Punks, Bulldaggers, and Welfare Queens. **GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies**, v.3, n.4, p.437–465, 1997.
- COMITÉ OLÍMPICO INTERNACIONAL. **Carta Olímpica**. Disponível em: <[https:// stillmed.olympic.org/ Documents/olympic_charter_en.pdf](https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf)>.
- COMITÉ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS. **Rio 2016 Olympics: The Exclusion Games. Mega-Events and Human Rights Violations Dossier**. [s.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <[http:// www. streetchildrenresources.org/wp-content/uploads/2016/01/Rio-2016-Olympics-The-Exclusion-Games.pdf](http://www.streetchildrenresources.org/wp-content/uploads/2016/01/Rio-2016-Olympics-The-Exclusion-Games.pdf)>.
- DE LISIO, Amanda. Event Urbanism and the Politics of Enthusiasm. **Scapegoat Journal: Architecture, Landscape and Political Economy**, v.5, p.170–179, 2013.
- DOAN, P. L.; HIGGINS, H. The Demise of Queer Space? Resurgent Gentrification and the Assimilation of LGBT Neighborhoods. **Journal of Planning Education and Research**, v. 31, n. 1, p. 6–25, 2011.
- EDELMAN, Lee. **No future: queer theory and the death drive**. Durham: Duke University Press, 2004.

FERREIRA, Alvaro. O Projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço do capital? **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 15, p. 895–915, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Foucault Live**. Cambridge: MIT Press, 1996.

GALEANO, Eduardo. **Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent**. Nova York: New York University Press, 1997.

GROZS, Elizabeth. **Architecture from the Outside: Essays on Virtual and Real Space**. Cambridge: MIT Press, 2001.

GRUPO GAY DA BAHIA. **Grupo Gay da Bahia**. Disponível em: <<http://www.ggb.org.br>>.

HUBBARD, Phil; WILKINSON, Eleanor. Welcoming the World? Hospitality, Homonationalism, and the London 2012 Olympics. **Antipode**, v. 47, n. 3, p. 598–615, 2012.

HUMAN RIGHTS CAMPAIGN. **Human Rights Campaign**. Disponível em: <<http://www.hrc.org>>.

KIPFER, Stefan; KEIL, Roger. Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto. **Antipode**, v. 34, n. 2, p. 227–264, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria 397.

MITCHELL, Gregory. Organizational Challenges among Male Sex Workers in Brazil’s Tourist Zones. *In*: KELLY, Patty; DEWEY, Susan (Orgs.). **Policing Pleasure: Sex Work, Policy and the State in Global Perspective**. Nova York: New York University Press, 2011, p. 159–172.

MITCHELL, Gregory. **Tourist Attractions: Performing Race and Masculinity in Brazil’s Sexual Economy**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, p. 309–332, 1976.

MUÑOZ, José Esteban. **Cruising Utopia: The Then and There of Queer Futurity**. Nova York: New York University Press, 2009.

MURRAY, Laura. Victim Management and the Politics of Protection: Between Fazer Direito and Direitinho. **Revista Ártemis**, v. 18, n. 1, p. 28–41, 2015.

PARK, Robert E.; BURGESS, Ernest W. **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

PORTO MARAVILHA. **Where does the Porto Maravilha’s Money Come from?** Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/cepacwhat>>. Acesso em: 4 nov. 2017.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Rio: Integrated and Competitive**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.conselhodacidade.com/v3/Book_StrategicPlanRio20132016/content/Strategic_Plan_Rio_City_Government_2013_2016.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Código de Processo Penal.

PUAR, Jasbir K. **Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times**. Durham: Duke University Press, 2007.

- REED, Christopher. Imminent Domain: Queer Space in the Built Environment. **Art Journal**, v. 55, n. 4, p. 64–70, 1996.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. A acumulação primitiva do capital simbólico. *In*: JEUDY, Henri Pierre; JACQUES, Paola Berenstein (Orgs.). **Corpos e cenários urbanos: territórios urbanos e políticas culturais**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2006.
- RISCADO, Priscila. Arriving at Porto Maravilha: An Analysis of the Social Impact brought by the Revitalization of the Port Area in Rio de Janeiro. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_32251.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2017.
- ROCHE, Maurice. Sports Mega-Events, Modernity and Capitalist Economies: Mega-Events and Modernity Revisited. **The Sociological Review**, v. 54, n. 2, p. 25–40, 2006.
- SÁNCHEZ, Fernanda; BROUDEHOUX, Anne Marie. Mega-Events and Urban Regeneration in Rio de Janeiro: Planning in a State of Emergency'. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 2, p. 132–153, 2013.
- SASSEN, Saskia. **Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- SEDGWICK, Eve Kosofsky. **Tendencies**. Durham: Duke University Press, 1993.
- SILK, Michael. **The Cultural Politics of Post-9/11 American Sport: Power, Pedagogy and the Popular**. London: Routledge Press, 2014.
- SMITH, Neil. The Satanic Geographies of Globalization: Uneven Development in the 1990s'. **Public Culture**, v. 10, n. 1, p. 169–189, 1997.
- SODRÉ, João Gabriel Rabello. **Homens trabalhadores sexuais: uma análise dos homens que prestam serviços a outros homens**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- SOJA, Edward W. **Thirdspace: Expanding the Geographical Imagination**. Oxford: Blackwell Publishing, 1996.
- TRANSGENDER EUROPE. <http://tgeu.org/>
- UNESCO. **Valongo Wharf Archaeological Site**. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/en/list/1548>>. Acesso em: 4 nov. 2017.
- VANWYNSBERGHE, Rob; SURBORG, Björn; WYLY, Elvin. When the Games Come to Town: Neoliberalism, Mega-Events and Social Inclusion in the Vancouver 2010 Winter Olympic Games. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 6, p. 2074–2093, .
- WALCOTT, Rinaldo. **Black Like Who? Writing Black Canada**. London: Insomniac Press, 2003.
- WEBER, Cynthia. **Queer International Relations: Sovereignty, Sexuality and the Will to Knowledge**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- WEIGHTMAN, Barbara. Commentary: Towards a Geography of the Gay Community. **Journal of Cultural Geography**, v. 1, n. 2, p. 106–112, 1981.
- WEIGHTMAN, Barbara. Gay Bars as Private Places. **Landscape**, v. 24, n. 1, p. 9–16, 1980.
- WILLIAMS, Raymond. **Marxism and Literature**. Oxford: Oxford University Press, 1977.

APLICAÇÃO DA TEORIA DE GRAFOS E ANÁLISE ESPACIAL PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS GEOGRÁFICOS: UM ESTUDO DA CRIMINALIDADE VIOLENTA NO HIPERCENTRO DE BELO

Antônio Hot Pereira de Faria

Doutor em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais. Mestre em Administração. Bacharel em Ciências Militares –área de Defesa Social pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Graduado em Química pela Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte –Minas Gerais

Diego Filipe Cordeiro Alves

Doutorando e Mestre em Geografia e pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista CAPES. Belo Horizonte –Minas Gerais

Leônidas Conceição Barroso

Doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988). Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Minas Gerais(1979). Licenciado em Matemática pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Belo Horizonte (1971), com habilitação em Matemática, Física e Desenho Geométrico. Professor Aposentado do Departamento de Ciência da Computação do Instituto de Ciências Exatas da Universidade Federal de Minas Gerais.

RESUMO: Refere-se ao emprego de técnicas de análise espacial e de aplicação da teoria de grafos na solução de problemas geográficos, com modelagem de áreas de interesse de segurança pública baseada nos dados de crimes violentos registrados em Belo

Horizonte. Utilizou-se a técnica estatística de análise espacial de probabilidades (Kernel) e modelagem do hipercentro de Belo Horizonte com base na rede viária. Foi aplicada a teoria de grafos e utilizado o algoritmo de Dijkstra para definição de caminhos mínimos e resolução de problemas de localização. Os resultados apresentaram que o uso do grafo se mostrou eficiente, tanto na resolução de problemas envolvendo rotas, quanto na elaboração de caminhos otimizados para instalação de facilidades. Como fruto do trabalho observou-se que este se apresenta como um instrumento no planejamento da segurança pública e, de modo geral, os resultados oferecem subsídios para criação de mecanismos para implementação de políticas públicas de prevenção criminal.

PALAVRAS-CHAVE: Grafo. Análise espacial. Modelagem. Rotas. Segurança pública.

HORIZONTE APPLICATION OF GRAPH THEORY AND SPATIAL ANALYSIS TO SOLVE GEOGRAPHICAL PROBLEMS: A STUDY OF VIOLENT CRIMINALITY IN THE BELO HORIZONTE

ABSTRACT: Refers to the use of spatial analysis techniques and application of graph

theory to solve geographical problems with modeling public security's areas based on violent crimes in Belo Horizonte. The analysis of spatial statistical with probabilities technique (Kernel) be used and modeling of Belo Horizonte road network. The graph theory and used Dijkstra's algorithm for setting minimum paths and solving location problems has been applied. The results showed that the use of the graph theory is efficient, bothin solving problems involving routes, as in the preparation of ways optimized for installation of facilities. As the work it was observed that methodology presents itself as a tool in the planning of public safety and, in general, the results provide input for creation of mechanisms for implementation of public policies of crime prevention.

KEYWORDS: Graph theory. Spatial analysis. Modeling. Routes. Public security.

1 | INTRODUÇÃO

A questão da criminalidade violenta no espaço urbano tem perpassado por duas agendas, uma referente à segurança pública e suas implicações em relação à desagregação e desordem social, e as discussões dos espaços urbanos e seus aspectos de exclusão e marginalidade, outra referente ao planejamento urbano e os desafios para superar esse fenômeno, cada vez mais presente como sendo “típico” do ambiente da cidade. Os indicadores de criminalidade e violência nos centros urbanos apontam para um crescimento generalizado, porém com ilhas de concentração dos crimes violentos em determinados locais. No Brasil, segundo Beato; Silva; Tavares(2008), a partir de dados do Censo de 2000, do Sistema Único de Saúde e do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo concentram 40% dos homicídios cometidos no país, embora tenham 18% da população, e, em outra escala também alarmante do ponto de vista da concentração do fenômeno, cerca de 20% das mortes violentas acontecem em menos de 2% da área geográfica dos centros urbanos. Em Belo Horizonte, conforme dados que agrupam crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, roubo, roubo a mão armada, estupro, latrocínio, extorsão mediante sequestro e sequestro e cárcere privado) verificou-se que a região do hipercentro da cidade concentra a maior densidade de crimes por área de todo o espaço urbano. Dentre as possibilidades de suporte para resolução de problemas geográficos, tem-se a aplicação da teoria de grafos, quando se estuda principalmente contextos e realidades que podem ser modelados por meio de redes (LIMA; BARROSO; ABREU, 2012).

Neste sentido, tem-se o objetivo central deste trabalho de propor, a partir da teoria de grafos e técnicas de análise espacial, uma metodologia de modelagem do fenômeno criminal no espaço urbano a fim de definir pontos de interesse espacial para definição de rotas seguras e otimização dos recursos públicos de prevenção criminal. Trata-se de um estudo interdisciplinar que integra conhecimentos geográficos,

matemáticos, computacionais e das ciências sociais e militares.

2 | CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DE GRAFOS

A teoria de Grafos foi utilizada para a modelagem do problema geográfico da distribuição espacial de crimes, obtida por meio de técnica de análise espacial.

Segundo Barroso (1998, p. 13), um Grafo “é uma estrutura matemática constituída de dois conjuntos, sendo um V , finito e não vazio, de n vértices, e outro E , de arestas, que são pares não ordenados de elementos de V ”. Para as estruturas em que a direção das arestas é relevante, tem-se um “digrafo”.

Os vértices do grafo são adjacentes se definem uma aresta, ou seja, se (a, b) é uma aresta do grafo, então (a, b) incide em “ a ” e em “ b ”. Um caminho é uma sequência de arestas distintas adjacentes. O caminho, por sua vez, poderá ser aberto, quando vai de v_1 a w_p , em que $v_1 \neq w_p$, ou aberta quando $v_1 = w_p$. Há um ciclo quando se tem um caminho fechado (neste caso, o grafo é cíclico, quando não há ciclos, o grafo é acíclico). Quando existe um caminho que liga os vértices v e w , diz-se que v alcança w . O grau do vértice do grafo é o número de incidências de arestas no vértice. Um laço ocorre quando uma aresta possui vértices coincidentes. Diz-se que arestas são paralelas quando compartilham o mesmo par de vértices extremos. Se um grafo não possui laço nem arestas paralelas, ele denomina-se simples. O grafo poderá também ser classificado como conexo, quando a partir de um vértice qualquer se alcança todos os demais vértices do grafo, ou como desconexo. Quando não há arestas partindo de um vértice, este é chamado de vértice isolado. O grafo será valorado quando suas arestas e/ou vértices estão relacionados a algum atributo (estes grafos são utilizados na modelagem de problemas que buscam minimizar distâncias –em termo espacial, temporal, de custos, etc.). Os grafos podem ser representados por diversas formas, dentre as quais se destacam por meio de matrizes (adequados para a manipulação matemática) e a geométrica, que facilita a compreensão (principalmente de informações espaciais) (BARROSO, 1998).

Uma das possibilidades de resolução do problema geográfico proposto neste trabalho é a do caminho mínimo. A determinação do **caminho mínimo** entre dois vértices de um grafo tem como objetivo minimizar a distância entre eles, sendo que a distância poderá ser (espaço, tempo, custo, etc.). Um dos mais famosos algoritmos utilizados na resolução deste problema é o de Dijkstra (1959) que permite a resolução para arestas com pesos positivos (LIMA; BARROSO; ABREU, 2012).

Outra definição importante para o trabalho é a de **conjunto dominante**, que segundo Boaventura Netto e Jurkiewicz (2009, p. 84) é “um subconjunto de vértices, tal que todo vértice do grafo está no conjunto ou é adjacente a um de seus vértices”. Tal definição permite que se encontrem os melhores locais para instalação de facilidades e relaciona-se com problemas de localização espacial.

Por fim, destaca-se a **busca em profundidade** que consiste em uma técnica aplicada na exploração sistemática de um grafo. Por meio de caminho paravista em vértices e arestas do grafo é possível obter informações, tais como se o grafo é conexo, encontrar caminho entre dois vértices, além de identificar estruturas estratégicas como ponte e articulação (vértice que se removido deixa o grafo desconexo) ou ponte (aresta que se removida deixa o grafo desconexo) (LIMA; BARROSO; ABREU, 2012). No processo de busca, dois tipos de aresta podem ocorrer: de árvores (aquelas visitadas quando um dos extremos é comandante da busca v , e outro vértice w , acabou de ser alcançado. Nesse caso, v é o pai de w) e arestas de retorno (fazem conexão do comandante da busca v com um vértice w , anteriormente alcançado) (BARROSO, 2007).

3 | CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: CRIMINALIDADE VIOLENTA EM BELO HORIZONTE

Considerando o interesse deste estudo, de aplicação de técnicas de análise espacial e da teoria de grafos para solução de problemas geográficos afetos à criminalidade violenta, elegeu-se a região do hipercentro de Belo Horizonte como objeto, uma vez que este espaço geográfico concentrou, de maneira sistêmica, no período de 2007 a 2013, a maior densidade de crimes violentos da cidade, com concentração anual superior a 1000 crimes por km^2 , conforme expresso na figura abaixo.

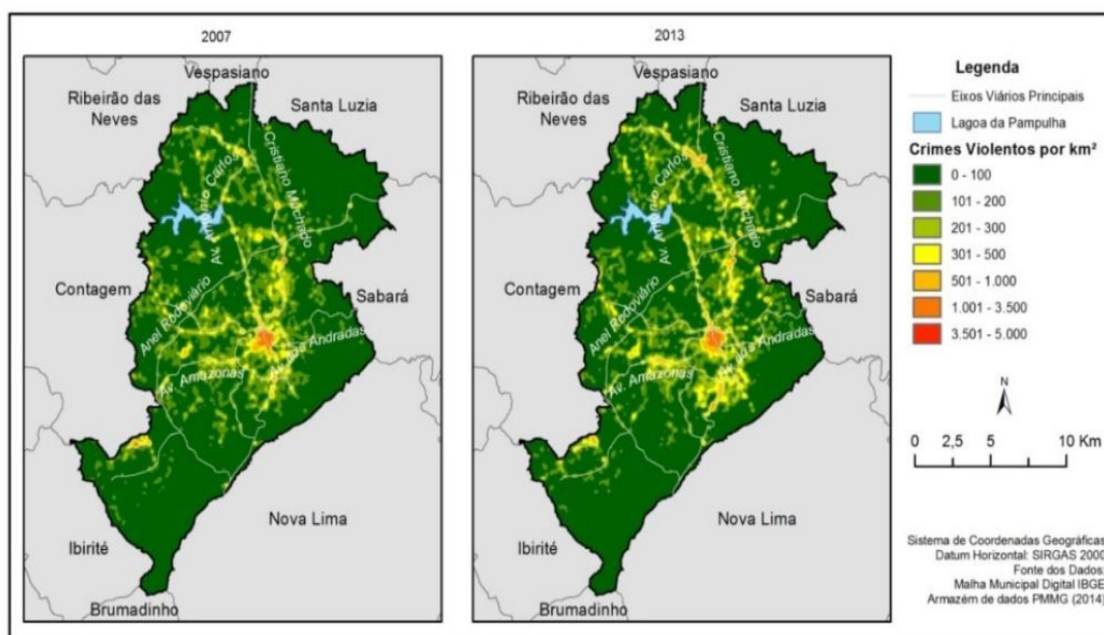


Figura 1: Evolução da distribuição espacial dos crimes violentos em Belo Horizonte nos anos de 2007 e 2013.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A constatação ensejou o presente estudo, de escala espacial em nível local, a fim de se verificar com um nível de detalhamento maior a distribuição espacial do fenômeno e aplicar a teoria de grafos para o ambiente, considerando principalmente sua estrutura viária, com traçado dotipoortogonal-radial.Em termos de atividades de prevenção criminal, a subárea do hipercentro é atendida pela 6ª Cia PM Esp, pertencente ao 1º Batalhão de Polícia Militar (1º BPM) da 1ª Região de Polícia Militar (1ª RPM).

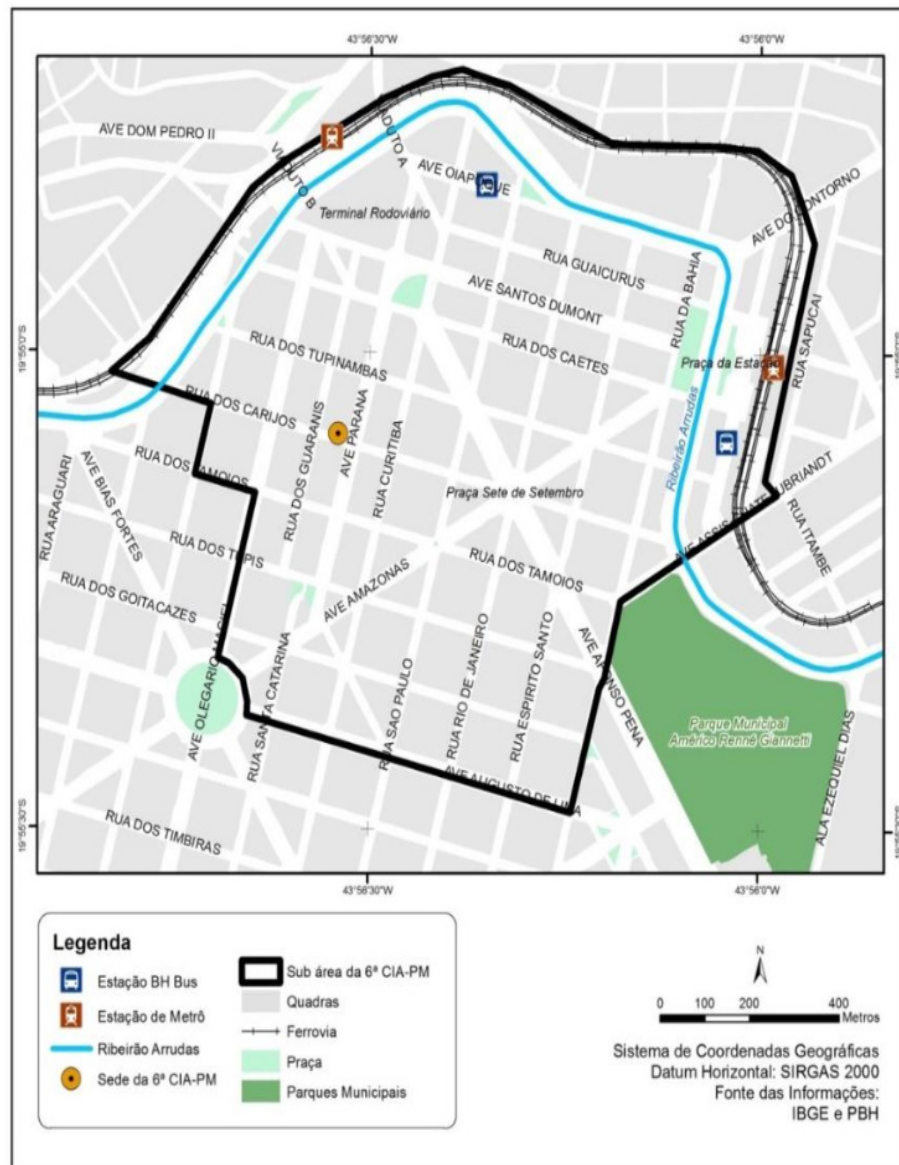


Figura 2: Mapa de localização do hipercentro de Belo Horizonte.

Fonte:Elaborado pelos autores.

4 | MATERIAIS E MÉTODOS

O trabalho foi elaborado em duas etapas distintas, o mapeamento da concentração de crimes violentos no ano de 2013 na área de abrangência da 6ª Companhia de Polícia Militar Especial e a modelagem dos caminhos mais adequados

a cada tipo de usuário nessa mesma região.

Primeiramente foi mapeada a densidade de ocorrências relacionadas a crimes violentos no hipercentro de Belo Horizonte. Os dados de criminalidade para a cidade de Belo Horizonte com recorte temporal de 2013, obtidos do Armazém de dados de Registros de Evento de Defesa Social (REDS). Compõem os crimes violentos as ocorrências classificadas como homicídio, homicídio tentado, roubo, roubo a mão armada, estupro, latrocínio, extorsão mediante sequestro e sequestro e cárcere privado.

Os dados das ocorrências, obtidos em formato tabular, foram especializados de forma pontual a partir do par de coordenadas geográficas contidas no banco de dados. Desta forma, para cada uma das ocorrências foi gerado um ponto, posteriormente sobreposto à base de quadras e arruamento de Belo Horizonte.

O cálculo da concentração de ocorrências foi feito utilizando o estimador de densidades de Kernel implementado em ambiente ArcGis versão 10.0, utilizando como raio de busca 250 metros. Os dados foram divididos em 10 classes, com os seguintes valores de quebra: 500, 750, 1.000, 1.250, 1.500, 1.750, 2.000, 2.500, 3.000 e 3.500 ocorrências por km².

O mapa a seguir apresenta a concentração de crimes violentos na área do hipercentro de Belo Horizonte, destacando-se as áreas do entorno do terminal rodoviário, a Praça Sete de Setembro (no entroncamento das Avenidas Afonso Pena e Amazonas) e o entorno da Praça da Estação como pontos de maior ocorrência destas modalidades de crime no ano de 2013.

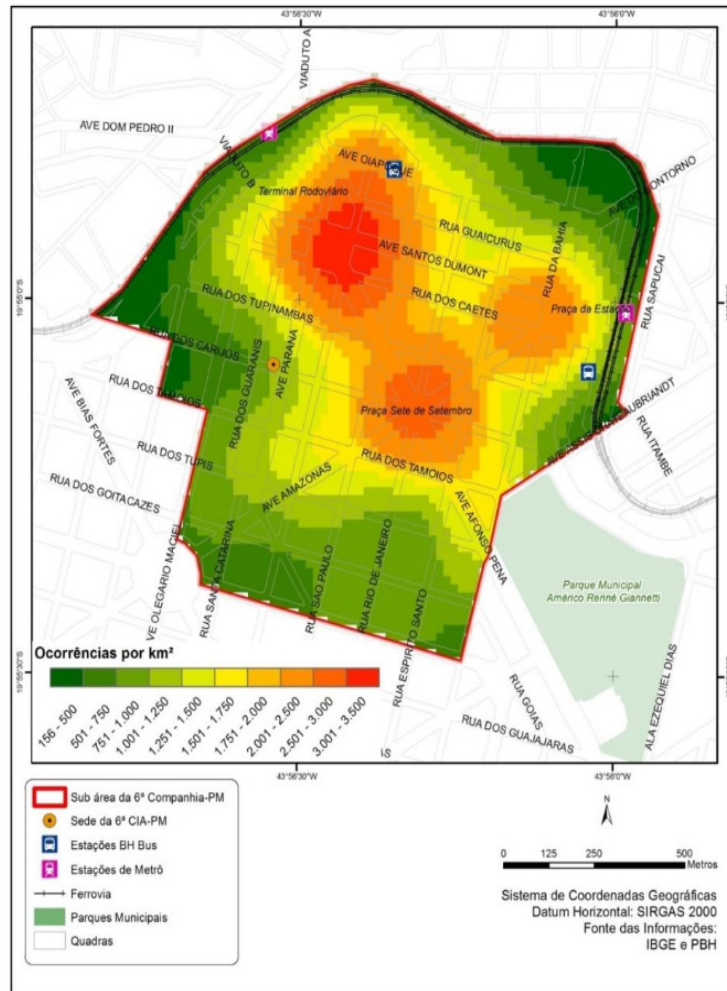


Figura 3: Densidade crimes violentos no hipercentro de Belo Horizonte (ano 2013).

Fonte:Elaborado pelos autores.

A segunda etapa do trabalho exigiu a modelagem dos caminhos possíveis dentro do hipercentro a partir do grafo. A geometria de grafo permite a resolução de problemas complexos que envolvam distâncias não euclidianas, tais como a busca de rotas mais curtas, rápidas ou otimizadas para instalação de facilidades, a partir de critérios pré-definidos. Para a modelagem deste grafo, inicialmente foram criados as arestas em cada um dos logradouros da região em estudo.

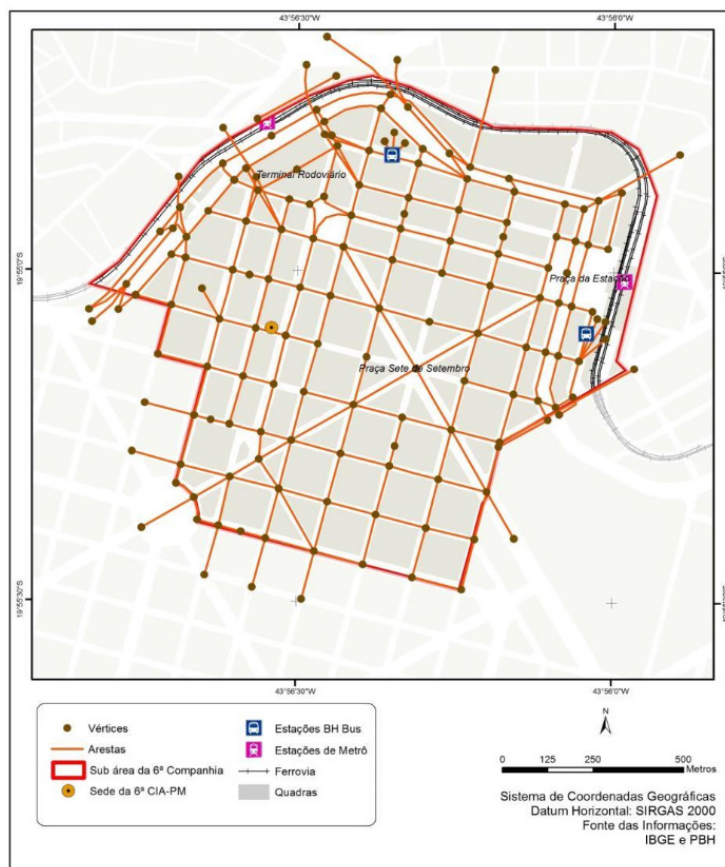


Figura 4: Mapa contendo Grafo modelado a partir da rede viária do hipercentro de Belo Horizonte.

Fonte:Elaborado pelos autores.

O cartograma acima mostra o grafo modelado a partir dos logradouros (arestas) e entroncamentos (vértices). Para o presente estudo foi atribuído como custo de cada aresta do grafo o grau de incidência de criminalidade da área por ela percorrida. As 10 classes do mapa de concentração de crimes foram agrupadas em cinco classes para a atribuição de custos (impedância) durante a modelagem do grafo.

Os custos de percorrimento do grafo foram atribuídos, em um primeiro momento, de forma a priorizar o deslocamento por áreas de menor incidência de crimes. A busca pelo caminho de menor custo refere-se a uma busca em profundidade e caminho mínimo, e pode referir-se ou não ao caminho mais curto (menor distância espacial). Neste trabalho referir-se-á não apenas a menor distância espacial, mas também o menor custo, o que no caso proposto, indica as áreas mais seguras a serem priorizadas pelos usuários das vias (pedestres).

Em seguida, o custo foi invertido no intuito de se identificar as áreas prioritárias ao patrulhamento (áreas de maior incidência de crimes) ou de instalação de facilidades (equipamentos destinados à prevenção criminal, câmeras de segurança, postos de observação e vigilância, etc.) e refere-se à solução de problemas de localização, também possíveis por meio do estudo de grafos, conforme já exposto.

Este artifício se fez necessário em função da própria arquitetura do

software, que busca otimizar a rota entre os pontos selecionados a partir do “caminho mínimo”, ou da menor impedância (distância espacial, ou de menor custo conforme “pesos” atribuídos às arestas).

Classe Densidade de crimes (ocorrências por km ²)	Peso atribuído (usuário da via)	Peso atribuído (policiamento)
156 a 500	1	5
500 a 750	1	5
750 a 1.000	2	4
1.000 a 1.250	2	4
1.250 a 1.500	3	3
1.500 a 1.750	3	3
1.750 a 2.000	4	2
2.000 a 2.500	4	2
2.500 a 3.000	5	1
3.000 a 3.500	5	1

Quadro 2: Custo atribuído às arestas do Grafo conforme densidade de crimes

Fonte: Elaborado pelos autores

Para cada uma das arestas foi atribuído o maior custo das áreas por ela percorrida. Ou seja, se uma aresta se estende por áreas com diferentes concentrações de ocorrências (diferentes pesos), o peso atribuído à aresta é o referente ao da área com maior densidade (maior custo), conforme exemplifica a figura a seguir.

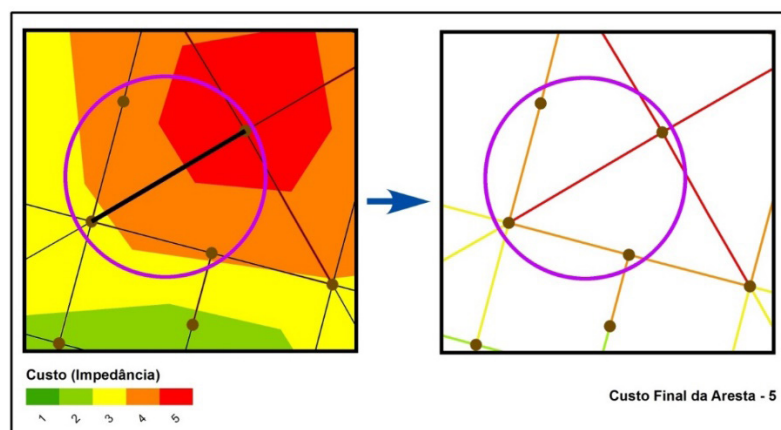


Figura 5: Exemplo da atribuição de custos às arestas, a partir da densidade de crimes no hipercentro de Belo Horizonte.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No exemplo, observa-se que a aresta em destaque (ao lado esquerdo) “corta” três áreas de densidades criminais distintas, com custos iguais a 3, 4 e 5. Conforme figura (à direita), a aresta do “grafo valorado” herdou o maior custo, ou seja, passou a ser uma aresta de custo 5.

Essa etapa permitiu a confecção de um “grafo valorado”, o qual permite a análise de caminhos mínimos, tanto de análise das rotas mais curtas quanto a de rotas

otimizadas para instalação de facilidades – no caso, que contemplem caminhos mais seguros ou de prioridade de instalação de policiamento (menos seguros).

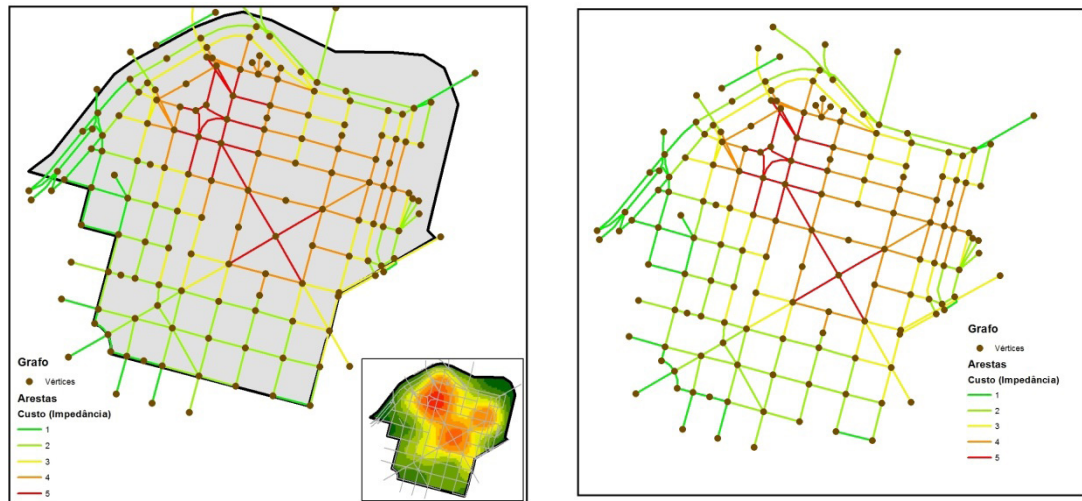


Figura 6: Representação da construção do “grafo valorado” a partir da densidade criminal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A FIG. 6, conforme representação à direita, apresenta o grafo com os respectivos custos (impedâncias) de cada uma das arestas. As arestas de custo 1, representam os espaços de menor impedância ou de menor incidência (ou probabilidade) de crimes e, portanto, mais indicadas aos usuários da via (pedestres). As arestas com maior espessura representam os locais de maior impedância (maior custo) e representam onde ocorreram mais crimes no período analisado e, portanto, prioritárias à instalação de facilidades afetas à prevenção criminal (policiamento ostensivo geral).

A partir desses insumos foram propostas, a partir da análise de caminhos mínimos do conjunto de ferramentas de *Network Analyst* do Software *ArcGis* versão 10.0, que opera o algoritmo de Dijkstra, três rotas diferentes que passassem pelos mesmos pontos no hipercentro.

As três rotas levaram em consideração três situações distintas: o menor caminho (menor distância a ser percorrida), o caminho mais seguro (menor custo relativo à incidência criminal, ou menor impedância) e o caminho menos seguro (de maior custo relativo à incidência criminal; ou de menor custo, considerando os valores complementares àqueles do caminho mais seguro).

5 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente discute-se o grafo modelado a partir da rede viária do hipercentro de Belo Horizonte, conforme já apresentado na FIG. 7.

O Grafo apresenta as seguintes características: o grafo é **conexo**, pois a partir de um vértice qualquer se alcança todos os demais vértices do grafo, é **cíclico**, pois

há um caminho fechado que passa por seus vértices, **valorado** quando suas arestas e/ou vértices estão relacionados a algum atributo, no caso as arestas foram valoradas pela incidência criminal.

O grafo modelado totalizou 253 arestas e 159 vértices. Após terem sido atribuídos os pesos das arestas, foram propostas duas abordagens:

- a. um caminho entre dois pontos localizados nos extremos norte e sul do hipercentro (subárea da 6ª Cia PM Esp) compreendendo o caminho mínimo com critérios apenas de distância espacial e um caminho mínimo incluindo também o custo relativo aos crimes;
- b. uma aplicação da teoria para otimizar uma rota para o policiamento com partida e retorno da sede da 6ª Cia PM Esp e que visitasse os pontos de maior incidência de criminalidade, sempre percorrendo as arestas de maior custo (áreas prioritárias ao policiamento).

A primeira das propostas buscou deixar a resolução do problema de roteamento o mais livre possível, diminuindo a influência dos autores sobre a escolha do caminho (com maior grau de liberdade possível), tendo sido definido apenas o ponto de partida e de chegada. Desta forma, foi possível verificar como o algoritmo de Dijkstra soluciona a otimização de rotas em um mesmo local a partir de três diferentes critérios. Os caminhos constam na figura a seguir:

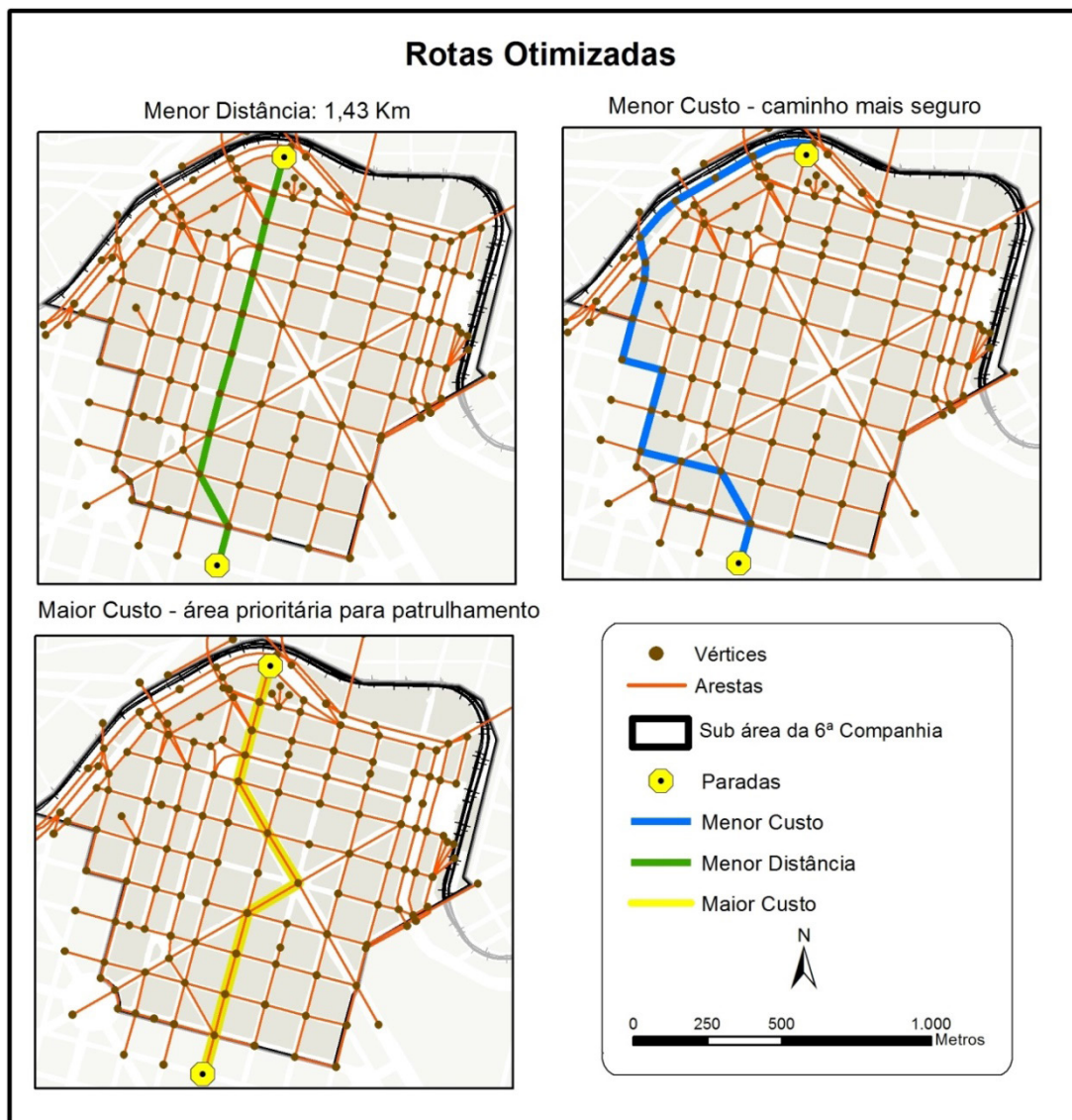


Figura 7: Representação da construção dos três tipos de percursos propostos pelo modelo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A FIG. 7 traz a comparação das três rotas proposta pelo algoritmo de Dijkstra. A primeira rota, assinalada pelo segmento de maior espessura, representa o caminho mais curto para o atravessamento do hipercentro no sentido norte-sul. Para este caminho a impedância foi considerada o próprio comprimento de cada uma das arestas. Desta forma, a geometria do grafo foi utilizada como critério de decisão na definição de percurso.

A segunda rota, segmento de linha e pontilhado em fundo cinza, mostra o caminho de menor custo. Para esta rota a impedância foi considerada o grau de incidência de crimes por km² em cada uma das áreas percorridas pelas arestas. Desta forma, a rota em azul indica o caminho “mais seguro”, ou de menor propensão à ocorrência de crimes para o atravessamento da mesma região percorrida anteriormente. Observa-se que, desta vez, a distância percorrida não é mais um critério de decisão. O caminho evitou as áreas centrais do grafo, marcadas pela maior incidência de crimes e, para chegar ao mesmo destino das demais, demandou o uso de um maior número de

arestas e, com isso, uma maior distância métrica percorrida.

A terceira rota, tracejado, representa o caminho de maior custo. Para esta rota foi utilizada a impedância complementar do caminho de menor custo (conforme QUADRO 2), de forma que às áreas de maior incidência de criminalidade foi atribuído um menor peso. O algoritmo buscou calcular uma rota que acumulasse o menor custo atribuído às arestas, o que significa, neste caso, uma maior incidência de criminalidade. Esta rota em muito se assemelha à rota de menor distância. Ressalta-se, entretanto, o desvio que a mesma faz em direção à área central do grafo, onde predominam altas concentrações de ocorrências criminais.

Por fim foi proposta a solução do problema geográfico de otimizar o caminho de patrulhamento, que permitisse a instalação de policiamento preventivo nos locais de maior necessidade, ou seja, que possuísse maior incidência de crimes, de maneira a atender o modelo territorial de execução da polícia ostensiva de prevenção criminal. Essa aplicação da teoria de grafos refere-se à localização de facilidades, no caso, afetas à segurança pública.

Para efeito de apresentação, o grafo contendo o caminho de policiamento (maior custo criminal), foi sobreposto ao mapa de densidade de crimes, de forma a demonstrar que a modelagem proposta corrobora com os dados pontuais e com a densidade de eventos.

A FIG. 9, apresenta a rota otimizada para o patrulhamento. As premissas para a elaboração do mesmo foram:

- a. a localização geográfica da sede do 6^a Cia PM Esp, a qual possui responsabilidade territorial do local, como sendo o ponto de partida e de retorno para o “patrulhamento policial”, seja ele realizado em qualquer modalidade (a pé, em viatura, etc.);
- b. obrigatoriedade de visitação aos pontos centrais de concentração da densidade de crimes violentos, de forma a passar pelas arestas com o maior curso (ruas com maior incidência de crimes violentos);

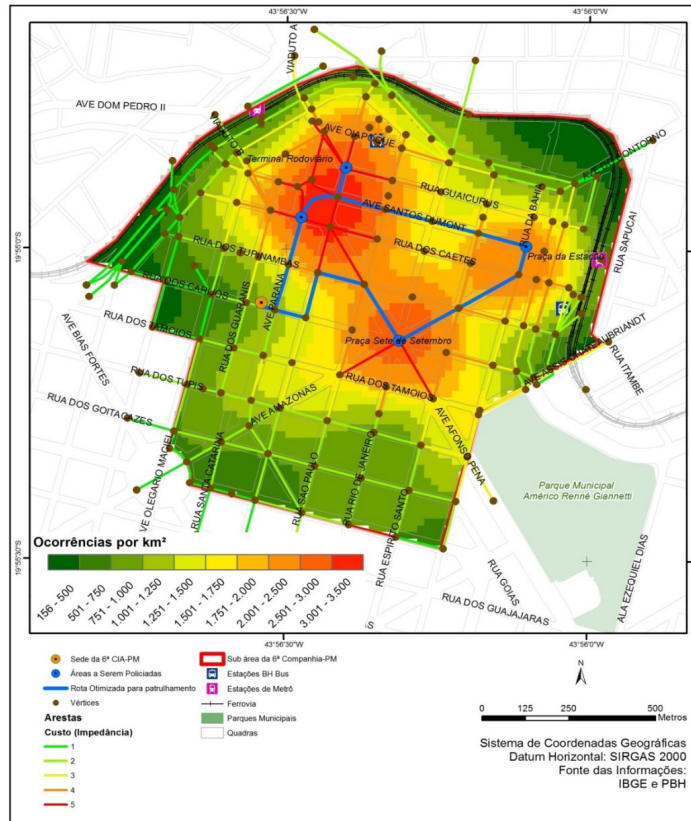


Figura 9: Representação da rota otimizada para o patrulhamento.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O caminho do policiamento proposto pela utilização dos grafos em aplicação do algoritmo de Dijkstra apresentou uma possibilidade de obter-se o máximo de eficiência dos recursos empregados na segurança pública, o que permite cobrir áreas com maior necessidade com o mínimo de esforço.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido é uma exploração da Análise Espacial e da Teoria de Grafos na solução de problemas geográficos. Foram abordados aspectos teóricos acerca da teoria dos grafos e aplicáveis para a solução proposta e realizada a contextualização sobre emprego no planejamento correlato à segurança pública, em especial da prevenção criminal. Foram empregadas duas técnicas de análise espacial, sendo a de estatística espacial para estimação de densidade, a função de densidade de Kernel. A estimação de densidade de Kernel é uma técnica que procura fornecer uma estimativa suavizada da densidade de probabilidade por unidade de área. De maneira geral, o uso do grafo se mostrou muito eficiente, tanto na resolução de problemas envolvendo rotas livres entre dois pontos quaisquer, quanto na elaboração de rotas otimizadas a partir de critérios pré-definidos por usuários. O modelo, ainda incipiente, apresentou-se útil na medida em que permite sua sofisticação a partir da atualização de dados, modelagem de outros aspectos

do grafo (tempo de percurso por cada via), informações de trânsito e outras.

REFERÊNCIAS

BARROSO, M. M. A. Operações elementares em grafos e aplicações. In: Encontro Regional de Matemática Aplicada e Computacional, 7, 2007. **Anais VII ERMAC**. Uberlândia: Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional, 2007.

BARROSO, M. M. A.. Conjunto dominante: uma ferramenta para tratamento de dados espaciais. In: **Aula Magna**, Belo Horizonte, v. 7, n. 6, p. 68-75. 2001

BARROSO, M. M. A. A matemática na limpeza urbana: trajeto ótimo do caminhão de lixo. In: Congresso Nacional de Matemática Aplicada e Computacional, 21, 1998. **Anais do XXI CNMAC 98**. Caxambu: Sociedade Brasileira de Matemática Aplicada e Computacional, 1998.

BEATO, C.; SILVA, B. F. A.; TAVARES, R.. Crime e Estratégias de Policiamento em Espaços Urbanos. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, V. 51, n. 3, p. 687 a 717, 2008.

BOAVENTURA NETTO, P.; JURKIEWICZ, S.. **Grafos**: introdução e prática. São Paulo: Blucher, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CMBH. Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996**. Belo Horizonte: CMBH, 1996.

DINIZ, A. M. A.; BATELLA, W. B. Abordagens espaciais no estudo da criminalidade violenta nas cidades médias mineiras. In: Simpósio Internacional sobre Cidades Médias, Uberlândia. **Anais**, Uberlândia, p. 1-13, 2006.

LIMA, M. C. P. B.; BARROSO, L. C.; ABREU, J. F.. 2012. Explorando a Teoria de Grafos no Tratamento de Problemas Geográficos. **Revista Iberoamericana de Sistemas, Cibernética e Informática**. v. 9, n. 2.p. 1-6, 2012.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública Nº 3.01.01/2010. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG**. Belo Horizonte: Comando-Geral, 3ª Seção do Estado-Maior da PMMG, 2010.

A DINÂMICA ATUAL DO SETOR PRODUTIVO E SUAS CONTEMPORÂNEAS INTERAÇÕES: EXEMPLOS DA REDE URBANA DE FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

Carlos Cassemiro Casaril

UNIOESTE, Programa de Pós-graduação em
Geografia

Francisco Beltrão – Paraná

THE CURRENT DYNAMICS OF THE
PRODUCTIVE SECTOR AND ITS
CONTEMPORARY INTERACTIONS:
EXAMPLES OF THE URBAN NETWORK OF
FRANCISCO BELTRÃO-PARANÁ

RESUMO: O objetivo principal deste trabalho foi analisar a dinâmica do setor produtivo da rede urbana de Francisco Beltrão, com destaque para análise das interações espaciais concretizadas via exportações e importações, realizadas por empresas do setor produtivo e, por empresas especializadas em comércio exterior. A configuração atual da rede urbana que estamos analisando foi alcançada através do trabalho denominado de REGIC - Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008). Vale ressaltar que, na mesorregião Sudoeste Paranaense, existem duas redes urbanas, uma comandada por Francisco Beltrão e a outra polarizada por Pato Branco. Uma das questões mais importantes foi verificar e poder esclarecer ao leitor que os centros urbanos da rede analisada, situam-se em pelo menos duas redes, uma rede mais rígida e sistemática, onde centros locais mantêm relações com a área rural e com os centros de sua rede e, a segunda menos rígida e estruturada por fluxos irregulares.

PALAVRAS-CHAVE: Rede Urbana, Interações Espaciais, Francisco Beltrão.

ABSTRACT: The main objective of this work was to analyze the dynamics of the productive sector of the urban network of Francisco Beltrão, highlighting to analysis of the spatial interactions concretized through exports and imports, carried out by companies in the productive sector and by companies specializing in foreign trade. The current configuration of the urban network we are analyzing was achieved through the work called REGIC- Regions of Influence of Cities (IBGE, 2008). It is noteworthy that, in the Southwest Paranaense mesoregion, there are two urban networks, one commanded by Francisco Beltrão and the other polarized by Pato Branco. One of the most important questions was to verify and be able to clarify to the reader that the urban centers of the network analyzed, are located in at least two networks, a more rigid and systematic network, where local centers maintain relations with the rural area and with the centers of their Network and, the second less rigid and structured by irregular flows.

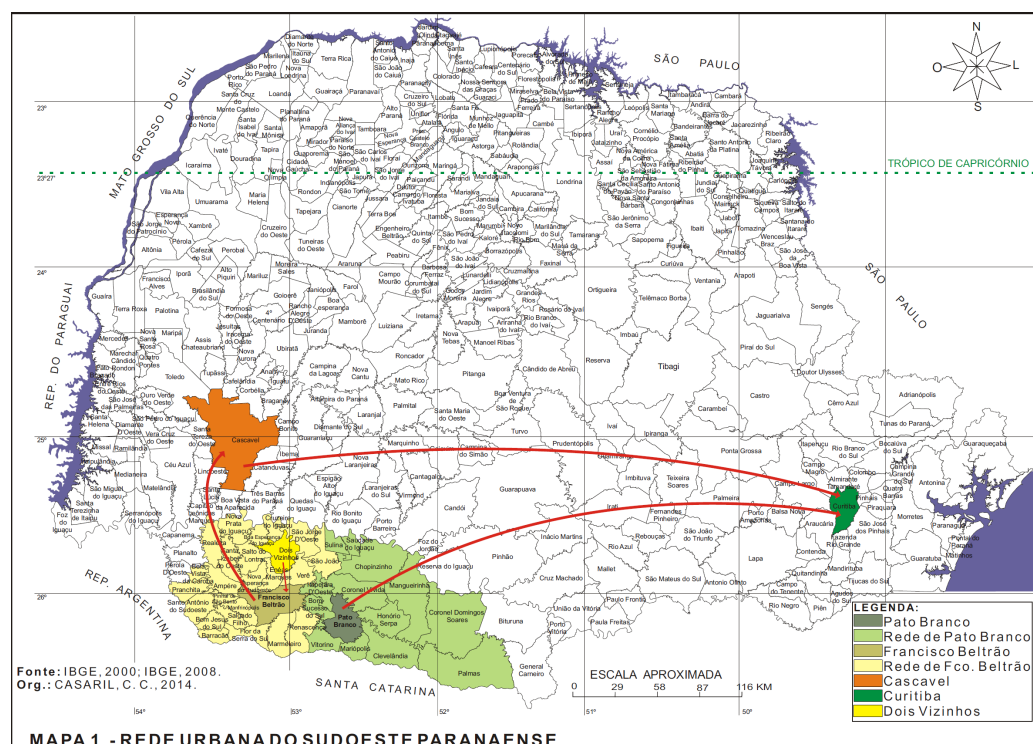
KEYWORDS: Urban network, spatial interactions, Francisco Beltrão.

1 | INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a dinâmica do setor produtivo da rede urbana de Francisco Beltrão, com destaque para análise das interações espaciais concretizadas via exportações e importações, realizadas por empresas do setor produtivo e, por empresas especializadas em comércio exterior.

Vale destacar que, os dados utilizados neste trabalho fazem parte de capítulo de nossa tese de doutoramento (CASARIL, 2014).

A configuração atual da rede urbana que estamos analisando foi alcançada através do trabalho denominado de Regiões de Influência das Cidades (REGIC), publicado pelo IBGE (2008). A partir deste trabalho, a rede urbana de Francisco Beltrão é formada pela cidade de Francisco Beltrão e por mais 24 centros e, é polarizada por Cascavel (mapa 01). Francisco Beltrão e Dois Vizinhos possuem o maior percentual de população urbana, 85,43% e 77,67%, respectivamente (IBGE, 2010), além de serem os dois maiores centros da rede, de possuírem os maiores níveis hierárquicos (Francisco Beltrão, “Centro Sub-regional A” e Dois Vizinhos, “Centro de Zona A”) e os que possuem o maior número de atividades industriais, de comércio e de serviços. Vale ressaltar que, na mesorregião Sudoeste Paranaense, existem duas redes urbanas, uma comandada por Francisco Beltrão e a outra polarizada por Pato Branco.



A rede de Francisco Beltrão desenvolveu uma urbanização reduzida, pois seu patamar era de apenas 16%, em 1970 e evoluiu para 67,42% em 2010. Uma taxa de urbanização menor que a nacional (84,4%), menor que a do Estado (85%), menor que a do Sudoeste Paranaense (70,23%) e menor que a da rede de Pato Branco (76,78%). Um fato que corrobora para que a rede possua um baixo índice de urbanização é que,

dos 25 centros da rede, nove possuem maior porcentagem de população rural e seis possuem população rural na faixa dos 40% (IBGE, 2010).

Nenhum centro da rede possuía população urbana superior a 50% em 1970 e, em 1980, apenas Francisco Beltrão alcançara este índice (58,43%). Já em 2010, 16 centros ultrapassaram os 50% de urbanização, ou seja, somente 64% dos centros da rede eram urbanos.

Entre os Censos Demográficos (IBGE, 2000a; IBGE, 2010), ocorreu uma diminuição da população da rede. Destacando que, todos os 25 centros da rede ganharam população urbana, mas 11 centros perderam população total e todos diminuíram população rural. A população total da rede diminuiu em 163.213 habitantes (ou - 34,56%), os habitantes urbanos diminuíram em 74.452 pessoas (- 26,30%) e a população rural recua em 88.761 habitantes (- 46,82%). Porém, como verificamos, todos os centros da rede (IBGE, 2010) haviam ganhado população urbana, e a resposta para terem perdido 26,30% de urbanos em relação ao Censo de 2000, deve-se em parte à saída de quatro centros da rede, pois mesmo com a entrada de outros quatro centros, a população urbana dos que saíram da rede era muito maior, isso comparando os REGICs (IBGE, 2000b; IBGE, 2008), basta verificar o quadro 1.

Podemos considerar a maioria dos centros da rede de Francisco Beltrão como cidades locais, aqueles que estão na confluência do rural com o urbano (CORRÊA, 1999; CORRÊA, 2011), sendo uma tarefa árdua diferenciá-los. Mas podemos dizer que, os dois principais centros da rede, Francisco Beltrão e Dois Vizinhos, são cidades pequenas, sendo que a primeira apresenta-se em nível superior, devido sua dinâmica, podemos até considerá-la como estando no limiar entre a cidade pequena, propriamente dita e a cidade média (destacando que a mesma já possui funções de cidade média), mas que, sobretudo, trata-se de uma cidade regional, pois possui uma capacidade de organização e direção da vida regional. Vale relativizar que, Francisco Beltrão se enquadra na rede urbana nacional como um “Centro Sub-Regional A”, porém seu enquadramento muda quando analisamos este centro urbano e sua rede no Estado do Paraná, pois apresenta-se com uma dinâmica muito mais ampla, sobretudo, quando analisamos seu papel no Sudoeste Paranaense, pois neste último papel/função Francisco Beltrão pode ser considerada como uma cidade média, levando em conta, sobretudo, o papel que esta cidade possui de comandar e gerir a região e, não somente dados demográficos.

Centros da Rede	População 2000			População 2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Francisco Beltrão	67.132	54.831	12.301	78.957	67.456	11.501
Ampére	15.623	10.403	5.220	17.308	13.257	4.051
Barracão	9.271	5.825	3.446	9.737	7.015	2.722
Bela Vista da Caroba				3.939	1.038	2.901
Boa Esp. do Iguaçu	3.107	564	2.543	2.768	957	1.811
Bom Jesus do Sul				3.796	933	2.863
Capanema	18.239	9.311	8.928			
Cruzeiro do Iguaçu	4.394	2.214	2.180	4.274	2.619	1.655
Dois Vizinhos	31.986	22.382	9.604	36.198	28.115	8.083
Enéas Marques	6.382	1.250	5.132	6.101	2.126	3.975
Flor da Serra do Sul	5.059	590	4.469	4.725	1.644	3.081
Itapejara do Oeste	9.162	4.961	4.201			
Manfrinópolis				3.127	652	2.475
Marmeleiro	13.665	7.168	6.497	13.909	8.835	5.074
Nova Esp. Sudoeste	5.258	1.224	4.034	5.110	1.753	3.357
Nova Prata do Iguaçu	10.397	5.311	5.086	10.369	6.066	4.303
Pérola d'Oeste	7.354	2.720	4.634			
Pinhal de São Bento	2.560	737	1.823	2.620	1.162	1.458
Planalto	14.122	4.814	9.308			
Pranchita	6.260	3.160	3.100	5.632	3.609	2.023
Realeza	16.023	9.951	6.072	16.348	11.808	4.540
Renascença	6.959	2.928	4.031	6.810	3.483	3.327
Salgado Filho	5.338	2.158	3.180	4.403	2.252	2.151
Salto do Lontra	12.757	5.602	7.155	13.672	7.429	6.243
Santa Izabel do Oeste	11.711	5.695	6.016	13.134	7.427	5.707
Santo Ant. do SW	17.870	10.814	7.056	18.905	13.712	5.193
São João				10.607	6.746	3.861
São Jorge d'Oeste	9.307	4.511	4.796	9.085	5.214	3.871
Verê	8.721	3.029	5.692	7.879	3.284	4.595
TOTAL	472.626	283.044	189.582	309.413	208.592	100.821
Porcentagem	%	60%	40%	%	67,42%	32,58%
Legenda:	Variação em relação ao Censo anterior:			Positiva	Negativa	

Quadro 1 - Variação Demográfica entre os Censos de 2000 e 2010

Fonte: IBGE, 2000a, 2000b, 2008, 2010.

Org.: O autor, 2014.

Obs.: para o ano 2000 utilizou-se o REGIC publicado em 2000 para compor a rede de Francisco Beltrão e, para 2010 utilizou-se o REGIC publicado em 2008. A diferença entre estes REGICs foi a entrada de Bela Vista da Caroba, Bom Jesus do Sul, Manfrinópolis e São João e, a saída da rede dos centros de Capanema, Itapejara d'Oeste, Pérola d'Oeste e Planalto.

2 | A DINÂMICA ATUAL DO SETOR PRODUTIVO E SUAS CONTEMPORÂNEAS INTERAÇÕES ESPACIAIS

Nesta parte iremos analisar as interações contemporâneas mantidas pela rede via balança comercial (exportações e importações) e, destacar pari passu as principais empresas produtivas instaladas nos centros da rede. Lembramos que, nosso estudo diz respeito a uma análise qualitativa da dinâmica atual da rede, por isso mesmo, sabemos que algumas poucas empresas ficarão de fora do diagnóstico

(talvez por não serem dinâmicas, ou mesmo, por nosso esquecimento), mas essa pequena falha, não prejudicará nossa análise e entendimento da dinâmica atual da rede urbana de Francisco Beltrão.

A rede vem passando por importantes transformações desde os anos 1990, com aumento significativo do número de seus estabelecimentos, bem como da diversificação de suas atividades. O número de estabelecimentos agropecuários aumentou de 49 em 1990, para 471 em 2000, atingindo 644 em 2010, totalizando 7,79% dos estabelecimentos da rede. Os estabelecimentos industriais aumentaram de 417 em 1990, para 860 em 2000 e, em 2010, totalizaram 1562 unidades industriais, ou 18,89% dos estabelecimentos da rede. Já os estabelecimentos do setor terciário que somavam 1388, em 1990, passaram a 3226, em 2000 e atingiram 6064 estabelecimentos em 2010, totalizando 73,32% dos estabelecimentos na rede (BRASIL, 1990, 2000, 2010).

Importante destacar que, para formar a rede e verificar as cidades que faziam parte dela em 1990, utilizamos o REGIC publicado em 1987, que por sua vez, contabilizou 14 centros na rede e, para os demais anos (utilizando os dois últimos REGICs), a rede de Francisco Beltrão somou 25 centros. Desta forma, temos que fazer a ressalva, de que aumentaram o número de estabelecimentos, juntamente com o de cidades na rede, mas foi entre os anos 2000 e 2010, quando a rede continuou formada por 25 centros, que o número de estabelecimentos mais se expandiu.

Assim, se verificarmos o número de estabelecimentos e de empregos gerados por cada setor (secundário e terciário), somados aos seus respectivos PIBs, poderemos falar claramente que os centros da rede, concentram seus maiores números de empregos no setor terciário e possuem seus maiores PIBs, igualmente no setor terciário, onde somente quatro centros da rede apresentaram em 2010 seus maiores PIBs no setor agropecuário (Bom Jesus do Sul; Enéas Marques; Manfrinópolis e Nova Esperança do Sudoeste), estes apresentam funções urbanas reduzidas, capazes de satisfazer somente suas necessidades mínimas. Francisco Beltrão, Dois Vizinhos e Ampére, possuíam fortes dinâmicas no setor industrial, onde seus PIBs e empregos industriais somavam, em Ampére, 27,09% do PIB e 2.860, ou 65,55% dos empregos; em Dois Vizinhos, 31,85% do PIB e 4.767, ou 47,85% das ocupações e em Francisco Beltrão, 25,85% do PIB e 8.717, ou 40,12% dos empregos no setor industrial (IPEA, 2010; BRASIL, 2010). Assim, podemos dizer que, estes três centros possuíam fortes dinâmicas no setor produtivo e, sobretudo, Ampére tinha seu principal papel, representado pela função industrial. Contudo, os outros dois centros, apesar de possuírem forte função industrial, ao mesmo tempo, possuíam uma vigorosa função no terciário. Assim, Francisco Beltrão por ser a principal centralidade da rede, possuía forte dinâmica no setor terciário, porém uma dinâmica que fortalece sua centralidade e suas interações (renda básica, ou seja, aquela que tem vinculações interurbanas) com destaque para a área comercial e os serviços (sobretudo, o setor da saúde e das IES – Instituições de Ensino

Superior, além de uma pequena parte do comércio em geral que contribuem para o deslocamento da população da rede em direção à centralidade principal). Dois Vizinhos, também possui uma centralidade, mesmo que reduzida, que proporciona fluxos (renda básica) com destaque para o setor comercial e de prestação de serviços (comércio em geral e IES).

Ampére é um dos exemplos de desenvolvimento regional via industrialização, realizado após os anos 1980. Esse município que antes era dependente basicamente do setor rural, passou por uma mudança em sua dinâmica, onde os industriais do setor moveleiro e do vestuário passaram a instalar suas empresas e a modernizá-las, passando a produzir para atender a demanda nacional e não apenas regional, desse modo, o setor industrial gerou em 2010, como vimos no parágrafo acima, 2.860 empregos, que representou 65,55% do total de ocupações. E, como Ampére conta com uma população total 17.308 habitantes, sendo que, destes 13.257 são habitantes urbanos (21,57% da população urbana estão ocupados no setor industrial.

Mas como veremos, o setor produtivo dos centros da rede são os principais fomentadores do que Alexander (1969) denomina de renda básica, aquelas que ampliam as interações interurbanas, pois a partir destas, a rede amplia seus alcances para centros de todas as regiões brasileiras, não nos esquecendo da dinâmica proporcionada via exportações e importações de outros países.

No gráfico 1, apresentamos a balança comercial da rede urbana de Francisco Beltrão entre os anos de 1997 e 2012 (dados disponibilizados pela SECEX do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior). Estes dados demonstram que em 1998 a balança comercial da rede foi negativa, mantendo-se positiva até o ano de 2006, quando a partir de 2007 o saldo negativo da balança comercial só veio a aumentar. Em 2007, foram exportados US\$ 38.882.365 e importados US\$ 42.210.481, ou seja, inicia-se aí um saldo negativo de US\$ 3.328.116 na balança comercial da rede, chegando a atingir em 2012, uma exportação de US\$ 46.612.364 e uma importação de US\$ 129.918.923, ou seja, um saldo negativo de US\$ 83.306.559 na balança comercial da rede urbana de Francisco Beltrão. E, uma das explicações deste fato, diz respeito, sobretudo, ao aumento das importações realizadas pelo centro urbano de Barracão, uma cidade de fronteira, que faz divisa com a cidade de Bernardo de Irigoyen – Argentina.

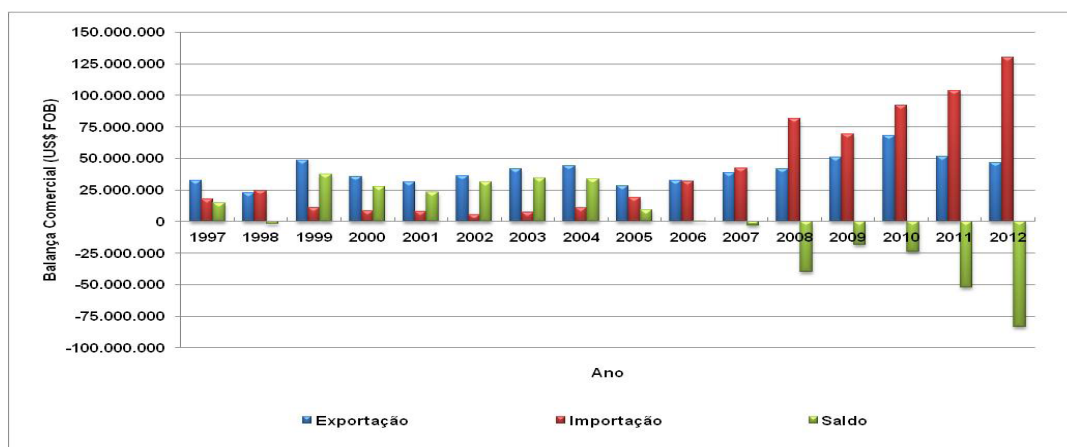


Gráfico 1 – Balança comercial da rede urbana de Francisco Beltrão – PR (1997-2013)

Fonte: SECEX, 2012.

Org.: O autor, 2014.

Na tabela 1, pode-se verificar os centros urbanos da rede que realizaram exportações entre os anos de 2007, 2009 e 2011.

Em 2007, 12 centros da rede realizaram exportações para 41 países; em 2009, 8 centros realizaram exportações para 42 países e; em 2011, 11 centros da rede realizaram exportações para 36 países.

Centros da Rede de Francisco Beltrão que realizaram exportações	2007 (Jan/Dez)		2009 (Jan/Dez)		2011 (Jan/Dez)	
	US\$ F. O.B.	%	US\$ F.O.B.	%	US\$ F.O.B.	%
Ampére	1.742.671	4,48	1.329.773	2,64	2.516.061	4,99
Barracão	2.978.720	7,66	3.416.691	6,77	2.918.097	5,79
Dois Vizinhos	3.138.730	8,07	2.741.220	5,43	7.496.232	14,86
Enéas Marques	4.082.154	10,50	1.084.397	2,15	3.410.567	6,76
Flor da Serra do Sul	17.328	0,04			147.708	0,29
Francisco Beltrão	14.335.077	36,87	12.188.245	24,17	7.200.137	14,28
Marmeleiro	44.853	0,12			255.816	0,51
Realeza					42.350	0,08
Renascença	7.431	0,02				
Santa Izabel do Oeste	4.410.485	11,34	2.655.930	5,27	11.025.148	21,86
Santo Antônio do Sudoeste	380.099	0,98	205.379	0,41	900.000	1,78
São João	7.607.781	19,57	26.815.460	53,17	15.439.291	30,61
Verê	137.036	0,35				
Total	38.882.365	100	50.437.095	100	51.351.407	100

Tabela 1 – Cidades exportadoras da Rede de Francisco Beltrão (2007-2009-2011)

Fonte: SECEX, 2007; 2009; 2011.

Org.: O autor, 2014.

São João é desde 2009, o centro que mais exporta entre os centros da rede de Francisco Beltrão, está dinâmica é produzida pela empresa Coasul Cooperativa Agroindustrial, única empresa exportadora daquele centro.

Em 2011, logo atrás de São João, aparecia a cidade de Santa Izabel do Oeste, como o segundo centro mais dinâmico, em relação a exportações, nesta destaca-se a empresa Irmãos Bocchi & Cia Ltda., conhecida também como Grupo Bocchi Agronegócios, que iniciou suas atividades na década de 1960, nesta cidade, como um comércio de secos e molhados e que, atualmente é uma grande empresa responsável por fazer escoamento da produção de grãos, com destaque para soja, trigo, aveia e feijão, realizando o transporte desses grãos com frota própria (12 caminhões) dos Estados do RS, SC, PR, MS, MT e SP aos portos do Brasil, sobretudo, os portos do PR e SC, visando a exportação.

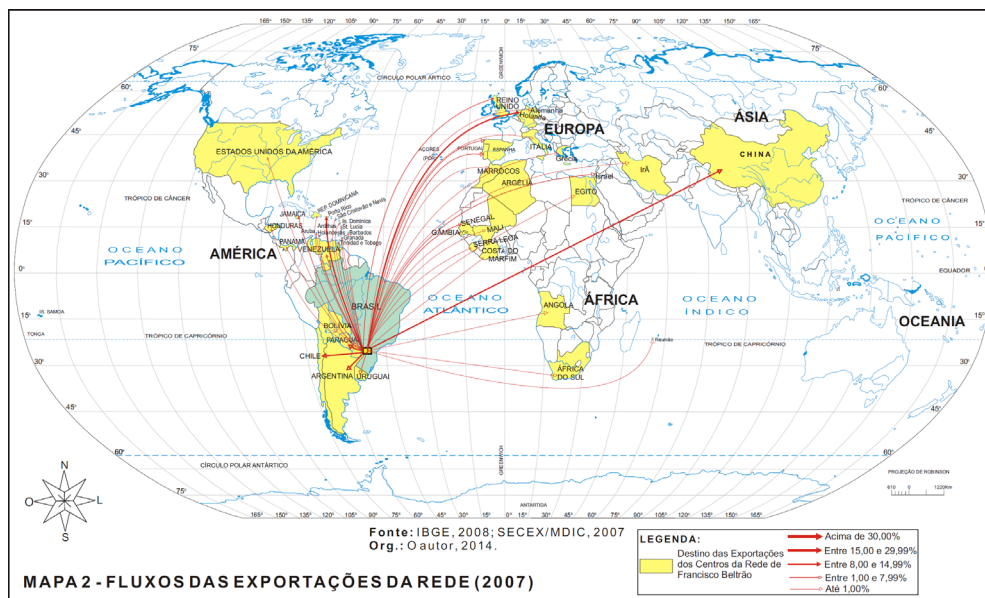
Na sequência, para esse mesmo ano (2011), aparece Dois Vizinhos e, logo após, Francisco Beltrão, ou seja, esse último centro que era o principal exportador da rede em 2007, chega em 2011 na quarta colocação entre as cidades que mais exportam da rede urbana. O que quer dizer que, as empresas estabelecidas nos outros centros ampliaram suas dinâmicas. Sendo assim, Francisco Beltrão é praticamente o único centro que reduziu seu valor exportado, entre os anos analisados, saindo da casa dos 14 milhões de dólares FOB para os 7 milhões de dólares FOB.

São João ampliou seu valor exportado da casa dos 7,6 milhões de dólares FOB, para os 26,8 milhões, em 2009, ano em que o Sudoeste Paranaense colheu uma “super” safra, sobretudo, de soja, sendo grande parte desta, exportada pela COASUL, de São João. Este centro reduz seu valor exportado em 2011, para a casa dos 15,4 milhões de dólares, porém manteve a proeminência entre os centros que mais realizam exportações da rede.

Na sequência apresentamos os mapas dos fluxos produtivos e comerciais, apresentando a origem das importações e o destino das exportações dos centros da rede de Francisco Beltrão.

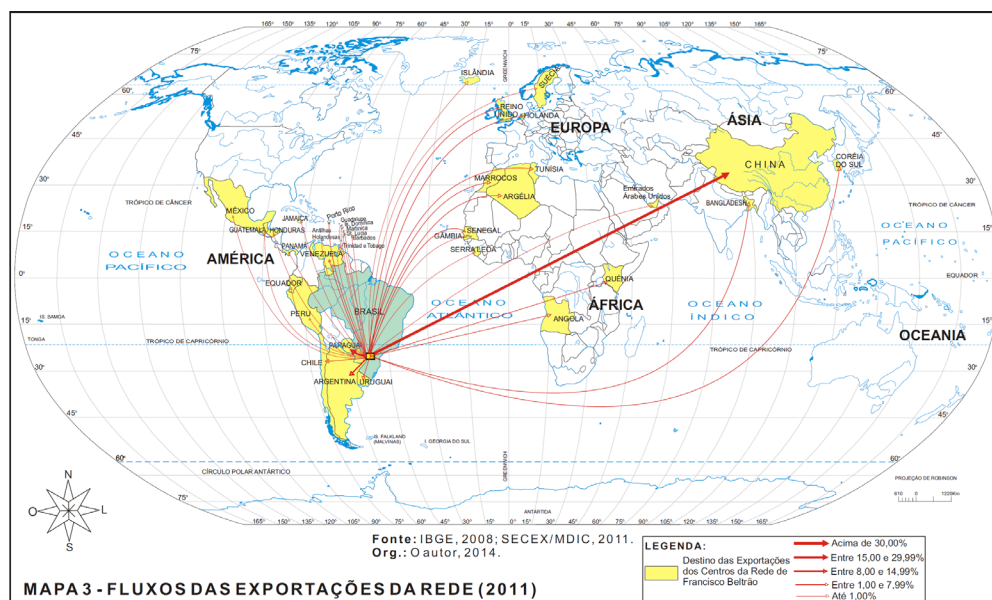
Iniciamos apresentando os mapas das exportações realizadas pelos centros da rede de Francisco Beltrão, nos anos 2007 e 2011. Assim, podemos verificar que, além da rede urbana estar inserida na economia nacional, vem atualmente, ampliando os alcances dos fluxos, aprofundando deste modo, as relações da DIT - Divisão Internacional do Trabalho.

Em 2007, os países que mais recebiam as exportações dos centros da rede de Francisco Beltrão eram: Argentina (12,10%), Chile (11,64%), China (10,88%), Países Baixos (Holanda) (10,60%), Paraguai (9,58%), Porto Rico (9,51%), Espanha (5,52%) (destacando que, nos anos de 2009 e 2011 não aconteceram exportações para esse país); Reino Unido (4,64%) e Venezuela (4,33%), somando-se ainda, 32 países com porcentagens menores de exportações, como podemos ver no mapa 2.



A partir de 2009, uma profunda mudança ocorre na dinâmica das exportações realizadas pelos centros da rede de Francisco Beltrão, pois nesse ano a China alcança 54,07% do total exportado, se tornando assim, o principal parceiro, exercendo um papel concentrador das exportações. O que, todavia, veio beneficiar o nosso país e os centros da rede, pois nesse ano (2009), teve início a crise financeira Estadunidense que trouxe grandes dificuldades para muitos países, sobretudo europeus, além de refletir em muitos países, principalmente naqueles que possuíam saldos positivos na balança comercial com os países mais atingidos pela crise. Assim, até mesmo nosso país e os centros da rede urbana de Francisco Beltrão, passam a ampliar suas relações com a China e a diminuir as relações com os EUA.

Em 2011, ocorre uma redução nas exportações para a China, somando 31,67%, mesmo assim, este país continuou com a maior participação nas exportações realizadas pelos centros da rede. Na sequência aparecem as nações do Paraguai (16,98%), Argentina (9,88%), Chile (6,90%), Argélia (4,54%), Holanda (3,71%), Quênia (3,36%), Tunísia (3,22%), Bangladesh (3,02%), Venezuela (2,51%), Coreia do Sul (2,08%), Reino Unido (2,06%) e Porto Rico (2,03%). Somando-se ainda, 23 países, com participações inferiores nas exportações realizadas pelos centros da rede urbana de Francisco Beltrão, como podemos verificar no mapa 3.



Os países que eram compradores das mercadorias dos centros da rede foram diminuindo, estes passaram de 41-42 em 2007-2009 para 36 países em 2011. A pequena relação mantida com os EUA desaparece em 2011, ampliando as relações com a China, Paraguai e Argentina.

A tabela 2 nos permite verificar os centros urbanos da rede que realizaram importações, entre os anos de 2007, 2009 e 2011.

Centros da Rede de Francisco Beltrão que realizaram Importações	2007 (Jan/Dez)		2009 (Jan/Dez)		2011 (Jan/Dez)	
	US\$ F. O.B.	%	US\$ F. O.B.	%	US\$ F. O.B.	%
Ampére	2.064.860	4,87	4.250.509	6,16	13.279.999	12,82
Barracão	27.618.257	65,12	52.131.439	75,59	57.788.057	55,79
Dois Vizinhos	479.953	1,13	31.360	0,05	1.922.288	1,86
Flor da Serra do Sul					92.555	0,09
Francisco Beltrão	8.506.919	20,06	5.475.919	7,94	14.597.874	14,09
Marmeleiro	60.228	0,14			247.760	0,24
Pranchita	1.307.621	3,08	1.485.196	2,15	445.268	0,43
Realeza	1.859.658	4,39	4.327.638	6,27	14.461.082	13,96
Renascença			7.211	0,01	23.053	0,02
Santo Antônio	417.735	0,99	1.259.937	1,83	718.768	0,69
São João	9.282	0,02				
Verê	84.568	0,20				
Total	42.409.081	100	68.969.209	100	103.576.704	100

Tabela 2 – Cidades Importadoras da Rede de Francisco Beltrão (2007-2009-2011)

Fonte: SECEX, 2007; 2009; 2011.

Org.: O autor, 2014.

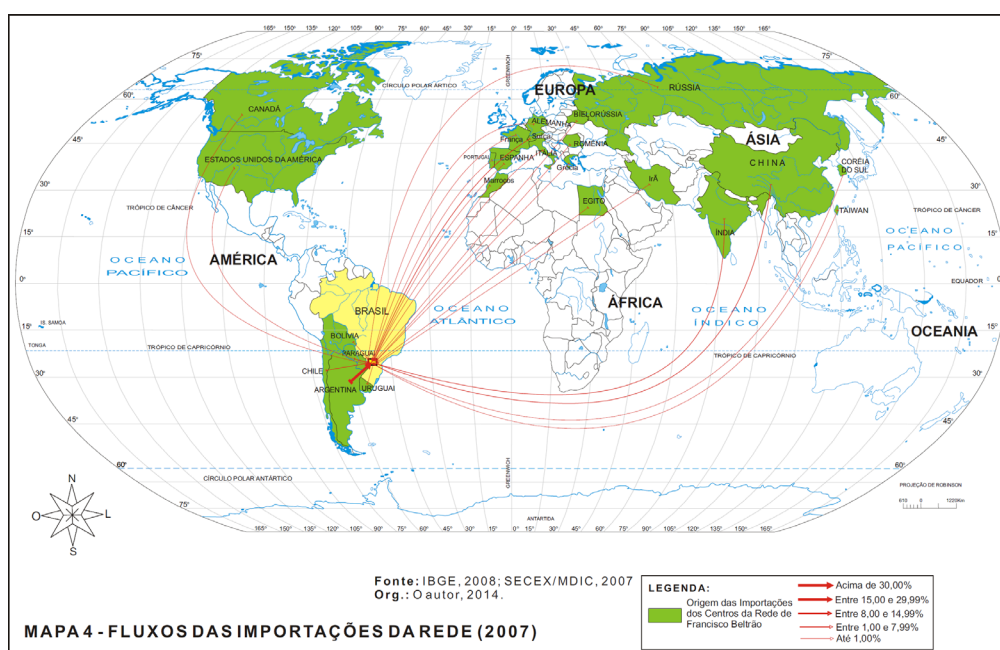
Em 2007, dez centros da rede realizaram importações de 25 países; em 2009,

oito centros da rede realizaram importações de 28 países e; em 2011, dez centros da rede realizaram importações de 29 países.

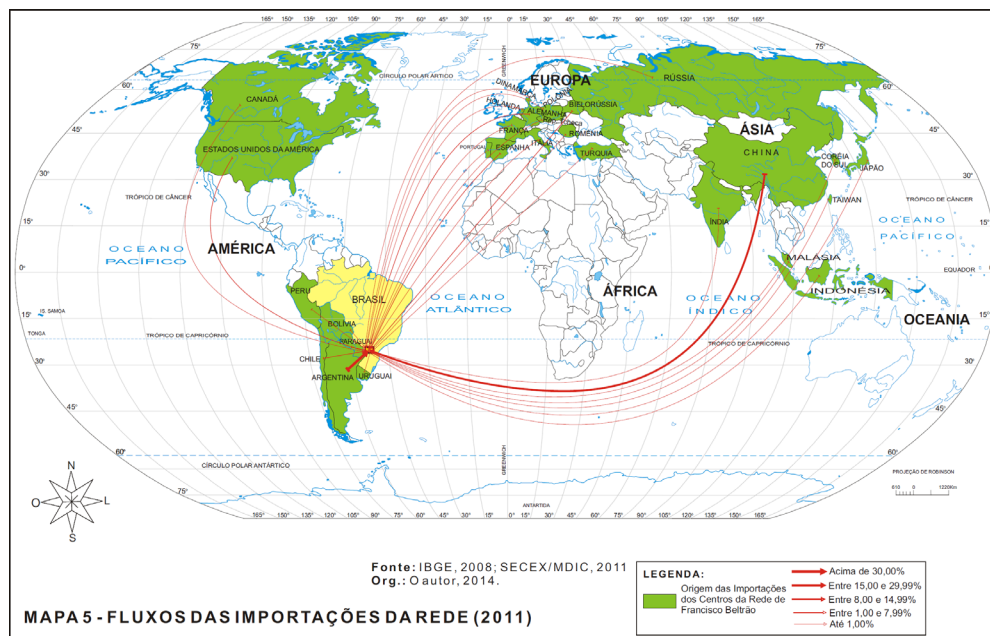
A cidade de Pranchita realizou importações nos três anos analisados, mas não realizou exportações. Enéas Marques e Santa Izabel do Oeste realizaram exportações, mas não realizaram importações. Já São João e Verê só realizaram importações em 2007 (realizados pela empresa COASUL, que no ano mencionado importou máquinas e equipamentos).

Os mapas que seguem apresentam os fluxos das importações, realizadas pelos centros da rede de Francisco Beltrão, reforçando que estas importações foram feitas por empresas industriais e por empresas especializadas em realizar exportações e importações. Em 2007, dos países que os centros da rede realizaram importações, a Argentina, participou com 76,34%, logo após aparece o Paraguai (7,02%), a China (4,54%), a Rússia (2,44%), a Índia (2,29%) e o Chile (1,75%). Somando-se ainda, outros 19 países que a rede realizou importações.

Basta visualizarmos o mapa 4, para vermos que os fluxos com destino para a rede de Francisco Beltrão, procedem em maior quantidade da América do Sul, da Ásia e da Europa, além de algumas pequenas interações com a América Central e África.



Já em 2011, a Argentina continuou com a maior concentração das importações realizadas pelos centros da rede, porém diminuiu um pouco sua participação atingindo, 65,36%; a China continuou ampliando sua participação e somou 15,03%; na sequência aparece o Paraguai (4,32%), o Chile (2,64%) e a Alemanha (2,37%). Somando-se ainda, 24 países que os centros da rede importaram produtos. Além disso, podemos verificar no mapa 5, a força das interações mantidas com Argentina e China. Os fluxos procedentes da Europa também possuem uma dinâmica razoável.



Em 2011, verificamos que 33 empresas instaladas nos centros da rede realizaram exportações e 89 empresas realizaram importações. Em Barracão, 12 empresas realizaram exportações e 38 operações de importação, estas operações foram efetivadas em sua totalidade por empresas especializadas em export./import., principalmente de frutas e legumes. Francisco Beltrão contabilizou nove empresas que realizaram exportações e 21 que realizaram importações, entre indústrias e empresas especializadas em export./import. Em Ampére, as quatro maiores indústrias de móveis que apresentamos, realizaram exportações, já as operações de importação foram efetuadas por cinco indústrias de móveis, uma de confecções e três especializadas em operações de export./import. Dois Vizinhos contabilizou apenas uma empresa que realizou exportação e importação (podemos incluir ainda a BRF - antiga Sadia-, que não é citada nos dados referentes as exportações da SECEX/MDIC, pois realiza e contabiliza suas operações de export./import. via sua unidade de Paranaguá).

As demais cidades da rede que realizaram exportações e/ou importações aparecem com praticamente uma empresa cada. O destaque fica para São João, que apesar de somar, apenas uma empresa, obteve proeminência, pois a empresa COASUL, obteve o maior valor nas exportações entre os centros da rede e, portanto, é a empresa da rede melhor posicionada no Estado do Paraná.

Podemos verificar, a partir dos mapas dos fluxos das importações e exportações, que os centros da rede, atualmente possuem maiores ligações em relação às exportações com a China, Paraguai, Argentina e Chile, mas se destacam ainda, 32 países da América Central, Europa, África e Ásia. Em relação às importações, as maiores interações são realizadas com a Argentina, China, Paraguai, Chile e Alemanha, somando-se ainda, outros 24 países da América do Sul, do Norte, Europa e Ásia.

Os produtos que mais se destacam nas exportações são os fornecidos pela indústria avícola (carnes de aves, ovos para consumo humano e ovos fertilizados),

lembrando que, a BRF não apresenta as exportações realizadas pelas unidades de Dois Vizinhos e Francisco Beltrão, porém sabemos que a quantidade exportada alcança os 99% e o total de frangos abatidos por estas duas unidades chega a 1 milhão e 400 mil unidades, ou seja, essa empresa possui uma grande dinâmica no mercado externo. Destacando que, até mesmo o setor de logística que antes, no tempo da Sadia S.A., possuía uma divisão em Francisco Beltrão e Dois Vizinhos, encontra-se agora centralizado em Curitiba. As unidades da BRF instaladas nos centros da rede encaminham seus produtos, conforme, verificado em trabalho de campo, para a Europa, Arábia Saudita, Emirados Árabes e África. Além disso, a BRF importou máquinas e partes de máquinas da China, Espanha, EUA, França, Holanda, República Tcheca e Uruguai. Já a Pluma Agro-Avícola e a Gralha Azul Avícola, realizaram exportações para a Argentina, Arábia Saudita, Bélgica, Bolívia, Colômbia, Costa do Marfim, Dubai (Emirados Árabes), Espanha, Gana, Holanda, Mali, Paraguai, Portugal, Senegal e Venezuela. Ressaltando ainda que, a Gralha Azul Avícola, foi uma das indústrias que trouxe em 2012, trabalhadores haitianos (a maioria das empresas que trouxe trabalhadores Haitianos, para o Sudoeste do PR, encontra-se em Pato Branco). Aqui podemos incluir ainda, a empresa Folem (uma empresa acessória do setor avícola), produtora de farinha e óleo para alimentação animal (a partir de vísceras e penas de aves e suínos), que já exportou para o Chile e Paraguai. Em relação ao mercado interno, verificamos que esse setor adquire matérias-primas na região Sudoeste paranaense e Oeste catarinense, além de farelo de soja do MT e embalagens de SP e SC, somam-se ainda máquinas e equipamentos de SP e Curitiba. As empresas Kucmaq e Sulmetal de Dois Vizinhos comercializam seus produtos na região Sul e Centro-Oeste. A Pluma Agro-Avícola distribui seus produtos em toda região Sul e Sudeste, além dos Estados do MS, GO, BA, AC, RO. E, a empresa COASUL, comercializa seus produtos “Le vida” em todo o território nacional. Aqui podemos incluir ainda os produtos da suinocultura, produzidos pela SATIARE de Nova Prata do Iguazu que distribui seus produtos nos Estados do PR, SP, RJ, AL, PE e PI.

Em relação ao setor madeireiro, podemos destacar as empresas Camilotti Camidoor, Fremapar e Mazza que produzem, principalmente, chapas de compensados e portas. Estas empresas possuem uma grande dinâmica na rede, pois encaminham seus produtos para África, América do Sul, América Central (Ilhas do Caribe), Europa e Oriente Médio. E suas comercializações no mercado interno alcançam todo o território nacional. E, adquirem suas matérias-primas de áreas de reflorestamentos situadas no PR, SC e MS.

Entre as indústrias moveleiras, instaladas na rede de Francisco Beltrão, verificamos que as mesmas fazem ou já fizeram exportações (camas, dormitórios, cozinhas, pias e lavatórios de inox, etc.) para Angola, Argentina, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, Inglaterra, Panamá, Paraguai e Uruguai. E já realizaram importações (chapas de MDF, máquinas e equipamentos) da Argentina, Alemanha, China, Itália, Taiwan, Turquia e Suécia. Em relação ao mercado interno, verificamos

que os produtos das indústrias moveleiras instaladas nos centros da rede, alcançam todo o território nacional (aproximadamente 60% de suas vendas se concentram em SP e na região Sul). Por exemplo, a Ghelplus distribui seus produtos em todo território nacional; a Notável comercializa seus produtos nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e nos Estados de AL, BA, PA, PB, PE, PI, SE e TO; a Simonetto comercializa seus produtos na região Sul e nos estados do AC, BA, ES, MT, RJ, SP e SE; a Movelmar distribui seus produtos na região Sul e em São Paulo e os produtos da Marel e da Dimare são comercializados na Região Sul e nos Estados de AL, CE, ES, MA, PB, PE, RJ, SE e SP. Já, as mercadorias destinadas à renovação de estoques desse setor produtivo são adquiridas no RS, principalmente em Bento Gonçalves, Flores da Cunha e Caxias do Sul, no PR e em SP.

Em relação às empresas agroindustriais e cooperativas, responsáveis por fazer a comercialização e escoamento da produção dos centros da rede, verificamos que as empresas de maior destaque são a COASUL e a Irmãos Bocchi & Cia Ltda., que já exportaram grãos (soja e trigo) para a Alemanha, Argélia, Bangladesh, China, Coreia do Sul, Espanha, Holanda, Marrocos, Portugal, Quênia, Reino Unido e Tunísia. E, juntamente com a Plantanense, já importaram matérias-primas para produção de fertilizantes, máquinas e equipamentos da Alemanha, Canadá, China, Espanha, EUA, França, Holanda, Israel, Itália e Rússia.

O setor de alumínios já importou vidro temperado, peças e ligas de alumínio, alumínio em forma bruta, artefatos de ferro e máquinas da China, Coreia do Sul, EUA e Hong Kong. Somando-se às suas exportações que já se realizaram para a Argentina, Chile, Colômbia, Europa, Paraguai, Uruguai e Venezuela. No mercado nacional as vendas são realizadas em todo território nacional e pelos sites das principais redes varejistas. As aquisições de matérias-primas ocorrem em SP, mas a maior parte vem diretamente do mercado externo.

As indústrias de confecções instaladas nos centros da rede de Francisco Beltrão importam ou já importaram tecidos, produtos acabados (como camisas, ternos, paletós, sobretudos etc.), máquinas e equipamentos da Argentina, Alemanha, China, Coreia do Sul, EUA, Itália e Peru. E, atualmente, verificamos que nenhuma indústria do segmento de confecções está realizando exportações. Porém, conforme Flores (2009), a empresa Traymon e a Krindges já realizaram exportações, a primeira para Portugal e a segunda para Itália. No mercado interno, as indústrias de confecções instaladas na rede, buscam matérias-primas no PR, SC (Brusque), RS (Caxias do Sul), MG (Belo Horizonte) e SP (Americana, São Paulo e Tatuí). O principal mercado consumidor desse segmento localiza-se na região Sul e Sudeste, mas os produtos alcançam todo o território nacional, com exceção do Amazonas. Algumas empresas atuam com lojas próprias, como por exemplo, a Latreille que atualmente possui sete lojas próprias, com unidades em Francisco Beltrão, Pato Branco, Coronel Vivida, Chopinzinho, Guarapuava e duas em Dois Vizinhos; e a Raffer que, também possui sete lojas próprias, em Francisco Beltrão, Pato Branco, Toledo, Londrina, Cascavel,

Chapecó e Concórdia. Não nos esquecendo ainda que, muitas empresas desse segmento instaladas na rede prestam serviços para outras empresas (facção), especialmente para as grandes redes varejistas Renner e C&A.

Em relação às empresas especializadas nas operações de importação e exportação, sobretudo, as localizadas em Barracão, verificamos que a maior parte das operações se realiza com a Argentina, levando, principalmente, banana, cebola e melancia e trazendo principalmente, peras, maçãs, cebolas e feijão. Por exemplo, a empresa Benini, realizou também, importações do Chile, China, Espanha, EUA, Itália e Portugal. E, no mercado interno comercializa seus produtos em todo o território nacional (concentrando-se em SP, BH e RJ).

Quando se analisa a dinâmica atual do setor produtivo e suas contemporâneas interações, verifica-se que a rede urbana de Francisco Beltrão se torna cada vez mais complexa, “[...] uma complexificação, vinculada a intensificação dos processos de produção, circulação, distribuição e consumo [...]” (FRESCA, 2002, p.17). E, essa complexidade se amplia à medida que se amplia a DTT e, com isso, notamos que mesmo cidades locais a exemplo de São João, Enéas Marques, Santa Izabel do Oeste, entre outras, realizam interações diretamente com outros países, da América Latina, Europa, África, Ásia etc., ou seja, mantêm relações não apenas com a rede urbana estruturada pela teoria das localidades centrais (REGIC), mas se estruturam, ao mesmo tempo, em outra rede urbana, deste modo, um dos aspectos desta complexidade diz respeito ao fato de cada cidade situar-se em pelo menos duas redes.

Assim, a rede estruturada pelo REGIC é uma rede mais regular e a outra, uma rede mais irregular e menos sistemática, pois abrange muitas interações, tanto internas, como externas. Conforme Fresca (2004, p. 248) “[...] a inserção de um núcleo em outras redes ocorre vinculada aos outros papéis que este desempenha, sejam eles singulares ou complementares em relação a outros centros. E o fato da inserção em outra rede ser não sistemática e irregular é, em realidade, uma das traduções das diferentes participações na divisão territorial do trabalho [...]”.

Por exemplo, Ampére mesmo sendo um centro local na área de influência de Francisco Beltrão nos anos 1960 e 1970, cuja dinâmica era dada, sobretudo, pela distribuição da produção rural de bens e serviços, foi nos anos 1990 e 2000 se transformando em um centro especializado na produção industrial moveleira e confeccionista. Deste modo, a cidade se inseriu em diversas relações que dão conta da aquisição de matérias-primas, fluxos de mão de obra, produção, distribuição da produção que alcançam todos os Estados brasileiros (concentrando-se no Sul e Sudeste do país) e uma pequena parte da produção é encaminhada para o mercado externo, não nos esquecendo de que, tais relações produzem fluxos financeiros, responsáveis, principalmente, por manter a dinâmica econômica do centro urbano.

Situação distinta acontece em São João, que a partir da COASUL, insere-se atualmente como um centro de grande expressão na produção agroindustrial cooperativista, fazendo o encaminhamento de grãos e de carnes de aves para o

mercado nacional e externo, ou seja, insere-se na rede internacional de comercialização de commodities. Outro exemplo dessa dinâmica, temos em Santa Izabel do Oeste, um centro local que a partir de uma empresa agroindustrial (Irmãos Bocchi e Cia Ltda.) insere-se na rede internacional de comercialização de grãos.

Francisco Beltrão e Dois Vizinhos, a partir da empresa BRF e de outras do setor avícola, inserem-se na rede de comercialização destes produtos, setores estes que suscitam a maior quantidade de empregos industriais nestes centros. Em Francisco Beltrão, destacam-se também o setor moveleiro e confeccionista através da aquisição de matérias-primas, especialmente da China e da comercialização destes produtos no mercado interno, alcançando todo território nacional e no mercado externo, sobretudo, na América Latina.

Essa análise, portanto, nos permitiu verificar o quão complexa é a dinâmica da rede atual. Uma rede que nos anos 1970 possuía um padrão christalleriano e era praticamente isolada no quadro nacional e que, atualmente, a partir da divisão territorial do trabalho, se insere em uma rede de alcance mundial, ou seja, a rede passou por uma substancial transformação que a retirou do isolamento e da situação periférica.

Para termos uma ideia, o parque industrial instalado nos centros da rede de Francisco Beltrão, possuía em 2010, um total de 1.562 unidades industriais, as quais geravam 25.862 empregos. Se fizéssemos uma contabilidade básica, multiplicando o total desses funcionários com o salário base dos trabalhadores na indústria no Estado do Paraná em 2013, ou seja, R\$ 949,53, teríamos um total de R\$ 24.556.744,86 injetados mensalmente na economia dos centros da rede. E, além disso, sabemos que uma porcentagem substancial dessa renda será extraída/deslocada para as principais centralidades da rede, ou seja, Francisco Beltrão e em menor nível, Dois Vizinhos.

Se ampliarmos a análise, contabilizando o total de empresas do setor terciário, que somavam 6.064, em 2010 e geravam 35.549 funcionários, e se realizarmos o mesmo cálculo, feito para o setor produtivo, verificaremos que, utilizando-se o piso salarial pago aos funcionários do comércio em geral de Francisco Beltrão, em 2013, ou seja, R\$850,00, teremos um total mensal de R\$ 30.216.650,00 inseridos na economia dos centros da rede. Que ao somarmos com a massa salarial do setor produtivo, totalizaríamos R\$54.773.394,86 injetados mensalmente na economia da rede. E, como mencionamos, uma porcentagem substancial dessa quantia será deslocada para Francisco Beltrão e Dois Vizinhos, as principais centralidades da rede.

Deste modo, podemos ver ainda, que a média de empregos gerados por cada indústria na rede é de 16,55 empregos e a média do setor terciário é de 5,86 funcionários. Somente, por esta pequena análise, podemos dizer claramente que o setor produtivo é o principal responsável pelo desenvolvimento regional. Além disso, podemos dizer que a ampliação desse setor é fator primordial para o desenvolvimento econômico dos centros da rede, pois sob o capitalismo a distribuição de renda ocorre quando a conjuntura econômica é expansiva em investimentos produtivos (MARX, 1983; LENIN, 1982).

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das questões mais importantes foi verificar que os centros urbanos da rede analisada, situam-se em pelo menos duas redes, a primeira estruturada pela teoria das localidades centrais, portanto, uma rede mais rígida e sistemática, onde centros locais mantêm relações com a área rural e com os centros de sua rede e, a segunda menos rígida e estruturada por fluxos irregulares.

Deste modo, segundo o REGIC (IBGE, 2008), Francisco Beltrão polariza uma rede urbana que compreende 25 centros, porém constatamos que quando ampliamos a análise para a dinâmica do setor produtivo, verificamos que as interações da rede se ampliam ainda mais, pois possibilita que centros locais (de menor nível hierárquico da rede) realizem interações diretamente com centros que comandam a rede urbana nacional e, até mesmo, com o mercado externo. Valendo enfatizar que, “[...] não apenas a relação de uma nação com outras, porém até mesmo toda a estrutura interna dessa nação, depende do nível de desenvolvimento de sua produção e de seu intercâmbio interno e externo” (MARX; ENGELS, 2007, p. 43).

Ao analisarmos a dinâmica atual do setor produtivo, verificamos que, a rede urbana de Francisco Beltrão se torna cada vez mais complexa e à medida que se amplia a divisão territorial do trabalho, se amplia a complexidade da rede. Como demonstramos cidades locais que só mantinham relações com suas áreas rurais e com centros de sua rede, passam a realizar interações diretamente com outros países. Deste modo, encontramos uma das explicações para essa problemática, no fato de cada centro urbano situar-se em pelo menos duas redes. Uma formada pelo REGIC e outra por fluxos irregulares e não sistemáticos, expressando continuidades e descontinuidades.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, John W. Conceito Básico – Não Básico das Funções Econômicas Urbanas. **Boletim Geográfico**, n. 203, ano 27, p.34-50, março/abril, 1968.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, DF, 1990, 2000, 2010. Disponível em <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em 20/06/2013.

CASARIL, Carlos Cassemiro. **A dinâmica da rede urbana de Francisco Beltrão – Paraná**. 2014. Tese (doutorado em Geografia). PPGGEO – UFSC.

CORRÊA, Roberto Lobato. Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades. **Território**, Rio de Janeiro, v.4, n.6, p. 43-52, jan./jun. 1999.

_____. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n.30, p.05-12, 2011.

FLORES, Edson Luiz. **Industrialização e desenvolvimento no Sudoeste do Paraná**. 2009. 226f. Dissertação (Mestrado em Geografia). UNIOESTE – Francisco Beltrão.

FRESCA, Tania Maria. A rede urbana do norte do Paraná: de um padrão tipo christalleriano à uma condição de diversidade e complexidade. In: FRESCA, Tania Maria; SALVI, Rosana Figueiredo; ARCHELA, Rosely Sampaio (Org.). **Dimensões do espaço paranaense**. Londrina: Editora da UEL, 2002, v. 1, p. 1-28.

_____. **A rede urbana do norte do Paraná**. Londrina: Eduel, 2004. 403p.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico – Paraná – 2000a**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Regiões de influência das cidades 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000b. 230p. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>. Acesso em 28/03/2007.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201p. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em 12/10/2008.

_____. **Censo demográfico – 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acessado em 12/06/2011.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. São Paulo: 1982. 402 p.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1. (Os economistas).

_____. **A ideologia Alemã: Crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas, 1845-1846**. Trad. Marcelo Backes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 643p.

SECEX, Secretária de Comércio Exterior; MDIC, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Estatística da balança comercial brasileira, municípios**. Vários anos. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/sistema/balanca/>>. Acesso em 10/10/2013.

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO DE GOIÁS

Vanessa Marzano Araujo

vanessamarzano@ufmg.br

Instituto de Ciências Agrárias - Universidade
Federal de Minas Gerais – UFMG
Montes Claros – MG

Marisa dos Reis Azevedo Botelho

botelhomr@ufu.br

Instituto de Economia e Relações Internacionais -
Universidade Federal de Uberlândia – UFU
Uberlândia - MG

RESUMO: O artigo tem como objetivo caracterizar os Arranjos Produtivos Locais – APLs da Indústria Automobilística que estão em processo de formação no Estado de Goiás, a partir da instalação de empresas âncoras, mais especificamente nos municípios de Catalão e Anápolis. Considerando-se os fortes efeitos multiplicadores sobre outras atividades econômicas e a capacidade de se articular em rede como características principais das empresas da Indústria Automobilística, realizou-se pesquisa de campo com vistas a identificar as características e impactos iniciais dos arranjos produtivos em processo de formação nestas localidades. O conjunto de dados obtidos na pesquisa permitiu identificar um processo de contínuo crescimento dos arranjos, aferido pela evolução dos empregos, assim como de diferenciação entre os dois casos, dado que o APL de Catalão apresenta tendência

a apresentar, futuramente, adensamento da cadeia produtiva presente no território e, portanto, impactos mais importantes para o desenvolvimento da região.

PALAVRAS-CHAVE: Arranjo Produtivo Local; Indústria Automobilística; Goiás

CLUSTERS OF THE AUTOMOTIVE INDUSTRY IN THE STATE OF GOIÁS

ABSTRACT: The article aims to characterize the clusters of the Automotive Industry that are in the process of formation in the State of Goiás, starting from the installation of anchor companies, more specifically in the municipalities of Catalão and Anápolis. Considering the strong multiplier effects on other economic activities and the ability to interconnect the main characteristics of the companies of the Automotive Industry, a field research was carried out to identify the initial characteristics and the impacts of the productive arrangements in the formation process in these places. The set of data obtained in the research allowed to identify a process of continuous growth of the arrangements, measured by the evolution of the jobs, as well as the differentiation between the two cases, since the cluster of Catalão presents a tendency to present, in the future, in the future. territory and, therefore, more important impacts

for the development of the region.

KEYWORDS: Clusters; Automotive Industry; Goiás

INTRODUÇÃO

Esse artigo apresenta como propósito a discussão sobre os Arranjos Produtivos Locais – APLs da Indústria Automobilística que estão em processo de formação, no Estado de Goiás, a partir da instalação de empresas âncoras, mais especificamente nos municípios de Catalão e Anápolis. As empresas âncoras, Mitsubishi e Hyundai respectivamente, optaram por se instalar em centros não tradicionais da Indústria Automobilística devido à concessão de benefícios e incentivos fiscais por parte de diferentes esferas dos governos.

A relevância do estudo sobre empresas do setor automobilístico ocorre por causa dos efeitos multiplicadores que essas empresas exercem sobre vários outros setores da economia, e são importantes como elementos geradores de emprego e renda, direta ou indiretamente. Por isso, eles são alvo de várias políticas públicas de estímulo para seu crescimento e desenvolvimento, com efeitos na atividade econômica como um todo.

A Indústria Automobilística também possui grande capacidade de se articular em rede, tanto à montante quanto à jusante de suas empresas âncora, tendendo à formação de arranjos produtivos que se constituem, basicamente, de um aglomerado de empresas setorialmente especializadas em uma região delimitada. No interior dos arranjos, normalmente estabelecem-se parcerias com organizações governamentais e não governamentais na tentativa de conseguir melhorias de indicadores como emprego, renda, qualidade de vida, entre outros.

O histórico de formação e desenvolvimento dos arranjos determina trajetórias singulares, fruto que são de condições econômicas, políticas, sociais e culturais específicas do território. A pesquisa apresentada neste artigo foi realizada com vistas a apreender a trajetória de desenvolvimento dos APLs de Catalão e Anápolis e seus impactos em termos de geração de emprego e renda nestas localidades.

Para cumprir este objetivo, foi realizada pesquisa de campo nas empresas que formam estes arranjos produtivos, a partir de um questionário estruturado, além de entrevistas junto a organismos de apoio e representação, constituindo-se um conjunto de dados primários.

O artigo está estruturado em três seções, além da Introdução e Considerações Finais. A seção 1 apresenta o referencial teórico-conceitual utilizado para realizar a análise dos APLs. Os elementos determinantes da formação dos APLs da Indústria Automobilística no Estado de Goiás são tratados sucintamente na seção 2 do artigo. Na seção 3 são apresentados e analisados os dados primários obtidos na pesquisa de campo, através da elaboração de um conjunto de indicadores que mostram as

características principais dos APLs quanto à competitividade e capacitação da mão de obra, treinamento e capacitação, dificuldades na operação das empresas e vantagens associadas ao local.

1 | REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A literatura especializada na análise de aglomerações setoriais de empresas referencia-se, em maior ou menor grau, na experiência italiana recente de distritos industriais. Estas estruturas produtivas são tratadas na literatura especializada sob distintas denominações, a saber, *clusters*, distritos industriais, sistemas de produção localizados, *milieu* inovativo, parques tecnológicos, redes, arranjos e sistemas produtivos locais.

A despeito de diferenças conceituais importantes entre as distintas denominações e referenciais teóricos, características positivas destas estruturas produtivas, como a da presença de pequenas empresas, é comum às abordagens e têm influenciado estratégias empresariais e políticas de estímulo à formação e desenvolvimento de arranjos produtivos em territórios específicos.

Portanto, uma das estratégias adotadas por empresas de diversos portes, localizadas na mesma região, para enfrentar a concorrência em um mercado cada vez mais competitivo, é a sua vinculação em redes. Ao invés de competirem entre si, elas buscam a cooperação e a especialização com foco no aumento conjunto da produtividade. Assim, redescobre-se a importância do estabelecimento em determinados territórios, ou seja, a localização da empresa pode fazer a diferença. As aglomerações, quando ainda não apresentam graus elevados de articulação e desenvolvimento, são chamadas de “Arranjo Produtivo Local – APL”.

A configuração de um APL busca inserir, além das empresas de um setor específico, universidades, centros de pesquisa, órgãos governamentais, etc. Todos visando contribuir para aumentar a produtividade e também para uma atuação compartilhada. Portanto, um APL tem como princípio estimular o aprendizado e, principalmente, a inovação tecnológica.

Cassiolato e Lastres (2003, p. 27) definem arranjos produtivos locais como sendo:

aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específicos de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas. (...) Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento.

Para o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior do Brasil-MDIC (2007) duas características se destacam na identificação de um APL. Primeiro é preciso ter um número significativo tanto de empreendimentos quanto de indivíduos no território que atuam nessa atividade. Em seguida, é preciso que eles compartilhem

informações e estruturas de governança, não havendo restrições quanto ao tamanho das organizações que integram a rede.

Já Campos (2004) destaca a contribuição da integração e cooperação em sua definição de APL:

a integração ou organização de um conjunto de pequenas e médias firmas e/ou a presença de cooperação relacionada à atividade principal de um conjunto de firmas. A interação ou a cooperação podem se estender até às instituições de ensino, associações comerciais, sindicatos, aos concorrentes, aos fornecedores, aos clientes e também ao governo (CAMPOS, 2004, p. 58).

É preciso ressaltar que nos APLs as articulações ainda não foram plenamente desenvolvidas, mas já permitem que as empresas conquistem vantagem competitiva. Caso haja expansão das práticas cooperativas, estabelecimento de laços de confiança, cultura inclusiva e interdependência de atividades, as empresas deixarão de ser vistas isoladamente e se tornarão uma comunidade de empresas, com interesses e anseios comuns.

Existe a possibilidade de que um nível maior de integração das ações e maior complexidade em suas teias produtivas seja desenvolvido, nesse caso, ocorre a constituição de um “Sistema Produtivo Local – SPL”. Cassiolato e Lastres (2003, p. 27) definiram SPL como:

aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local.

Os conceitos de APL e SPL referenciam-se na abordagem de sistemas de inovação, desenvolvida por autores evolucionistas e neo-schumpeterianos. Para estes, o processo de aprendizado que dá suporte à atividade de inovação é considerado como decorrente das diversas interações estabelecidas pelas empresas em seus processos produtivos. Estas interações - com clientes, fornecedores, empresas concorrentes, universidades e centros de pesquisa, dentre outros - são analisadas dentro de um contexto amplo, que inclui aspectos econômicos (como as condições macroeconômicas, os mecanismos de financiamento, etc.), mas também sociais, políticos e culturais (LUNDVALL, 1992; EDQUIST, 2006).

A proximidade geográfica e os elementos históricos e culturais que distinguem as regiões são também considerados centrais para a análise da atividade inovativa das empresas, levando aos conceitos de sistema nacional de inovação e sistemas regionais de inovação. No âmbito da abordagem de sistemas regionais de inovação, aprofunda-se a discussão do papel das externalidades geradas pela proximidade geográfica e sociocultural para a atividade inovativa das empresas. A atividade de inovação é vista, portanto, como dependente tanto de condições desenvolvidas internamente às empresas, como daquelas determinadas por sua interação com agentes e instituições presentes no local (COOKE e MORGAN, 1998; ASHEIM e GERTLER, 2006).

Os elementos determinantes da formação dos APLs da Indústria Automobilística

no Estado de Goiás são tratados sucintamente na seção seguinte.

2 | DESCONCENTRAÇÃO ESPACIAL E INCENTIVOS FISCAIS

Nos primeiros anos da indústria automobilística praticamente todas as empresas decidiram se instalar na região de São Paulo, onde se formou uma rede de empresas automobilísticas e também de autopeças. Essa escolha foi justificada porque a região do ABC paulista possuía mão-de-obra (qualificada e semiquificada) relativamente abundante e melhor infraestrutura. As exceções foram a Fábrica Nacional de Motores, que se instalou em Petrópolis, RJ, e a Mercedes Benz, que produziu seus primeiros caminhões em Resende, RJ, mas logo se transferiu para São Bernardo do Campo, SP.

A primeira montadora a se localizar fora do eixo Rio de Janeiro – São Paulo foi a FIAT, que instalou sua fábrica em Betim – MG. O governo mineiro de Rondon Pacheco ofereceu incentivos, o mesmo exemplo seguiu o estado do Paraná para atrair a Volvo, que se instalou em Curitiba, PR. Alguns anos depois, o Paraná também conseguiu atrair a Audi e a Renault. Para a Renault foram oferecidas pelo governo estadual a participação societária de 40% do capital e a doação de um terreno no valor de US\$12 milhões localizado em São José dos Pinhais (LATINI, 2007).

O Rio de Janeiro também ofereceu incentivos para instalação e funcionamento de três montadoras. A Citroën e Peugeot foram atraídas pela isenção do pagamento de 75% do ICMS por cinco anos, além de um investimento de US\$50 milhões, totalizando um valor de US\$700 milhões. A fábrica da Volkswagen, que já estava instalada em Porto Real (município que se emancipou de Resende), recebeu como incentivo um terreno doado dentro do distrito industrial pela iniciativa privada (LATINI, 2007).

Aos poucos, os incentivos foram ficando cada vez maiores e vários estados começaram a disputar as montadoras. Minas Gerais, após perder a Renault para o Paraná e a Volkswagen para o Rio de Janeiro, tomou providências e criou o Fundo de Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas – Fundiest, com o objetivo de atrair indústrias do setor automotivo, agroindústria e eletroeletrônico. Com isso, Minas Gerais acabou atraindo a Mercedes Benz para Juiz de Fora. O incentivo oferecido pelo Estado foi a concessão de uma linha de crédito de R\$16 milhões, sem cobrança de juros e ainda com carência de 120 meses, outro incentivo foi de infraestrutura ao desviar o curso do Rio Paraibuna.

A Ford obteve proposta para se instalar no Rio Grande do Sul, mas, com os incentivos do Regime Automotivo Regional e também do então presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães, acabou optando pela Bahia e se instalou em Camaçari. As vantagens oferecidas pela Bahia foram: isenções fiscais, financiamento do BNDES e uma área com condições para instalação imediata (LATINI, 2007).

A partir da década de 1990, Goiás também se lançou na competição para sediar empresas interessadas em investir no estado, criou e aperfeiçoou verdadeiros

instrumentos de isenções fiscais. Os programas criados foram chamados de Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - Fomentar e Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - Produzir. Entre os anos de 1986 e 2003, o programa Fomentar apoiou 226 projetos. Já o Produzir, durante o período de 2000 a 2008, apoiou 174 projetos. A maior parte dos investimentos foram concentrados no ramo agroindustrial, condizente com a importância do setor agropecuário para a região (CARDOZO, 2010).

A inauguração da segunda montadora de automóveis em Goiás ocorreu em 2007, no município de Anápolis, porém, conforme destacou Cardozo (2010), apesar de amplamente anunciado pela imprensa, os valores concedidos em isenção fiscal para a Hyundai não foram divulgados pela Secretaria de Indústria e Comércio, que apenas divulgou dados de isenções fiscais no âmbito do Programa Produzir que, em 2004, foram concedidos a Catalão, provavelmente direcionados à Mitsubishi.

Após todas as iniciativas do governo, atualmente é possível perceber que houve movimento de desconcentração das montadoras de automóveis dentro do território nacional. Essa migração do capital para municípios e regiões sem tradição industrial e com menores concentrações de trabalhadores foi chamada de “deslocalização” por Araújo (2012, p. 106). A indústria automobilística se realocou devido a vantagens (incentivos fiscais) que foram oferecidas, o que, aliadas aos mais baixos custos da mão-de-obra, proporcionam redução nos custos de produção dessas empresas.

Goiás, ao implantar políticas públicas de incentivos fiscais e conseguir atrair duas montadoras de automóveis para seu território, também possuía como objetivo fomentar o setor de autopeças. Após a implantação das duas empresas âncoras, houve a migração de algumas empresas de autopeças, porém, ainda ocorre em números pequenos. A próxima seção mostra os resultados da pesquisa de campo realizada junto aos APLs localizados em Catalão e Anápolis.

3 | ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO DE GOIÁS

A pesquisa de campo iniciou-se com um levantamento realizado junto à Mitsubishi Motors Corporation do Brasil sobre as empresas localizadas em Catalão e região que formam seu APL. A lista com o nome, responsável direto e endereço abrangeu um total de onze empresas, que constitui o universo total de empresas que pertencem ao APL da indústria automobilística de Catalão e Região.

Para dar sequência aos estudos sobre arranjos produtivos locais em Goiás, o próximo passo foi a pesquisa de campo no APL da Indústria Automobilística em Anápolis e Região. A pesquisa buscou junto à Hyundai Caoa Montadora a lista de empresas fornecedoras, mas a empresa não liberou a informação. A estratégia utilizada para dar continuidade à pesquisa foi estabelecer contatos com órgãos governamentais e

não governamentais, entre eles o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, a Prefeitura Municipal de Anápolis, a Confederação Nacional das Indústrias – CNI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e associações locais, entre outros. Então, foi possível obter uma lista de empresas que seriam parceiros ou fornecedores da indústria automobilística na região do município de Anápolis. O número de empresas que foram identificadas como participantes de alguma etapa da indústria automobilística somou dez unidades.

Foram estabelecidos contatos com todas as vinte e uma empresas que fazem parte da Indústria Automobilística tanto em Catalão quanto em Anápolis e explicação sobre os objetivos da pesquisa, houve aceitação de gestores de dez empresas em Catalão e nove empresas em Anápolis, totalizando dezenove empresas. Duas empresas (uma em Catalão e a empresa âncora em Anápolis) se recusaram a fornecer os dados para participação na pesquisa, apesar disso, como o número de empresas entrevistadas foi considerado elevado, é possível afirmar que abrangeu-se uma amostra representativa de empresas que formam os APLs da Indústria Automobilística em Goiás.

A fim de viabilizar a coleta de dados, foi utilizado um instrumento amplamente testado para o referido fim, principalmente quando se trata de arranjos e sistemas produtivos locais. Esse instrumento consiste em um questionário desenvolvido pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais – Redesist (REDESIST, 2012).

A amostra total foi constituída por dezenove empresas. No APL de Catalão, foram entrevistados gestores de quatro microempresas, duas pequenas empresas, três empresas de porte médio e uma empresa de grande porte, a empresa âncora. É preciso ressaltar que os resultados obtidos por essa entrevista não foram contabilizados juntamente com as demais empresas para não influenciar o resultado. As suas respostas foram analisadas e as principais informações são apresentadas ao longo do texto. No APL em Anápolis, foram entrevistadas três microempresas, cinco pequenas empresas e uma empresa de porte médio, nesse caso, a empresa âncora não se dispôs a participar da pesquisa.

Na sequência, apresenta-se parte dos dados obtidos na pesquisa realizada, em especial os que se referem às interações que se desenvolvem nos territórios e que apresentam impactos para o desenvolvimento local. São eles: os fatores determinantes da capacidade competitiva das empresas, cooperação, vantagens associadas ao local e impactos locais associados à formação dos APLs.

- **Competitividade e capacitação da mão de obra**

Os fatores determinantes da capacidade competitiva das empresas que formam o APL da Indústria Automobilística em Catalão e em Anápolis foram listados no Gráfico 1. Considerando-se os elementos intrinsecamente ligados às condições locais que são determinantes da capacidade competitiva das empresas, destaque-se que, nos

dois APLs, a qualidade da mão de obra aparece entre os quesitos melhor avaliados, especialmente em Anápolis. De outro lado, como é de se esperar, o custo da mão de obra é mais baixo em Catalão, sendo avaliado em grau elevado como vantagem competitiva.

O gestor da empresa âncora, em Catalão, destacou como fatores que determinam sua capacidade competitiva a qualidade da matéria prima e outros insumos, a capacidade de introdução de novos produtos/processos, desenho e estilo dos produtos, estratégias de comercialização, qualidade do produto, atendimento aos requisitos ambientais (legais e mercado) e capacidade de atendimento (volume e prazo).

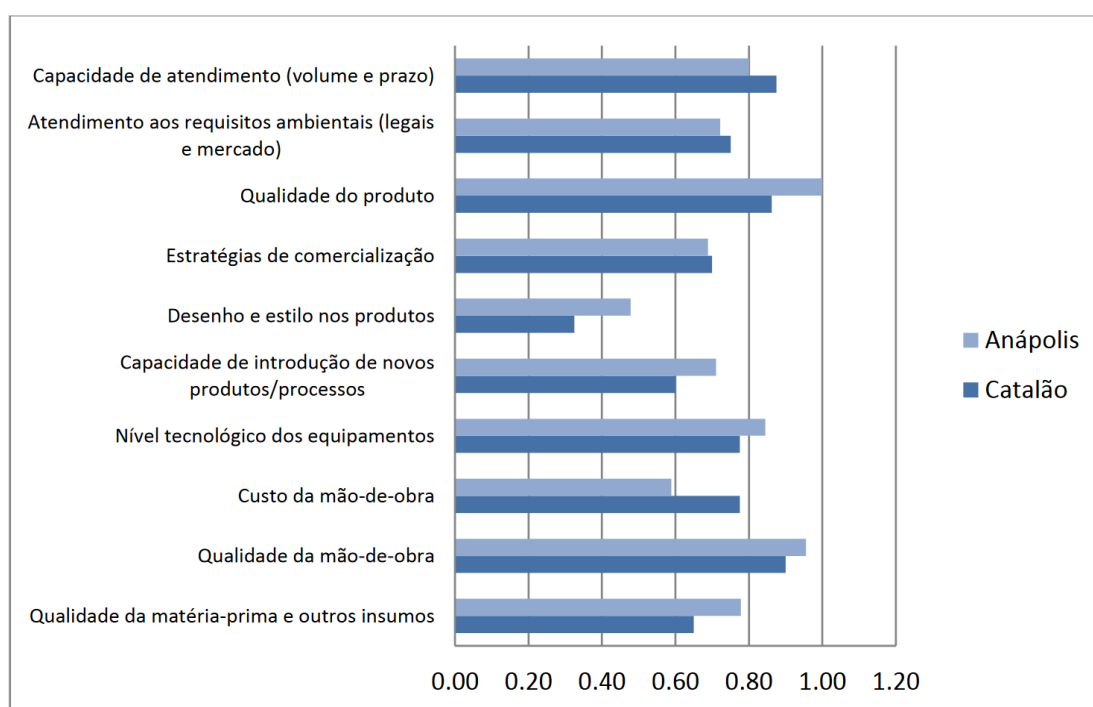


Gráfico 1 – Fatores Determinantes da Capacidade Competitiva

Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

$$*Índice = (0 * N^{\circ} \text{ Nulas} + 0,3 * N^{\circ} \text{ Baixas} + 0,6 * N^{\circ} \text{ Médias} + N^{\circ} \text{ Altas}) / (N^{\circ} \text{ Empresas no Segmento})$$

Apesar da importância atribuída à qualidade da mão de obra, este foi um dos elementos que impôs e impõe mais dificuldades à operação das empresas, conforme informações constantes do Quadro 1, onde foram destacadas as diferenças entre o primeiro ano e o último ano de operação. O indicador, atualmente, impacta mais significativamente as empresas localizadas em Catalão. Isto pode ser explicado devido à ausência de cursos de engenharia mecânica/elétrica e/ou automotiva na região.

A migração de uma grande empresa, motivada por incentivos fiscais, para uma região sem tradição industrial em seu segmento de atuação impõe alguns desafios que precisam ser superados ao longo do tempo. No início da operação, eram produzidos apenas cinco carros por dia em Catalão. A empresa âncora introduziu algumas estratégias para redução dessas dificuldades, entre elas, realizou uma

parceria com o Senai local para capacitação de mão-de-obra e contratou funcionários com experiência em outras montadoras para ocuparem cargos de alta gestão. Grande parte dos engenheiros e gerentes são oriundos da Ford ou da General Motors, apenas um gerente de logística é catalano. Em 2013, o volume de carros fabricados na região de Catalão foi de, aproximadamente, 200 carros por dia.

	Anápolis		Catalão	
	Início	2013	Início	2013
Contratar empregados qualificados	0,63	0,57	0,58	0,87
Produzir com qualidade	0,20	0,20	0,47	0,31
Vender a produção	0,18	0,18	0,18	0,14
Custo ou falta de capital de giro	0,31	0,31	0,21	0,23
Custo ou falta de capital para aquisição de máquinas e equip.	0,38	0,30	0,11	0,07
Custo ou falta de capital para aquisição/locação de instalações	0,42	0,39	0,14	0,07
Pagamento de juros	0,47	0,39	0,21	0,21
Linhas de financiamento	0,33	0,22	0,11	0,07
Requisitos derivados da legislação e normas ambientais	0,07	0,07	0,11	0,14

Quadro 1 – Índice de dificuldades na operação das empresas

Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

Dadas as dificuldades relacionadas à qualificação da mão de obra, percebe-se que há um movimento acentuado de treinamento e capacitação, onde o quesito de maior relevância é o treinamento na própria empresa nos dois APLs, com índice superior a 0,80 (Gráfico 2). Destaque-se, em termos de desenvolvimento futuro dos arranjos em tela, a elevada importância atribuída pelas empresas à absorção de formandos de cursos técnicos e universitários localizados nos arranjos ou nas proximidades. O aumento dos empregos de nível técnico e superior nos arranjos tende a produzir efeitos benéficos para a geração de renda e a engendrar interações virtuosas com as atividades produtivas pré-existentes nos territórios em análise.

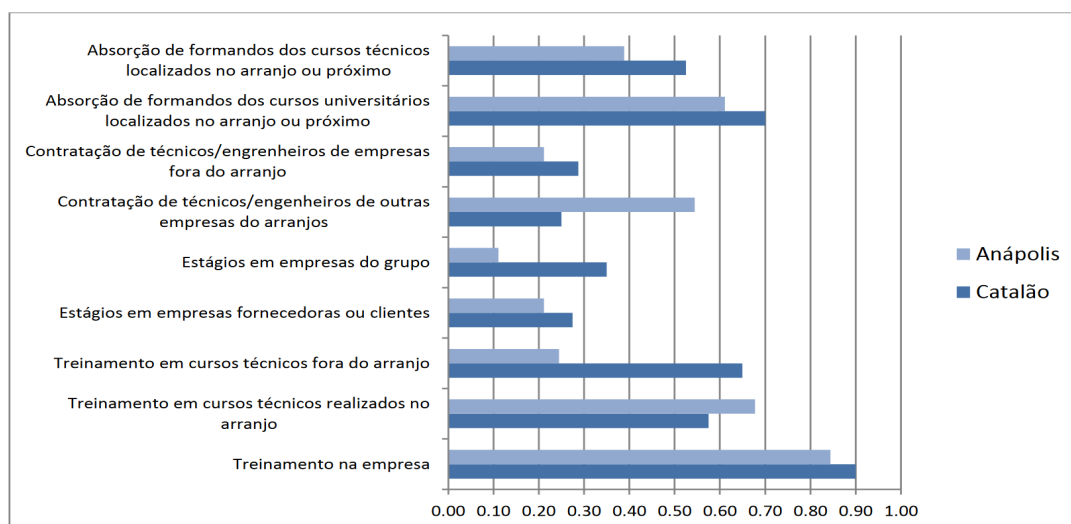


Gráfico 2 – Treinamento e Capacitação (nos últimos três anos)

Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

- **Vantagens associadas ao local**

As vantagens da empresa se localizar no arranjo produtivo na região de Anápolis e de Catalão estão descritas no Gráfico 3. As principais vantagens indicadas pelas empresas localizadas em Anápolis se referem à proximidade com clientes/consumidores e infraestrutura física (energia, transporte e comunicações). Em Catalão, foram indicados pelos gestores das empresas, como principais vantagens, também a proximidade com clientes e consumidores, como ocorreu em Anápolis, mas com índice menor, e também a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, tendo em vista que a grande empresa do arranjo há alguns anos forma sua mão-de-obra através de convênio com o Senai local.

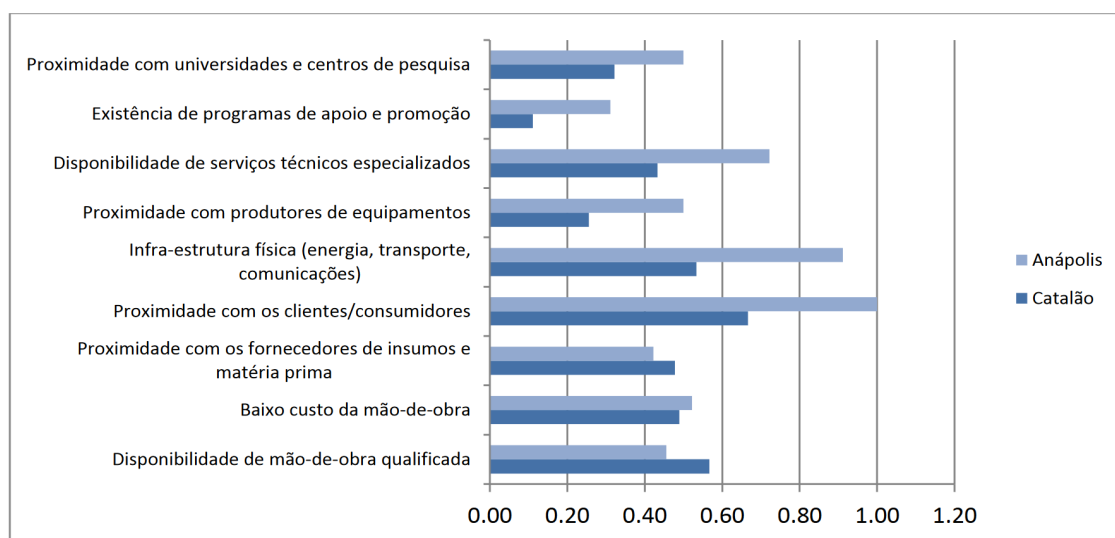


Gráfico 3 – Vantagens da Localização no Arranjo

Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

O gestor da grande empresa, localizada em Catalão, pontuou que a principal vantagem de sua localização na região de Catalão se refere à existência de programas de apoio e promoção, principalmente os incentivos fiscais oferecidos pelas três esferas do governo.

O governo federal influenciou a decisão de localização da montadora de automóveis em Catalão ao estabelecer o “Regime Automotivo Regional”, que estabelece dedução de 32% na apuração do IPI para montadoras que se instalassem na Região Centro-Oeste, Norte ou Nordeste.

O governo estadual influenciou sua decisão de localização ao garantir a concessão de empréstimo, através de instituição bancária, para a construção de sua unidade, a concessão de terreno dentro do Dmic, assegurar a realização de obras de infraestrutura, como ligação de água e esgoto, e também se comprometera promover a realização de um ramal ferroviário, adequar o aeroporto local, reduzir em 50% o ICMS devido e estabelecer o prazo de 90 dias para recolhimento do imposto.

Os incentivos de infraestrutura oferecidos pelo governo municipal para que a

empresa âncora se instalasse em Catalão foram: urbanização do terreno doado, com execução de asfaltamento, terraplanagem e drenagem de águas pluviais; execução do projeto paisagístico de toda área externa e interna da empresa âncora; coleta diária de lixo; reestruturação do transporte coletivo municipal; disponibilização de vagas em creches públicas aos funcionários da empresa âncora; criação de postos de saúde e de bombeiros próximo à área de instalação da montadora; doação de terreno para a construção de associação de funcionários da montadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo foi desenvolvido com o propósito de investigar os novos Arranjos Produtivos Locais da Indústria Automobilística que se estabeleceram no Estado de Goiás. A constituição de um arranjo produtivo, com empresas setorialmente localizadas, é relevante na medida em que contribui para o desenvolvimento produtivo. Em geral, as empresas, quando se integram a um APL, apresentam ganhos em termos de inovação tecnológica, cooperação e aprendizado que podem se transformar em vantagens competitivas e aumento das externalidades positivas para todas as empresas e para o desenvolvimento regional. Portanto, a análise desenvolvida ao longo deste trabalho esteve fundamentada no conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais.

Dentre os dados analisados no artigo obtidos na pesquisa de campo, destaque-se, os processos de treinamento e qualificação da mão de obra com vistas a superar a maior dificuldade encontrada pelas empresas entrevistadas, qual seja, a contratação de mão-de-obra qualificada. Conforme destacado, a instalação de empresas que exigem mão-de-obra qualificada em seus processos produtivos tende a gerar mudanças importantes nos territórios em que se instalam, podendo levar a ciclos virtuosos de crescimento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. A Indústria Automobilística, o Trabalho e o Capital Migrante em Novas Regiões Produtivas Brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, 2012, n. 123, julho a dezembro, 2012.

ASHEIM, B.; GERTLER, M. S. The geography of innovation: regional innovation systems. In: **The Oxford Handbook of Innovation**, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 291-317.

CAMPOS, A. **Arranjos Produtivos no Estado do Paraná: o caso do município de Cianorte**. 2004. Tese. [s.n]. (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

CARDOZO, S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. [s.n]. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Campinas, SP, 2010.

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J.; COOKE, P., MORGAN, K. 1998, **The associational economy: firms, regions, and innovation**. Oxford: Oxford University Press.

EDQUIST, C. Systems of Innovation: perspectives and challenges. In: FARBERGER, J.; MOWERY, D.C.; Nelson, R. (orgs.) **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford University Press, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)**. Brasília, 2013.

LATINI, S. **A implantação da indústria automobilística no Brasil**: da substituição de importações ativa à globalização passiva. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

LUNDEVALL, B. A. **National System of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London-New York: Pinter Publishers, 1992.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (MDIC). **Arranjos Produtivos Locais**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-pdet/>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

REDESIST. **Rede de Pesquisa em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais**. Disponível em <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/index.html>>. Acesso em 03 mai. 2012.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL CONDUZIDO PELA INDÚSTRIA? OBSERVAÇÕES SOBRE O SETOR AUTOMOBILÍSTICO NO MÉDIO PARAÍBA-RJ

Bianca Louzada Xavier Vasconcellos

Economista/ UFRRJ

Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas
Públicas

Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégia e
Desenvolvimento/ IE-UFRJ.

Rio de Janeiro-RJ

RESUMO: A economia, enquanto ciência, sempre procurou responder as questões pertinentes a riqueza dos países e, conseqüentemente, o desenvolvimento socioeconômico. A partir da década de 1990, ocorreram várias mudanças em relação as tecnologias produtivas e estruturas políticas, culminando em um aprofundamento da globalização. Dessa forma, percebeu a oportunidade de crescimento econômico no recorte local. Através de estratégias regionais para atração de grandes empresas estrangeiras viu-se boa oportunidade de fomento da economia local. No Médio Paraíba – RJ, ao Sul do estado, ocorreu a formação de um cluster automotivo, alavancando a economia devido os grandes investimentos, inicialmente em Resende e Porto Real. As expectativas foram maiores que os efeitos reais. A pouca participação da sociedade e política fundamentadas em subsídios contribuem pouco para um desenvolvimento sólido e de

longo prazo. Ainda que o local seja o campo de atuação, ele continua sendo apenas parte de um todo.

ABSTRACT: Economics, as a science, has always tried to answer the questions about wealth of the countries and the socioeconomic development. From the 1990s, there were several changes in relation to productive technologies and political structures, that reached in a deepening of globalization. Thus, was realized the opportunity for economic growth in the local place. With regional strategies to attract large foreign companies it appeared a good opportunity to boost the local economy. In the Médio Paraíba state of Rio de Janeiro, south of the state, an automotive cluster was formed and driving the economy because great investments, initially in Resende and Porto Real. Expectations were greater than the real effects. The low participation of society and policy based on tax cut contributed little to a solid and long-term development. Although the place is the field of action, it remains only part of a whole.

1 | INTRODUÇÃO

Na década de 1990 observou-se vários desafios para o Brasil, seja no âmbito político:

com a concretização da Constituição Federal de 1988; econômico: aceitação do Consenso de Washington, abertura comercial, privatizações, estabilização monetária, alta taxa de juros, globalização, inovações tecnológicas e de comunicações; e social: reivindicações de toda natureza. Essas mudanças impactaram, diretamente, algumas regiões, fomentando debates teóricos pertinentes sobre o desenvolvimento regional.

O estado do Rio de Janeiro, que demonstra sua importância no panorama nacional, como o segundo estado na composição do PIB brasileiro, e toda sua trajetória histórica, começou a vivenciar novos desafios no mesmo período. Todas essas transformações nacionais e internacionais evidenciaram rápidas alterações nos processos produtivos. Podem-se observar alguns movimentos, como: “evasão” de indústrias de transformação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; ascensão da indústria de extração na região do Norte Fluminense, com a exploração do petróleo no Pré-Sal; e no Sul Fluminense o crescimento das indústrias de transformação, em especial, o setor automobilístico.

Em uma subdivisão da região Sul fluminense, na microrregião do Médio Paraíba¹ é possível notar algumas cidades que aproveitaram as oportunidades advindas com as mudanças econômicas supracitadas. Com a adoção de políticas públicas para atração de indústrias multinacionais, o que ocasionou significativa mudança na dinâmica dessas cidades. Em Resende instalou-se a Volkswagen Ônibus e Caminhões (1996) e Nissan do Brasil (2014), em Porto Real a PSA Peugeot Citroën (2001), em Itatiaia foi a Jaguar Land Rover (2016). Os primeiros efeitos observados foram: o aumento do dinamismo das economias locais, tanto pelo aumento dos recursos públicos, como pela renda dos novos postos de trabalho; crescimento do setor de serviços e instalação de novas empresas de pequeno e médio porte na região. Os principais motivos para a escolha dessas cidades como local de instalação das empresas são: incentivos fiscais, por parte do município; baixos salários, devido à ausência de sindicatos; áreas para instalação das plantas; proximidade aos principais mercados produtores e consumidores, entre as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Este trabalho procura examinar os esforços do poder público local e estadual para inserção das multinacionais nesses municípios, o cenário socioeconômico e a possível sinergia gerada entre: as multinacionais, o poder público local, e a sociedade. Em busca do crescimento e desenvolvimento local através do planejamento e integração regional, tendo como “propulsor” o setor automobilístico. Metodologicamente serão utilizadas: fontes bibliográficas; documentos oficiais, como Planos Diretores e Leis; além de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Para

1 Microrregião localizada no Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro. É composta por doze cidades (Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda), com população aproximada de 805.304 habitantes, ocupando uma área de 5.679,524 Km². (www.cidades.ibge.org.br)

alcançar o objetivo proposto, este artigo está dividido em três tópicos: o primeiro, esta introdução, posteriormente será apresentado um tópico que defini aspectos socioeconômicos e geográficos, a terceira seção aborda questões teóricas sobre desenvolvimento regional e apontamentos relacionados ao planejamento, por fim, o último tópico expressa as considerações finais.

2 | CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E A CENTRALIDADE DA REGIÃO

O crescimento econômico de Resende e Porto Real, na microrregião do Médio Paraíba (RJ), a partir de meados da década de 1990, tem se destacado no interior do estado do Rio de Janeiro. Notou-se o início de certa sinergia criada por essas empresas, que proporcionou o surgimento de empresas prestadoras de serviço na região, além do aumento no número de emprego. Essa dinâmica teve início em 1996 com a alocação da Volkswagen Ônibus e Caminhões que se tornou Man Latin America em 2009 na cidade de Resende, posteriormente foi alocada a Peugeot Citroën do Brasil em Porto Real no ano de 2001. A Figura que segue apresenta os investimentos realizados.

INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS - AUTO Previstos 2012-2014			
			
INVESTIMENTO	SETOR	MUNICÍPIO	VALOR (R\$ BILHÃO)
Nissan	Automotivo	Resende	2,6
PSA Peugeot Citroën	Automotivo	Porto Real	1,7
Man Latin América	Automotivo	Resende	1,0
Michelin	Automotivo	Itatiaia	0,3
Outros		Demais	1,7
Investimentos AUTO no Sul Fluminense			7,3

Figura 1: Investimentos do Setor automotivo no Sul Fluminense

Fonte: FIRJAN

Esse “movimento” setorial atraiu novas empresas, a Nissan do Brasil (2014) na cidade de Resende e a Jaguar Land Rover em Itatiaia em 2016. Antes da chegada de empresas desse segmento na região, sua tradição setorial se firmava em torno, principalmente, da siderurgia com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda.

As mudanças na economia, com o advento da modernização tecnológica, e na política com a adoção das medidas estabelecidas pelo Consenso de Washington, a ideia de globalização – saindo do campo financeiro e se alastrando por todas as áreas – permitiu o início de uma nova fase do desenvolvimento regional, ligada a uma lógica de desenvolvimento via cadeias globais de valor. Uma nova forma de grandes

empresas multinacionais se instalarem em países periféricos, para obtenção de lucros maiores. Entretanto, as cidades “contempladas” com a planta de uma grande empresa, enxergam oportunidade de novas possibilidades para as economias locais.

Embora o início desse “jogo” de atração de multinacionais tenha sido pouco amistoso, esses municípios visualizaram que, muito além, de uma montadora de carros, há a possibilidade de integração regional, no sentido do crescente interesse de empresas menores na região, aumento de empresas prestadoras de serviços, fluxos de mão de obra intermunicipais. Alguns números obtidos no site do CEPERJ demonstram o desempenho da economia, somando-se a isso, é possível observar a importância da localização.

A localização dessas plantas não foi dada ao acaso, o Médio Paraíba (RJ) está entre as principais metrópoles do país, perto do mercado consumidor e também com melhor acesso aos meios de produção. Em 2011, de acordo com os dados das Contas Regionais fornecido pelo IBGE, três estados (RJ, SP e MG) concentraram 53,1% do PIB brasileiro. A indústria de transformação representou 14,6% do PIB, sendo esses três estados responsáveis por 57,9% de toda produção da indústria de transformação, e é exatamente entre estes três importantes estados que Resende, Porto Real e Itatiaia estão localizadas, sem esquecer-se de outras cidades que estão ao redor e são significativamente importantes na mão de obra e no cenário econômico industrial. Por isso, cabe ressaltar as cidades de: Volta Redonda e Barra Mansa.

Diante da deflagração da crise de 2008, o setor industrial sentiu forte queda. A retração da indústria fica mais clara, nas cidades onde o setor principal da economia é a indústria. Lembrando que o setor industrial aqui abordado compreende a indústria de transformação e extração. Por isso, no estado do Rio de Janeiro não há uma queda, pois, a indústria petrolífera se manteve. Em contrapartida, Resende e Porto Real que detêm plantas de indústrias de transformação, aparecem com uma queda significativa no setor.

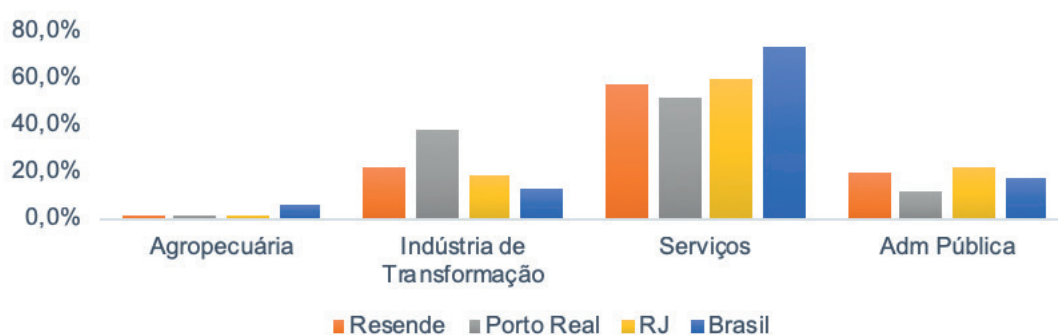


Gráfico 1- Valor Adicionado por setores da economia, Brasil, RJ, Resende e Porto Real, 2016

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE; PIB e CEPERJ.

O Valor Adicionado é formado pela Agropecuária, Indústria (somando extrativa e

de transformação, para este trabalho foi escolhido apenas a de transformação), Serviços e Administração Pública. Nos municípios aqui apontados, o setor agropecuário tem representação insignificante na composição do PIB, embora tenha uma pequena produção na cidade de Resende. Serviços, naturalmente, apresenta significativa importância, embora menor que a média nacional. O grande destaque para os municípios é a indústria de transformação, que inclusive, já participou com valores maiores em anos anteriores. Cabe ressaltar que, além da própria produção, a indústria traz consigo a prestação de serviços industriais, trazendo maior dinâmica para a economia, ligado ao setor industrial.

Em relação ao desenvolvimento socioeconômico, os índices sociais das cidades, apresentam um bom nível de desenvolvimento. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM varia de zero a um e classifica os resultados em cinco faixas de desenvolvimento: muito baixo (de 0,000 a 0,499), baixo (de 0,500 a 0,599), médio (de 0,600 a 0,699), alto (de 0,700 a 0,799) e muito alto (de 0,800 a 1,000).

Ranking IFDM Geral		UF	Município	IFDM	Emprego & Renda	Educação	Saúde
265*	1*	RJ	Itaperuna	0,8180	0,6603	0,8924	0,9012
346*	2*	RJ	Nova Friburgo	0,8089	0,6677	0,8819	0,8771
512*	3*	RJ	Pirai	0,7931	0,5407	0,8641	0,9744
517*	4*	RJ	Volta Redonda	0,7921	0,5905	0,8726	0,9133
559*	5*	RJ	Rio de Janeiro	0,7886	0,6200	0,8693	0,8765
631*	6*	RJ	Petrópolis	0,7826	0,6409	0,8378	0,8691
646*	7*	RJ	Itaguaí	0,7815	0,7294	0,8153	0,7998
680*	8*	RJ	Resende	0,7787	0,6045	0,8511	0,8806
683*	9*	RJ	Niterói	0,7784	0,6093	0,8273	0,8986
708*	10*	RJ	Carmo	0,7766	0,5978	0,8744	0,8576
811*	11*	RJ	Vassouras	0,7701	0,6430	0,8024	0,8648
887*	12*	RJ	Armação dos Búzios	0,7656	0,6092	0,8485	0,8391
900*	13*	RJ	Itaitiá	0,7648	0,6332	0,8194	0,8418
901*	14*	RJ	Teresópolis	0,7648	0,5963	0,8470	0,8510
1043*	15*	RJ	Áreal	0,7565	0,6610	0,8031	0,8054
1073*	16*	RJ	São José de Ubá	0,7548	0,4489	0,8914	0,9240
1084*	17*	RJ	Macaé	0,7543	0,5409	0,8474	0,8746
1278*	18*	RJ	Paraíba do Sul	0,7424	0,5426	0,8526	0,8321
1298*	19*	RJ	Mendes	0,7412	0,4933	0,8666	0,8637
1305*	20*	RJ	Porto Real	0,7410	0,4928	0,7876	0,9427

Figura 2: Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal, ranking RJ, 2016

Fonte: FIRJAN

O IFDM de Resende ficou em 8º lugar no estado, para o ano de 2016. Já esteve em posições melhores, ainda assim, apresenta um desenvolvimento satisfatório. Porto Real, por sua vez, ficou na 20ª posição, para 2016. Em 2011 era oitava cidade mais desenvolvida do Estado do Rio de Janeiro. As mudanças recentes na economia do Brasil do estado, impactam diretamente a posição das cidades. A economia desses municípios tem influência de sua localização, em meio a um “triângulo”, quando observada as principais capitais do país, essas duas cidades se beneficiam de rodovias, portos e aeroportos próximos. No interior, embora no centro da região sudeste, Resende e Porto Real, localizados no Sul Fluminense, está entre os principais

centros produtores e consumidores do Brasil, as cidades do Rio de Janeiro à 166Km, São Paulo à 313Km e Belo Horizonte à 402 Km .

Como acessos principais às cidades de Resende, Porto Real e Itatiaia, podemos citar: duas rodovias federais: a primeira e principal, a BR116 (Rodovia Presidente Dutra) que liga Estados e Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e regiões norte e sul do país; a segunda é a BR-393 (Rodovia Lúcio Meira) que liga o município de Belo Horizonte, estados de Minas Gerais e Espírito Santo, Regiões Norte, Nordeste e Centro do país; podemos citar uma rodovia estadual RJ-155 (Rodovia Presidente Vargas/ Rodovia Francisco Saturnino Braga) que liga Angra dos Reis, BR - 101 (Rio - Santos). Além disso, esses municípios são servidos pelo tronco ferroviário mais importante do país, da Rede Ferroviária Federal S/A, hoje explorada pela MRS Logística.

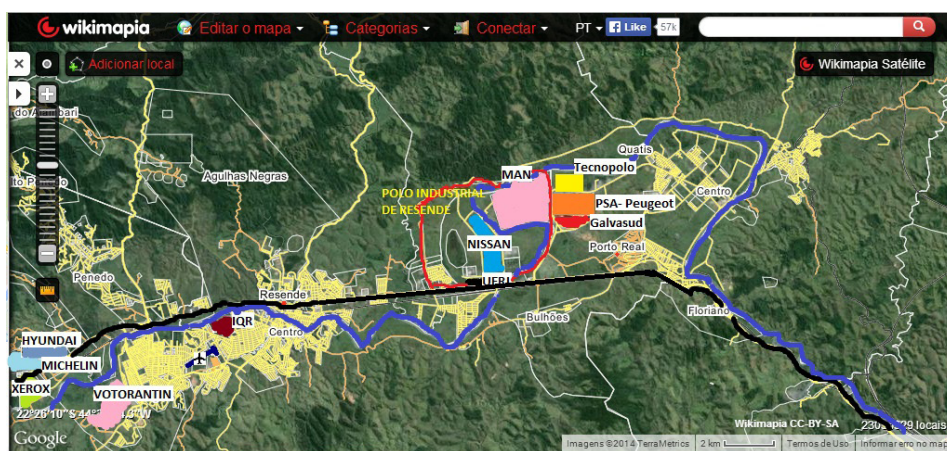


Figura 2: Principais empresas em Resende, Porto Real e Itatiaia

Fonte: Wikimapia, mapa da cidade de Resende e Porto Real.

Essa figura apresenta a localização das empresas de Resende, Porto Real e também Itatiaia. O traçado vermelho representa toda área do polo industrial da cidade de Resende (23 milhões de m²), onde está a MAN Latin America, Nissan e a UERJ estão localizadas. Ao lado direito há um tecnopolo, a PSA Peugeot Citroën e GalvaSud que já fazem parte da cidade de Porto Real. Ainda é possível visualizar as Indústrias Químicas de Resende (IQR), no centro da cidade, indicada com a cor grená, próxima ao aeroporto da cidade. De cor rosa no canto inferior esquerdo da figura, está a Votorantim empresa de cimentos. Já a Hyundai, Michelin e Xerox se encontram no território de Itatiaia, outrora distrito de Resende.

Depois dessa caracterização econômica e posição geográfica dos municípios, o próximo tópico entra no debate teórico sobre desenvolvimento regional, a observação dos planos diretores e pontuações sobre a indústria em meio aos principais projetos.

3 | DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENVOLTO NO PLANEJAMENTO

Existe uma articulação natural e semelhanças entre o desenvolvimento e o planejamento, pois as decisões, ações, aspirações coletivas, capacidade de realização e potencialidades humanas, se fundem na busca por “algo melhor”, porém, antes, passam pela planificação, escolha de ideias e construção. Dessa forma, o planejamento é um meio para alcançar um fim, o desenvolvimento, que representa mais do que, simplesmente, crescimento econômico, mas se traduz em melhorias para a sociedade.

As transformações cíclicas são inerentes ao sistema capitalista, o conjunto de mudanças iniciados na década de 1990, impactaram diretamente o setor industrial. Soma-se a isso o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, quando houve uma nova configuração das esferas de poder político, e os constituintes criaram três Entes Federados – União, estados e municípios – dando aos municípios o status de Ente Federativo, fato inédito e único no mundo – iniciou-se uma nova fase de planificação, tendo os municípios e estados mais liberdade de escolha de projetos.

Nesse espaço insere-se Resende e Porto Real, e Itatiaia tendo como principal setor, o automotivo. De acordo com Ramalho & Santana (2006) a chegada das fábricas da Volkswagen Ônibus e Caminhões (1996) e da PSA Peugeot Citroën (2001) foi resultado da política de incentivos fiscais. Os primeiros efeitos desses investimentos para os municípios indicam algum dinamismo das economias locais, como aumento dos recursos públicos, instalação de outras empresas, criação de postos de trabalho e novas atividades de serviços. Embora a história de Resende (incluindo Itatiaia e Porto Real, distritos recentemente emancipados) desde os anos 1950 demonstre uma importância industrial, nos setores químicos, farmacêuticos, bebidas, energia nuclear, metalurgia e pneus, a chegada das empresas do setor automobilístico apresentou a possibilidade de um novo ciclo de crescimento. Um fato marcante da década de 1990 para esses municípios foi a disputa territorial desencadeada pelo anúncio da vinda da Volkswagen, o que ocasionou a emancipação de Porto Real em 1995, conseqüentemente a instalação da Volkswagen em Resende. Posteriormente a Peugeot se fixou em Porto Real com algumas empresas fornecedoras e a Galvasud empresa siderúrgica com produção voltada para indústria automobilística.

Por parte dos municípios e estado, Ramalho & Santana (2006) discorrem que há empenho para que haja sinergia, geração de empregos e crescimento econômico. “São várias iniciativas em termos de legislação e criação de novos mecanismos de incentivo ao investimento na região.” (RAMALHO & SANTANA, 2006 p. 20). A “Comissão Intermunicipal de Resende, Itatiaia, Porto Real e Quatis” se reúne regularmente com a presença de representantes de empresas de todos os tipos para que haja debates sobre as questões locais. Porém, percebe-se a ausência da participação dos trabalhadores ou sindicatos nessas reuniões, participação social mesmo. De acordo com Ramalho & Santana (2006) nas atas dessas reuniões é possível identificar práticas

associadas e que são estimuladas pela presença das montadoras.

Para que houvesse alguma sincronia e organização nos planos de ação dos municípios, surge como um marco legal para a instituição de novos mecanismos no campo do planejamento urbano, o Estatuto das Cidades, também conhecido como Lei Federal nº 10.257 de 2001. A Lei estabelece que todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes devem criar seus Planos Diretores. Segundo o Estatuto Federal (2001) os Planos Diretores devem funcionar como um: “instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município”.

O Plano Diretor de Resende, Lei Nº 3000 de 22 de janeiro de 2013, com Lei nº 2.545, faz transparecer a importância do setor industrial no planejamento da cidade, e como os esforços municipais têm se voltado para industrialização do município. O Plano Diretor apresenta um macrozoneamento das áreas do município, no capítulo III, um tipo de divisão territorial. O “macrozoneamento tem como objetivo orientar a adoção de políticas públicas e a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, visando ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade” (Lei Nº 3000 de 22 de janeiro de 2013, p. 44). Dentre as áreas está a Macrozona Industrial (MIND), direcionados aos investimentos industriais. A MIND se apresenta como abertura para instalação de novas indústrias, com benefícios fiscais, áreas de qualidade e boa localização. Antes, já havia políticas de atração de indústrias, como a Lei nº 2.545 de 29 de dezembro de 2005, que instituiu o Programa de Atração de Estruturantes no Município de Resende – RESEINVEST.

Art. 1º. Fica instituído o PROGRAMA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES – RESEINVEST, regido pela presente lei e destinado a fomentar o desenvolvimento econômico e social, mediante a concessão de incentivos fiscais a empresas interessadas em se instalar no Município, ou, para as já instaladas, desde que em projetos de ampliação de sua produção. (Lei municipal, Lei n.º 2545, de 29 de dezembro de 2005).

Dessa forma, é evidenciada a intenção do poder local em aumentar o parque industrial da cidade. A chegada da Volkswagen fez crescer a expectativa em torno das atividades industriais e a sinergia que elas poderiam gerar entre pequenas e médias empresas e prestadoras de serviços. Os meios utilizados foram os benefícios fiscais, a princípio utilizou-se a diminuição da alíquota do ISS 0,05% e isenção de IPTU por um prazo de oito anos. Outra observação a se fazer nessa Lei, são os órgãos envolvidos para avaliação das empresas interessadas em se fixar na cidade, há ausência da participação popular, de órgão federal e algum órgão que trate das questões ambientais, ficando boa parte da decisão a cargo apenas do município, representados por seus órgãos e a FIRJAN com único ente estadual, são eles: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação; Secretaria Municipal de Gestão Fazendária; Secretaria Municipal de Gestão Estratégica e Planejamento; Controladoria Geral do Município; Procuradoria Jurídica e Advocacia Geral do Município; Associação Comercial Industrial Agropecuária de Resende (ACIAR); Clube dos Diretores Lojistas (CDL);

Sindicato do Comércio Varejista de Resende; por fim a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Dentro dos benefícios cedidos as empresas é possível notar outras leis, como: “Autorizar os compromissos que, entre si, estabeleceram o Governo do Estado do Rio de Janeiro, a Administração Municipal de Resende e a Volkswagen do Brasil S/A para instalação da Fábrica de Caminhões e Ônibus.” (Lei 1.931, 14 de junho de 1996). Essa lei faz referência a direta a instalação da Volkswagen no município com participação da esfera estadual. Outra lei que foi sancionada no mesmo ano refere-se a “Autorizar a criação de Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (FADI) destinado a reembolsar os gastos de infraestrutura, relativos à instalação de novas indústrias no município” (Lei 1.986, 16 de dezembro de 1996).

Todas essas evidências de planificação apontam para tentativa de contínua de industrialização, indo na contramão da “desindustrialização” nacional. Nesse mesmo movimento pode-se observar o Plano Diretor de Porto Real, com foco no crescimento e desenvolvimento econômico sustentável. A cidade de Porto Real se emancipou em torno de uma “guerra” na alocação da Volkswagen. Ao abrir mão dessa empresa, a cidade ganhou sua independência em 1995. Embora tenha menos de 20 mil habitantes, e por isso não seja obrigatório a consolidação de um Plano Diretor, esse jovem município está em fase de elaboração do “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Real”. Esse processo pode ser acompanhado através do site da prefeitura do município². O Cenário de Desenvolvimento Sustentável fundamenta-se na premissa de que o desenvolvimento municipal ocorrerá de forma planejada e sustentável, intensificando-se o inter-relacionamento e a articulação com os municípios próximos.

Os Planos Diretores surgem como expressão dos anseios da sociedade em relação ao futuro das cidades, de forma clara e planificada. Embora haja um intenso debate em relação a participação social em sua construção, observa-se a ausência da população em decisões importantes e de grande interesse social. A busca pelo desenvolvimento econômico e social nesses municípios tem sido conduzida pelas expectativas trazidas pela instalação de empresas multinacionais. A perspectiva da sinergia que pode ser gerada por essas grandes indústrias, a esperança de mais empregos, mais recursos para administração do município, tudo isso, não está fundado apenas em “esperança”, mas em teorias legítimas, defendidas pela maioria dos pesquisadores. As teorias sobre desenvolvimento local surgem como fonte de inspiração para a planificação das políticas locais.

O planejamento e o desenvolvimento se entrelaçam e se completam. O planejamento como meio para alcançar o fim, o desenvolvimento. Nessa perspectiva, o objeto de estudo dos pesquisadores e formuladores de políticas passa a ser o desenvolvimento na escala local.

Até a década de 1940, de acordo com Diniz (2000) as teorias sobre

2

Site da Prefeitura de Porto Real <http://www.portoreal.rj.gov.br/category/leis/>

desenvolvimento regional estavam restritas a questão da localização das atividades econômicas³. Posteriormente essas teorias foram modificadas e aperfeiçoadas. Numa visão econômica mais aceita, existem alguns motivos, essenciais, para que o Desenvolvimento Econômico Local (DEL) seja beneficiado em detrimento de outros projetos maiores. De acordo com Tello (2010) pode-se observar quatro pontos, nas teorias do DEL: primeiro o DEL tem uma vinculação geográfica do processo de desenvolvimento; segundo, os objetivos do DEL estão ligados a provisão de bens e serviços necessários a escala local, e que só são possíveis alcançar na escala local, devido a natureza da administração desses bens e serviços; terceiro, existe a necessidade de participação da sociedade local no processo de desenvolvimento; quarto e último ponto, diz respeito as diferenças entre o desenvolvimento local e o desenvolvimento nacional. O autor expõe que nas teorias de DEL, existe um conjunto de fatores que determinam a localização, as atividades e o crescimento, são elas: dotações de recursos locais (humanos, naturais e capital); a infraestrutura física; a distância dos mercados; os custos de transporte; as aglomerações espaciais e as economias de escala externas. Segundo Tello (2010) o Banco Mundial colocou o Desenvolvimento Econômico Local (DEL) como chave para tornar possível ao governo local, aos setores privados, aos organismos não governamentais e as comunidades locais a oportunidade de trabalhar conjuntamente para melhorar a economia local. O DEL pode ser definido como um processo estrutural e de crescimento, o qual aproveita o máximo dos recursos locais e permite que a sociedade de determinado local ou região de um país experimente um incremento contínuo em seu bem-estar. Esse processo compreende três dimensões: a economia, a sociedade, e a dimensão política e administrativa.

Atualmente o Desenvolvimento local/regional tem buscado novas “fontes de inspiração”, de acordo com Matteo (2011) podem-se citar algumas teorias mais utilizadas no momento, segue alguns exemplos: Começando pelos “*Distritos Industriais*” com influência marshalliana, “esses distritos são compostos por empresas de pequeno porte (muito semelhantes em tamanho), agindo em uma complexa rede simultânea de cooperação e concorrência.” (PIORE e SABEL, 1984 apud MATTEO, 2011 p. 87). Ou seja, são sistemas produtivos locais com grande número de firmas que fazem parte de vários estágios e várias vias da produção de um bem. Outra teoria diz respeito aos “*Ambientes Inovadores*”, o objetivo nessa hipótese são as externalidades tecnológicas, que são “construídas” através de cooperação e interdependência entre uma gama de empresas, fazendo com que haja dinamismo tecnológico nessa integração local. Pode-se citar também a “*Organização Industrial*” formulado por uma corrente neoschumpeteriana onde o foco é a organização industrial e do mercado de trabalho local, os autores argumentam que a competição e a inovação abrem “janelas locais” para as regiões, onde procurariam os principais componentes de especificidades locais para alcançar o desenvolvimento endógeno.

3

Sendo os principais autores: Von Thunen, Weber, Chirstaller e Losch. (DINIZ, 2000 p. 5).

Esses exemplos teóricos citados fazem parte de um pensamento único dominante, que tem em comum, o regional/local como a escala propulsora de mudanças e a ênfase na importância do setor industrial como “centro” do desenvolvimento regional, ou seja, a indústria como “motor” do crescimento e proliferação do desenvolvimento. Para Brandão (2012) o que vemos atualmente é um excesso de endogeneidade nas políticas de fomento ao desenvolvimento, ou seja, a crença de que o poder local pode ser responsável pelo desenvolvimento e crescimento. Isso fez com que houvesse uma luta pelos lugares, cidades disputando e oferecendo benefícios para instalação de plantas industriais.

Em países de grandes dimensões, como o Brasil, o problema se torna mais grave, fazendo com que cresça substancialmente as desigualdades regionais. Para o autor a questão não é a busca pela melhor escala para resolução dos problemas, mas que os projetos de desenvolvimento local estejam *pari passu* a um projeto nacional. No sentido localista a visão macroeconômica é deixada de lado - taxa de câmbio, taxa de juros, fisco, relação salarial, política monetária, questões financeiras - tendo como foco apenas os problemas e necessidades locais. Por fim, o localismo ao se distanciar da escala nacional fica a mercê do capital privado, o poder local acaba com pouca margem de manobra para as políticas locais e o tão desejado desenvolvimento regional fica atrelado aos interesses de mercado.

Em suma, é possível observar, de acordo com as teorias explicitadas que os investimentos privados têm procurado os “melhores lugares” para se instalarem. Esses lugares devem ser bem posicionados geograficamente, conectados as principais redes regionais, nacionais e internacionais. Devem possuir facilidades de acesso físico, tecnológico e informacional, onde haja mão de obra barata, acessível e tecnicamente qualificada. Deve haver o interesse público local, no sentido de incentivos, como doações de áreas e isenções fiscais, para que essas empresas venham ser instaladas. Por fim, percebe-se que Resende, Porto Real e atualmente Itatiaia se destacam nesses pontos, sendo, de fato, atrativas ao capital privado nacional e internacional. Porém, cabe aprofundar as discussões sobre o localismo exacerbado direcionado a um único setor, ou a poucos setores da economia. Torna-se imprescindível avaliar se os benefícios advindos com esses investimentos se serão de longo prazo, proporcionarão um caminho seguro ao desenvolvimento regional, atrelados as políticas nacionais, não apenas, para um aumento nos postos de trabalho, mas uma melhor distribuição de renda, melhoramento do nível de escolaridade, redução da pobreza e desigualdades, melhoria da qualidade de vida, e principalmente, se esse modelo – quando alcançar êxito – poderá ser implantado em outras regiões do país, para que as discrepâncias (econômicas e sociais) regionais não continuem crescendo.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se a ascensão do empenho local, por parte das políticas públicas, para promoção do desenvolvimento socioeconômico. Com isso, as estratégias das cidades vão de encontro a contínua industrialização da região. O setor industrial apresenta importante dinâmica nas cidades em questão, puxadas pela indústria automobilística. Os índices do IFDM e dados apresentam uma melhoria na condição de vida da sociedade. Porém, um índice, *per si*, não consegue demonstrar todos os impactos sociais bons e outros ruins que ocorre no município diante da dinâmica econômica. O ano de 2014 se revela de maneira menos agradável aos olhos dessas cidades. Uma reportagem do jornal Folha do Interior em maio de 2014, reporta que mil funcionários da MAN (Volkswagen), em Resende, tiveram seus contratos de trabalho suspensos, enquanto o jornal O Globo apresenta a suspensão de 650 funcionários – o que representa 15% dos trabalhadores - da empresa PSA Peugeot, em Porto Real, devido ao baixo dinamismo do setor automobilístico em 2014. Afetando a economia e a mão de obra empregada.

É indiscutível alguns benefícios (aumento dos postos de trabalho, surgimento de empresas prestadora de serviço, oferta de alguns cursos profissionalizantes etc.) trazidos pelas indústrias. Porém, num contraponto, observa-se que esse modelo industrial tem seus percalços e inconsistências, vistos em momentos de crise. Podem-se apontar fatores externos e macroeconômicos para essa baixa do setor automobilístico. Isso demonstra a instabilidade desse espaço industrial em relação à sociedade. Fica evidente que o “desenvolvimento regional/local” necessita de maior integração a esfera nacional, devido sua incapacidade de resposta aos problemas exógenos. Porém, para buscar os rumos do desenvolvimento local ou regional, não se pode fugir da escala nacional, à qual concentra em seu domínio decisões que influenciam diretamente todos os setores, inclusive o industrial, como taxa de câmbio, taxa de juros, impostos de importação entre outros. Isso demonstra a importância de uma maior interação às políticas nacionais, para que esses empreendimentos não sejam apenas lucrativos às empresas, mas também que a sociedade goze dos benefícios do crescimento e desenvolvimento econômico. Como Vainer (2001) argumenta, deve haver uma perspectiva transescalar, ou seja, os processos políticos, econômicos, sociais e culturais têm dimensões escalares, ocorrem em várias escalas, não podemos imaginar um mundo uniescalar. Em outras palavras, o local não tem poder suficiente para se desenvolver sozinho.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local e o global. 2ª ed. Campinas SP: Unicamp, 2012.

_____. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no

federalismo brasileiro. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro. Capacidades e limitações governativas em debate. NETO, A. M. (org.) Brasília: Ipea. Cap. 6, p. 213-232 2014.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Diário Oficial: Brasília, DF, 10 jul.de 2001.

CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção Teórica em Economia Regional: Uma Proposta de Sistematização. Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. Salvador, 2007.

DINIZ, C. C. Global-Local: Interdependências e Desigualdade ou Notas para uma Política Tecnológica e Industrial Regionalizada no Brasil. In:Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. CASSIOLATO, J. E; LASTRES, H. M. M. (orgs). Nota Técnica 9. IE/UFRJ. Rio de Janeiro, julho de 2000.

FOLHA DO INTERIOR: Mil trabalhadores têm contratos suspensos na Volks de Resende. Disponível em: < www.folhadointerior.com.br > Acesso em 22/05/2014

FUNDAÇÃO CEPERJ. PIB do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html> > Acesso em 18/07/2014

FURTADO, C. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GOOGLE MAPAS. Disponível em: < <https://maps.google.com.br> > Acesso em 20/05/2014.

IBGE: CIDADES. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 20/05/2014.

MATTEO, M. Teoria de Desenvolvimento Territorial.In Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Regional. Cruz, B. O. (orgs). IPEA, Brasília. Capítulo 3, p. 79-112 2011.

O GLOBO: Peugeot-Citroën suspende 650 funcionários da fábrica de Porto Real, no Rio. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/economia/peugeot-citroen-suspende-650-funcionarios-da-fabrica-de-porto-real-no-rio-11654216> > Acesso em 30/07/2014.

O GLOBO: Fábrica da Land Rover começa ser erguida em 2014 em Itatiaia. Disponível em < <http://g1.globo.com/carros/noticia/2013/12/fabrica-da-land-rover-comeca-ser-erguida-em-2014-em-itatiaia-rj.html> > Acesso em 30/07/2014.

PAIVA, C. A. Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas. Revista FEE, v. 34, n. 1. 2006

PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. Revista CEPAL 96. Chile. Diciembre, 2008.

PORTO REAL. Prefeitura Municipal. Disponível em: < www.resende.rj.gov.br/> Acesso em 20/05/2014.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. (orgs) Trabalho e Desenvolvimento Regional: Efeitos Sociais da indústria automobilística no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.

RESENDE. Prefeitura Municipal. Notícia – Investidores. Disponível em: < www.resende.rj.gov.br/> Acesso em 20/05/2014.

SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. Revista Oikos, Vol. 11, Nº 2 (2012)

SILVA, R. D. Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro 1990 – 2009. FGV Editora, Rio de Janeiro. 258 p. 2012.

SWYNGEDOUW, E. ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. In Escalas y políticas del desarrollo regional: Desafíos para América Latina. BRANDÃO, C.; FERNANDEZ (orgs). Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

TELLO, M. D. Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos. Revista CEPAL 102. Pontificia Universidad Católica del Perú. Diciembre, 2010

WIKIMAPIA. Mapa de Resende. Disponível em: <http://wikimapia.org/country/Brazil/Rio_de_Janeiro/Resende/> Acesso em 20/05/2014.

VAINER, C. B. As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: O que Pode o Poder Local? Rio de Janeiro: IPPUR/UFRRJ, 2001.

EXPANSÃO URBANA E ARENA POLÍTICA EM CIDADE HISTÓRICA: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PIRENÓPOLIS-GO

Neio Campos
Benny Schvasberg
Ricardo Farret

RESUMO: Este trabalho traz uma reflexão sobre dois dos principais embates delineados no processo de revisão do plano diretor de ordenamento territorial do Município de Pirenópolis, estado de Goiás: controle da expansão urbana e conflitos de interesses de diferentes atores numa cidade histórica.

PALAVRAS-CHAVE: dinâmica imobiliária, expansão urbana, conflito de interesses.

1 | INTRODUÇÃO

Dois aspectos têm marcado o estágio atual do planejamento do desenvolvimento urbano local no Brasil e em outros tantos países e que, não raras vezes, são caracterizados por conflitos entre os setores público, corporativo e da sociedade civil.

O primeiro aspecto refere-se ao ideário do planejamento urbano que, via de regra, ignora e, em alguns casos, contesta aprioristicamente, o papel importante que o mercado imobiliário **pode desempenhar** na estruturação das cidades. Mais do que os interesses em jogo, às vezes conflitantes, entre os agentes do

mercado imobiliário e o poder público local em relação à ocupação do solo (gabaritos, índices de ocupação e de impermeabilização, por exemplo), uma dimensão do desenvolvimento urbano em cidades com algum dinamismo econômico-espacial vem ocupando o centro dos debates: a **expansão urbana**.

O padrão típico da expansão das cidades brasileiras – pontual, disperso, não-inclusivo – tem exacerbado os custos privados e sociais (monetários ou não) da infraestruturação (rede viária e saneamento básico) e da mobilidade urbana, fazendo com que algumas municipalidades comecem a incorporar em seu planejamento conceitos até então marginalizados, como *compactação*, *densificação*, *zoneamento multifuncional* e *revitalização urbana*.

O segundo aspecto refere-se à participação da sociedade civil no encaminhamento do desenvolvimento urbano de suas comunidades. Embora tenha havido uma inflexão positiva neste aspecto a partir do Estatuto da Cidade, a participação ainda ocorre de forma diversificada e escassa, limitando-se, no mais das vezes, a viciadas e inócuas “audiências públicas”, em geral na fase de pós-elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano.

Esse quadro é particularmente relevante em cidades cujo dinamismo econômico e demográfico vem acompanhado de uma série de condicionantes à sua estruturação socioespacial, como é o caso de **áreas urbanas de interesse turístico** resultante de seu patrimônio cultural e ambiental. Nesses casos, o planejamento lida com questões econômicas e socioculturais, que condicionam fortemente o seu desenvolvimento, objetivo de qualquer comunidade, destacando-se, (i) a preservação do seu patrimônio arquitetônico e urbanístico; (ii) a conciliação entre as pressões do seu crescimento e o controle de sua expansão urbana; (iii) a provisão de infraestruturas, em particular a viária e (iv) a garantia dos direitos historicamente adquiridos pela população residente, particularmente os segmentos de baixa renda. Esses condicionamentos são mais visíveis nos casos de a cidade estar submetida a um processo de forte demanda relacionada ao uso e ocupação do solo urbano em torno do seu núcleo histórico, pressionando para uma expansão urbana descontrolada.

A cidade de Pirenópolis, no estado de Goiás, insere-se, sem dúvida alguma, neste quadro. Com população de 23.065 habitantes (Censo, 2010), trata-se de uma cidade pequena de relevante interesse turístico, cujo Patrimônio Histórico e Cultural e exuberância ambiental, são seus maiores atrativos.

Por muitos anos isolada, a cidade experimenta há alguns anos, um processo de dinamização urbana que vem merecendo a atenção da administração local. Na esteira de sua condição de cidade preservada como Patrimônio Cultural, pela importância urbanística e arquitetônica do seu centro histórico, Pirenópolis tem atraído, não só um fluxo crescente de turistas como, também, de segmentos de rendas mais altas, principalmente de Brasília e Goiânia, com a disposição de nela estabelecer um habitat secundário e atividades comerciais e de serviços ligadas ao turismo. O somatório desses fatores resulta em um mercado imobiliário dinâmico.

A atratividade da cidade, nas duas últimas décadas, decorre de fatores nacionais - tais como a maior visibilidade e reconhecimento do patrimônio cultural como valor de uso e de troca por segmentos específicos da sociedade civil - como, também, regionais - tais como o crescimento econômico, da renda e da acessibilidade e melhoria da rede viária estadual e regional.

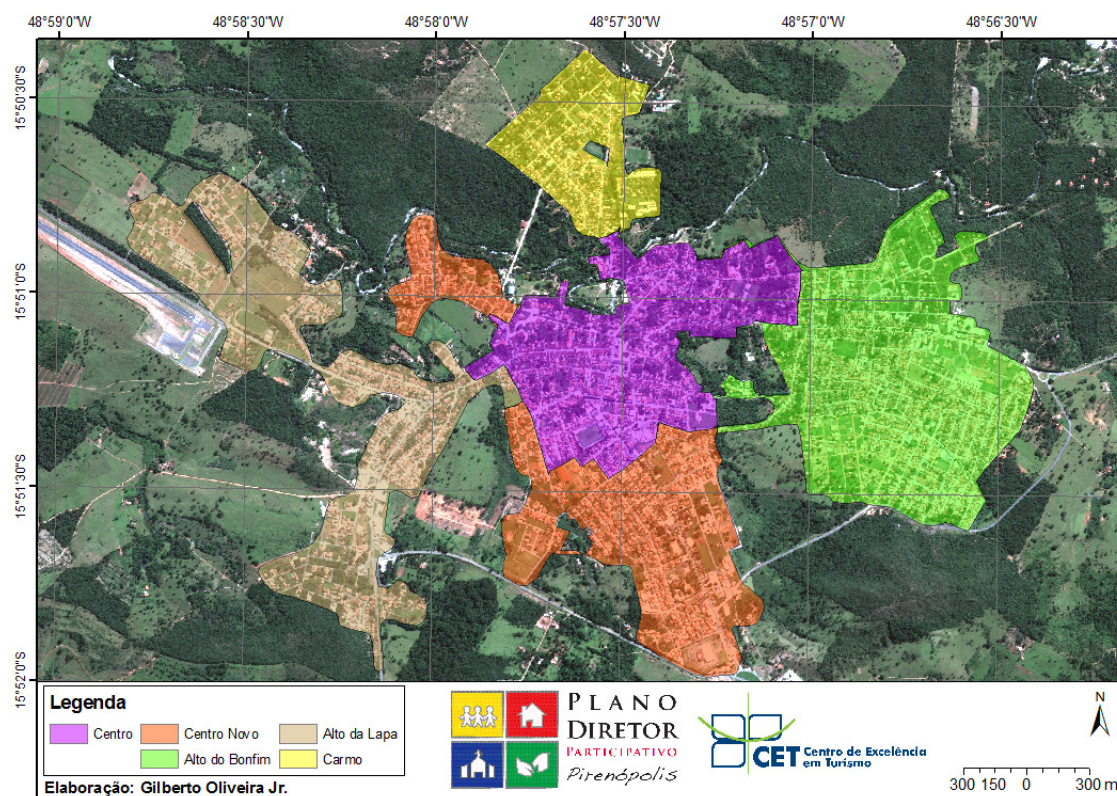
Ciente de que este é o momento adequado para definir o futuro da cidade, o poder público - local e federal - vem promovendo a revisão de seu plano diretor de ordenamento territorial. Tendo como referência o Estatuto da Cidade, a realização deste trabalho mobiliza os diferentes atores locais, com dois grandes interesses em confronto: de um lado, a preservação dos valores históricos, culturais, ambientais e paisagísticos - a "galinha dos ovos de ouro" - e, de outro, a realização de mais valias imobiliárias em áreas externas à sede urbana consolidada.

Este trabalho busca analisar o processo, ainda em curso, de definição de dois aspectos importantes na revisão do plano diretor de ordenamento territorial de Pirenópolis: o controle de sua expansão urbana e a arena política configurada pelos interesses dos atores.

2 I DINÂMICA IMOBILIÁRIA E ESTRUTURAÇÃO INTRAURBANA DE PIRENÓPOLIS

Uma cidade de pequeno porte, Pirenópolis tem um mercado imobiliário que ainda funciona por indicações pessoais, sem a necessidade de mecanismos de marketing. Mas há sinais que este quadro tende a mudar rapidamente, tendo em vista o crescente aumento da demanda externa, constituída por segmentos de renda mais alta de Goiânia, Anápolis e Brasília.

É óbvio que, para o entendimento de um mercado com dimensão reduzida, como no caso, tenha se adotado uma metodologia expedita, mais qualitativa, apoiada em depoimentos de quem está inserido neste mercado. Mais ainda, para fins de simplificação da análise, as informações estão todas referenciadas a quatro setores urbanos que, embora não tenham reconhecimento nem pela administração, nem pela população, agregam diferentes bairros e identificam os grandes perfis socioespaciais da cidade: Centro, Carmo, Bonfim e Lapa. (Mapa 1)



Mapa 1 – Setores urbanos, Pirenópolis, 2012

O setor Centro compreende o Centro Histórico e o Centro Novo. O primeiro é configurado pelo conjunto arquitetônico e urbanístico antigo remanescente e em boa parte conservado. O segundo é constituído pela expansão deste núcleo histórico para uma área maior que se configura como área central da cidade, com uma boa dinâmica econômica e social que mistura, sem maiores conflitos, moradias unifamiliares, comércio e serviços.

O setor Carmo caracteriza-se por uma ocupação predominantemente residencial sob a forma de loteamentos, abrigando uma população com perfil socioeconômico emergente. Há áreas com ocupação residencial com lotes pequenos e padrão de construção, com ausência de garagem e poucos cômodos, que denota a presença de uma população de renda não elevada. Em outras áreas, há ocupação em lotes grandes, murados, o que denota uma ocupação por população com perfil socioeconômico emergente. Observam-se, também, áreas com loteamentos que, embora não aprovados, estão em fase de implementação, com lotes de aproximadamente 500m², além de algumas pousadas de alto padrão. Por enquanto, não há condomínios fechados neste setor.

O setor Bonfim também conforma uma certa continuidade do tecido urbano do Centro, configurando um padrão socioespacial misto, onde, em alguns trechos e ruas, convivem, proximamente, tipologias habitacionais popular e padrões residenciais mais elevados. Nas áreas de moradias com mais baixo padrão socioeconômico, observa-se que algumas delas estão assentadas em áreas com visíveis sinais de fragilidade ambiental, bem como a existência de alguns loteamentos irregulares, na principal via de circulação entre a área central da cidade e o setor.

O setor Lapa, que, a leste, tem continuidade com o tecido urbano do Centro, conforma uma mescla social interessante, do ponto de vista da baixa segregação entre habitação mais popular, ou pobre mesmo, predominante, e nichos de classe média que, com isso, o qualifica urbanisticamente e aumenta a sua valorização. Na verdade, o Setor apresenta três perfis de uso e ocupação: mais próximo ao Centro, o uso predominante de comércio tradicional, com uma população de baixa renda; já nas proximidades do aeroporto, observa-se uma ocupação mais recente, constituída por condomínios fechados; e, ao longo da rodovia Pirenópolis-Anápolis (GO-431), uma ocupação residencial por população de baixa renda.

Mesmo com as limitações nas fontes de informação, esse mercado foi analisado a partir de dados obtidos por meio de questionários e levantamentos feitos junto a dois importantes agentes: os corretores de imóveis e o setor de licenciamento de projetos e obras da Prefeitura Municipal. Com eles construiu-se um sistema de indicadores do dinamismo do mercado imobiliário de Pirenópolis, constituído por cinco indicadores e dez variáveis, como abaixo descrito.

Indicador 1- preços imobiliários para o submercado de compra e venda

- preço médio de venda dos imóveis residenciais
- preço médio de venda dos imóveis comerciais

Indicador 2- preços imobiliários para o submercado de locação

- preço médio da locação mensal dos imóveis residenciais
- preço médio da locação mensal dos imóveis comerciais

Indicador 3- valorização imobiliária nos últimos 5 anos

- evolução dos preços médios dos imóveis residenciais locados e transacio-

nados, por tipo e tamanho, e suas respectivas valorizações

- evolução dos preços médios dos imóveis comerciais locados e transacionados, por tipo e tamanho, e suas respectivas valorizações

Indicador 4 – novas edificações na área urbana, 2009-2011

- número de alvarás de construção (deferidos e indeferidos)
- número de habite-se (deferidos e indeferidos)

Indicador 5 – regularização de edificações e alterações fundiárias, 2009-2011

- número de alvarás de regularização (deferidos e indeferidos)
- número de remembramentos deferidos e indeferidos
- número de desmembramentos (deferidos e indeferidos)

Apesar do seu caráter expedito, esse procedimento não invalida o objetivo da análise, qual seja a de, a partir da intensidade, da localização/direcionamento e da temporalidade das transações imobiliárias, identificar tendências no processo de expansão urbana de Pirenópolis.

Não obstante o seu expressivo crescimento espacial, Pirenópolis tem, no seu setor Centro (Centro Histórico e Centro Novo), a sua principal centralidade, o foco de sua vida econômica e social. O Centro Histórico concentra o patrimônio histórico-arquitetônico da cidade, sendo, assim, a área mais valorizada e atrativa aos turistas, o que, em cadeia, gerou a concentração do comércio voltado ao turismo (lojas de *souvenirs*, bares, restaurantes e pousadas).

Essa forte centralidade do setor Centro, como não poderia deixar de ser, se reflete nos preços imobiliários, tanto no mercado de venda como de locação. Embora todos os imóveis, em todos os setores, tenham se valorizado, o setor Centro teve o maior percentual, seguido pelo setor Carmo. Chama a atenção, no entanto, a valorização que vem ocorrendo no setor Lapa, particularmente em relação às atividades comerciais, tanto para compra-venda como para locação, já que seus preços suplantam o setor Carmo.

Além disso, mais importante que os valores atuais são as valorizações que os imóveis vêm tendo ao longo dos anos, o que propicia uma visão mais clara do dinamismo do mercado imobiliário da cidade. Assim, no que se refere ao uso residencial, nos últimos 5 anos, as maiores valorizações imobiliárias ocorreram no segmento residencial de melhor padrão construtivo, principalmente nos setores Centro (101%) e Carmo (94%). Isso confirma a hipótese de estar havendo uma “elitização” dessas áreas, com a chegada de populações com renda mais alta em busca de residência secundária. Na esteira deste processo, no segmento comercial, a maior valorização ocorreu nos setores Centro (98%) e Carmo (86%).

No entanto, o indicativo mais relevante da dinâmica imobiliária refere-se à localização espacial dos investimentos nos submercados residencial e comercial. O quantitativo desses investimentos, em suas diversas destinações (novas edificações,

ampliação de edificações existentes, parcelamento do solo, desmembramentos e remembramentos fundiários), dá uma ideia mais precisa de onde e para onde a cidade está se desenvolvendo.

Conforme informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, referentes aos diversos procedimentos legais de controle público do direito de construir na área urbana, – a aprovação do projeto, o alvará de construção e o habite-se – no período de 2009 a 2011, em Pirenópolis, de um total de 176 solicitações, o setor Lapa teve o maior número de alvarás solicitados – 77, ou seja, 43,7%, sendo 55 deferidos e 22 indeferidos. Ressalte-se que, mesmo indeferidos, quaisquer que sejam as razões, a simples solicitação do alvará junto à administração local já indica a intenção de implantar um novo empreendimento imobiliário, visando a atender a uma (efetiva ou potencial) demanda detectada pelo mercado. A seguir, aparecem o setor Centro, com 53 solicitações (30,1%), sendo 28 deferidas e 25 indeferidas; o setor Bonfim, com 34 solicitações (19,3%) e o setor Carmo, com 12 solicitações (6,8%).

Posteriormente à fase da intenção de construir (indicada pelas solicitações de alvarás de construção), há o instrumento do habite-se, ou seja, a ação que comprova a efetiva realização do empreendimento. Nesse sentido, conforme os dados da Prefeitura Municipal, no período 2009 a 2011, foram feitas 41 solicitações, sendo a maior concentração na Lapa, com 24 (58,5%), seguida do Centro, com 12 (29,2%), Bonfim, com 4 (9,7%) e Carmo, com 1 solicitação (2,6%).

Esses dados, tanto os de alvará de construção como os de habite-se, reforçam a tendência apontada pelas informações dos agentes do mercado imobiliário: o dinamismo econômico e imobiliário que vem ocorrendo no setor Lapa e que o está transformando numa primeira e importante subcentralidade urbana de Pirenópolis.

A dinâmica do mercado imobiliário de Pirenópolis, acima analisada, proporcionou a indicação das grandes questões e diretrizes espaciais para o zoneamento de uso e ocupação do solo do Plano Diretor. Essas diretrizes implicam, em alguns casos, em estímulos às ações do mercado imobiliário, bem como na sua interrupção ou redirecionamento, naqueles casos em que essas ações possam comprometer a preservação do patrimônio cultural e ambiental da cidade e, por extensão, a sua economia urbana. De forma resumida, as questões colocadas são descritas a seguir.

a) cidade compacta ou dispersa?

Hoje, observa-se uma tendência crescente de considerar prioritariamente o papel que os custos de implantação, operação e manutenção das infraestruturas urbanas e econômicas – saneamento, transporte, tempo de deslocamento casa-trabalho, acessibilidade, etc – representam para as finanças públicas, familiares e pessoais. Como consequência, os custos da urbanização são cada vez mais considerados na elaboração dos planos diretores metropolitanos e municipais, de modo a, não só minimizá-los como, também, a criar novos padrões de convivência social (Mascaró et al, 1987).

A aprovação de novos loteamentos, num primeiro momento, essencialmente focada num futuro incremento da receita tributária municipal, muitas vezes, não passa de uma ilusão monetária, pois os custos sociais e financeiros dessa urbanização ultrapassam, em muito, aqueles estimados por meio de uma incompleta contabilidade que o fundamenta.

Outro argumento para justificar o controle da expansão urbana da cidade refere-se ao grande número de lotes vazios, como comprova levantamento feito pela Prefeitura Municipal. Em alguns condomínios e loteamentos, por exemplo, o percentual de lotes vazios chega a 50%. Isso sugere que não só estímulos devem ser dados à sua ocupação, como, também, restrições devem ser estabelecidas à criação de novos loteamentos, particularmente àqueles distantes da malha urbana atual.

b) Uma nova subcentralidade urbana?

Como mostra o indicador preços e valorização imobiliária, em Pirenópolis, está em processo de formação uma subcentralidade urbana no setor Lapa, constatada não só pela valorização imobiliária no Setor, como pelo número de novas edificações licenciadas. Isso, de início, sugere uma concepção de adensamento neste trecho, visando atingir ao objetivo de uma Pirenópolis mais compacta e menos esparsa.

A articulação do setor Lapa com o setor Centro exigirá uma consideração especial no Plano Diretor, em termos de instalação de equipamentos socioculturais, circulação, desenho urbano e paisagismo, particularmente ao longo e no entorno do eixo urbano que os une. Isso coloca uma questão, crucial para uma cidade do porte de Pirenópolis: promover a complementação funcional e urbanística dos dois setores ou promover a criação de uma nova centralidade que venha a competir com (e eventualmente esvaziar) o Centro Histórico?

c) parcelamentos periféricos ou revitalização urbana?

Uma questão que já se mostra visível em Pirenópolis refere-se ao padrão de sua expansão urbana. Fora dos quatro setores da cidade, já se observa a presença, ainda que de forma incipiente, de inúmeros projetos de loteamentos, isolados do tecido urbano, a maioria aguardando a definição do Plano Diretor. A questão crucial está centrada na definição da imagem que se quer dar a Pirenópolis: uma cidade compacta, historicamente aberta a todos, ou uma colcha de parcelamentos socioespacialmente distintos, desarticulados entre si e da malha urbana existente?

Por tudo isso, cabe considerar a criação de incentivos à revitalização do atual patrimônio imobiliário construído e já reconhecido pela comunidade, o que de certo modo ajudaria a democratizar a cidade e se contrapor ao processo de gentrificação que está em curso no Centro Histórico.

d) os riscos à preservação da paisagem natural

A questão do padrão da expansão urbana do município não se esgota na

discussão dos custos de infraestrutura e na articulação urbanística dos diferentes setores urbanos. Questões ambientais e paisagísticas também estão envolvidas.

Além da uma paisagem natural de grande relevância para a geração do turismo, estudos ambientais mostram que o meio ambiente de Pirenópolis apresenta inúmeras fragilidades, o que coloca o controle da expansão urbana como uma questão relevante na elaboração do Plano Diretor.

Todas essas questões apontam para o papel central que o controle da expansão urbana assume no cenário futuro do desenvolvimento de Pirenópolis.

3 | ESTRATÉGIA DE CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA

Como estratégia para o controle da expansão urbana de Pirenópolis, definiu-se a criação de uma Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada (ZEUOC), fundada em alguns aspectos observados na análise presente e tendencial da ocupação do solo urbano da cidade: localização de loteamentos com projetos aprovados e outros irregularmente implantados; valores paisagísticos e ambientais; incipiente processo de “guetificação” de certas áreas da cidade; indefinição em relação às contrapartidas privadas visando cobrir os custos de infraestrutura, dentre outros.

A ZEUOC é uma versão reformulada do velho instrumento do banco de terras, no caso, sem o instituto da propriedade pública do solo. Sem desapropriar as terras, todas de propriedade privada e definidas pelo Plano Diretor atual como de uso rural, a partir dos aspectos acima citados, delimitou-se uma área em local tendencialmente sujeito às pressões do mercado imobiliário para uso urbano, inclusive já com alguns parcelamentos projetados ou irregularmente implantados.

Nessa área, periférica à malha urbana consolidada, haveria restrições de ordem temporal e espacial à sua ocupação, de modo a atender, sobretudo, aos interesses da administração pública do município, em sua missão de organizar, de forma justa e eficiente, a estruturação de seu território.

Para isso, contrariamente ao que ocorre na maioria das cidades, onde o padrão vigente da expansão urbana é o da pulverização dos parcelamentos, com (e n)a ZEUOC, os parcelamentos privados estão bloqueados até que seja elaborado, em prazo definido pelo Plano Diretor, um plano urbanístico básico para a área que, de responsabilidade da administração municipal, garanta as virtudes de um bom projeto de urbanismo. Só então, cada projeto de parcelamento poderá ser encaminhado para análise e aprovação do poder público local.

Por bom projeto de urbanismo, entende-se aquele que atinja objetivos consagrados na teoria e na prática urbanísticas atuais: inclusão social; multifuncionalidade e mesclagem social; articulação com a estrutura urbana existente; qualidade urbano-ambiental; e justa repartição de custos e benefícios decorrentes da implantação dos empreendimentos. Mais especificamente:

- garantir que os ganhos imobiliários decorrentes de futuras valorizações da terra, quando de sua conversão de rural para urbana, não sejam apropriados privadamente e sim, pela comunidade, via setor público;
- buscar eficiência na gestão, deixando ao poder público a missão de elaborar o plano urbanístico da ZEUC e, ao setor privado, a construção e venda das edificações; aquele, livre de manobras especulativas e ajustado ao *timing* e objetivos do crescimento urbano; este, fazendo o que pode fazer com mais eficiência e rapidez, de acordo com parâmetros urbanísticos definidos pelo plano urbanístico básico;
- promover inclusão social, por meio da transferência, sem ônus à municipalidade, áreas fundiárias, preferencialmente na própria ZEUC ou, em casos específicos, em outras zonas da cidade, as quais deverão ter destinação vinculada à habitação para baixa renda e/ou equipamentos sociais urbanos.

Em termos operativos, o plano urbanístico básico da ZEUC deve contemplar os seguintes componentes:

- microzonas e uma estrutura de microparcelamento do solo que defina a ocupação da ZEUC pelos diversos segmentos socioeconômicos da população, ocupação esta induzida por normas urbanísticas e edilícias (tamanho mínimo do lote, índice de ocupação, taxa de impermeabilização etc); para isso, como ponto de partida, pode-se definir que as áreas ambientalmente mais vulneráveis sejam ocupadas pelos segmentos de maior renda da população, pois eles têm melhores condições de assumir os encargos necessários à sua preservação/recuperação;
- malha viária estruturante da ocupação futura;
- as contrapartidas que cabem aos interessados na ocupação das diversas microzonas, tais como:
 - I. o ônus (parcial ou total) de implantação das infraestruturas “especiais” (drenagem, obras de proteção de encostas, construção de taludes, etc);
 - II. a transferência, sem ônus à municipalidade, de áreas fundiárias na própria ZEUC ou em outras zonas da cidade, que deverão ter destinação vinculada à realização da função social da cidade, tais como a habitação de interesse social e equipamentos sociais urbanos;

o montante das áreas a serem transferidas à municipalidade será baseado em fatores objetivos a serem definidos pelo Plano, como, por exemplo: a proporcionalidade ao tamanho dos lotes definidos para cada microzona; distância da microzona à malha urbana (ou ao Centro Histórico) atual, por exemplo. Além disso, como medida cautelar, até a aprovação do Plano Urbanístico da ZEUC ficará vedado o licenciamento de novos empreendimentos nesta Zona.

3 | PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E CONFLITO DE INTERESSES

Desde o início da revisão do PDOT de Pirenópolis foi instituído por decreto municipal, o Grupo de Trabalho Especial (GTE) com o objetivo de acompanhar e

subsidiar os trabalhos, em conjunto com a equipe técnica multidisciplinar coordenada e composta por professores da Universidade de Brasília. O GTE foi composto por diversos segmentos da comunidade: representantes de associações comunitárias, representantes do poder executivo municipal e poder legislativo e organizações não-governamentais.

Por outro lado, a metodologia proposta no plano de trabalho da revisão previa um conjunto de procedimentos, destacando-se a leitura da cidade como resultado da síntese entre a leitura técnica e a leitura comunitária, previamente realizadas. A leitura técnica foi realizada por meio de estudos dos diversos temas analisados por especialistas (professores da UnB que formaram a equipe técnica) e discutidas, por tema, no âmbito do GTE. Buscando implementar a concepção de gestão e planejamento democráticos sugerida pelo Estatuto das Cidades e pelo Ministério das Cidades¹, foram adotados procedimentos de leitura comunitária envolvendo rodadas de audiências públicas regionalizadas em quatro bairros da Sede Urbana do Município – Bairros do Carmo, Bonfim, Lapa e Centro -, bem como nos chamados povoados da zona rural, agrupados, também de forma regionalizada, de maneira a cobrir todo o extenso território municipal².

O planejamento e execução desse procedimento metodológico foi debatido e elaborado em conjunto com o GTE e, posteriormente, com o Prefeito e a maioria dos secretários municipais, no intuito de envolver a gestão municipal na implementação de um processo participativo de leitura comunitária. Em seguida a essas rodadas de leitura técnica e comunitária e sua sistematização, iniciou-se um ciclo de análises e proposições em inúmeras reuniões com o GTE, que depois se desdobrariam em sucessivas versões do Projeto de Lei que, finalmente, resultariam em uma minuta de PL com anexos, a ser submetida à nova rodada de audiência pública, efetivamente ocorrida em setembro de 2014, após dois anos e meio de iniciado o processo.

Esta reflexão pretende contribuir para uma dimensão que entendemos relevante do debate contemporâneo da dinâmica imobiliária e expansão urbana em cidades de interesse turístico, que se refere ao **processo de participação comunitária e conflitos de interesses na elaboração de planos diretores**. Nesse sentido, cabe pontuar algumas caracterizações e conceituações preliminares quanto aos atores e interesses envolvidos na dinâmica da arena³ constituída.

1 A Campanha Nacional pela Elaboração de Planos Diretores Participativos foi desenvolvida por iniciativa do Ministério das Cidades no período de 2003 a 2006. O balanço de seus resultados pode ser encontrado em Santos, O. A., Montandon, D. (Orgs.), 2011.

2 O município de Pirenópolis, conhecido pelo seu Centro Histórico de significativo conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico e por seus atrativos turísticos ambientais como cachoeiras e trilhas, possui e área territorial de 2.205 km², dos quais a sua sede urbana representa menos de 10% do território municipal.

3 Usamos o conceito de arena de forma metafórica, no sentido de ressaltar a existência de espaços conflituos estatais, públicos, societários ou, mais freqüentemente, espaços de interconexão entre as estas esferas, nos quais proposições, atores e grupos de interesse disputam a primazia de suas posições. O conceito de arena também se refere à noção de espaço conflituoso e, por vezes, de pactuação, mas a ênfase recai sobre o papel dos atores e dos espaços decisórios em processos que levam à construção e definição de proposições de política urbana e territorial. O conceito remete às noções de processo, de transformação constante e de demarcação difusa de

Há referências fundadas em pesquisas⁴ de caracterização de atores envolvidos na constituição de arenas no campo da política urbana e habitacional que, grosso modo, estabelece quatro atores ou posições em debate e/ou embate na disputa de interesses desta área de política setorial: i) movimentos sociais compostos por lideranças e/ou chamados beneficiários de políticas ou programas; ii) o Estado, com suas prefeituras e/ou órgãos públicos; iii) os capitais, como proprietários fundiários, empreendedores, construtoras, bancos, etc.; e iv) os técnicos, como arquitetos, engenheiros, advogados, dentre outros. Kapp (2014) sugere que tais atores ou posições são representados por homens e mulheres de carne e osso, que tem nome, endereço, boa índole, solidariedade, inteligência e muitas vezes amigáveis uns pelos outros, independente da posição a que pertencem ou que representam. Mas, no processo de elaboração ou execução de um plano, programa ou projeto, essas pessoas operam a partir de suas posições sociais e interesses, com a perspectiva de que essas posições lhes permitem e com as exigências e pressões - internas e, sobretudo, externas - que ali sofrem.

Assim, no posicionamento desses atores, a leitura crítica a respeito do movimento de aproximações e afastamentos entre si, se refere a estruturas e dinâmicas de uma sociedade; não se reporta, portanto, ao caráter das pessoas individuais que eventualmente assumem estes papéis. Ou seja, embora não seja fácil abstrair de impressões, subjetividades e empatias que nos afetam pessoalmente, trata-se de um exercício de “**despersonalização**”. Com respeito aos recursos e às posições sociais, a autora propõe que o lugar social não depende simplesmente, ou exclusivamente, de recursos econômicos. Há outros tipos de recursos decisivos que incidem no lugar e na posição social, repercutindo nos interesses e na capacidade de sua disputa: são recursos que podem ser, genericamente, chamados de culturais e políticos. Os primeiros estão relacionados ao conhecimento, desde formação escolar até regras de etiqueta, jeito de pensar e conversar, organizar e planejar a própria vida. Os segundos envolvem a rede de relações pessoais a que se tem acesso e pela qual se consegue acionar recursos econômicos e culturais de outras pessoas. Nessa perspectiva, a posição que um indivíduo ocupa na sociedade, inclusive de classe, depende da totalidade desses recursos e não somente do dinheiro, sendo o acesso a estes recursos tão ou mais dependentes do lugar social em que uma pessoa nasce do que de seu mérito ou esforço pessoal.

No caso em pauta, há uma tipologia diversificada de perfis de atores envolvidos no debate ao longo do processo de revisão do PDOT de Pirenópolis, mas para efeito de sistematização e de tornar a análise mais impessoal e relativamente isenta de empatias por parte dos autores, podem ser identificados, de forma concentrada, um conjunto de oito atores, suas demandas e visões.

Ressalte-se três considerações preliminares. A primeira de que, por muitas

participantes e de fronteiras entre interesses diversos de agentes da sociedade e entre setores de política pública.
4 Remetemo-nos aqui ao trabalho de Kapp (2014) analisando a arena formada por atores e posições relacionadas à assistência técnica e empreendimentos urbanos e habitacionais.

vezes, há superposição de vários perfis nos mesmos atores. A segunda, de que os autores deste trabalho, na condição de membros da equipe técnica, se constituíram também em atores protagonistas, evidentemente; mas, vale ressaltar, nenhum possui propriedade ou segunda moradia na cidade. A terceira, uma vez que ficou relativamente suspensa a definição de áreas para novos empreendimentos imobiliários, turísticos e econômicos na cidade, bem como os seus parâmetros urbanísticos, desde o início dos trabalhos tanto a equipe técnica quanto o GTE, sofreram pressões sistemáticas de interesses de empreendedores locais e externos.

São os seguintes atores considerados:

- a. Morador, alguns com formação técnica ou profissional relacionada à dinâmica imobiliária;
- b. Profissional, atuante no mercado imobiliário, seja como técnico ou empreendedor ou corretor imobiliário;
- c. Produtor imobiliário (capital fundiário + loteador) morador da cidade;
- d. Empreendedor imobiliário não morador;
- e. Proprietários da segunda moradia urbana (lideranças críticas na Audiência Pública);
- f. Proprietários rurais;
- g. Militantes comunitários de causa ambiental ou patrimonial;
- h. Políticos, vereadores ou representantes da Prefeitura.

Na composição do GTE, houve presença razoavelmente constante de todos estes atores, excetuando empreendedor imobiliário não morador e moradores de segunda moradia urbana, até porque as reuniões do GTE ocorreram, sistematicamente, no meio da semana, e os moradores de segunda moradia normalmente passam a semana em Brasília ou Goiânia, ficando geralmente os finais de semana em Pirenópolis. Destaca-se que Empreendedores imobiliários não moradores compareceram em várias reuniões conjuntas do GTE com a equipe técnica, solicitando participação para apresentar e justificar seus projetos de empreendimentos, na expectativa de incidir nos parâmetros a serem adotados no PDOT de modo a viabilizar seus interesses. Visando a preservar a isenção técnica, o caráter público e republicano da condução do trabalho, tal participação foi sempre negada. Esses mesmos atores, também procuraram a equipe técnica para apresentar e justificar suas demandas, sendo sistematicamente orientados a encaminhá-las oficialmente à prefeitura, pelo mesmo argumento acima exposto. Os moradores de segunda moradia se fizeram presentes e criticamente atuantes, diga-se de passagem, basicamente em audiências públicas.

Com respeito às audiências públicas, cabem observações quanto a sua distinção na sede urbana e nos povoados. Nos povoados, estas foram marcadas por críticas e reclamações daquelas comunidades quanto ao seu abandono e ausência de serviços

públicos, especialmente transporte (são muito dependentes deste para acessar a sede urbana e serviços públicos e privados básicos, como bancos e posto de serviços de abastecimento de água. E uma postura generalizada de descrédito quanto a qualquer possibilidade de melhoria de sua qualidade de vida, advinda da revisão do PDOT. Na sede urbana, como era de se esperar, a mobilização e os debates mais contundentes se deram nas Audiências do Centro Histórico. Foi possível detectar dois tipos de posicionamentos críticos, tanto na audiência de diagnóstico quanto na de proposta da minuta do Projeto de Lei, tendo como origem moradores de segunda moradia e moradores locais, muitos deles identificados com a oposição política ao prefeito. Alguns destes moradores eram claramente identificados como ligados à gestão anterior⁵ e à própria condução de processos anteriores de revisão do PDOT, que não foram adiante. Isto não significa dizer da inexistência de críticas por parte de moradores presentes, mas o tom e a direção da crítica eram distintos; enquanto os moradores identificados politicamente com a oposição local buscavam mais desqualificar o Plano proposto como uma ameaça à preservação e ao desenvolvimento da cidade, os moradores críticos apontavam propositivamente a necessidade de aprofundamento, revisão e adequação de conteúdos do Plano. Os empreendedores locais, na sua maioria com projetos de pousadas e empreendimentos ligados ao turismo, tiveram presença constante tanto nas audiências na sede urbana quanto na Oficina de Capacitação para implementação do PDOT, voltada a técnicos e lideranças da comunidade. Estes sempre buscaram oportunidades de intervir nos debates na perspectiva da necessidade de viabilização urbanística de seus empreendimentos com a justificativa de investimentos financeiros já comprometidos e com potencial de geração de empregos para o desenvolvimento econômico da cidade.

No tocante aos interesses e pactuações nos debates no âmbito dos membros representantes da sociedade e governo no GTE, durante o processo de elaboração da estrutura e conteúdos fundamentais do plano diretor, os pontos de maior densidade polêmica se fixaram em dimensões estruturais do ponto de vista da dinâmica imobiliária. Sinteticamente, podemos concentrar os pontos polêmicos em quatro temas:

1. Definição do perímetro urbano;
2. Macrozoneamento e parâmetros urbanísticos;
3. A expansão urbana, sua dimensão e as direções e vetores territoriais de crescimento da cidade; e
4. A defesa do Centro Histórico como a “galinha dos ovos de ouro”.

Cabe destacar que um aspecto, para a equipe técnica de fundamental relevância para a implementação do PDOT, era a promoção da capacidade de gestão urbana no Município, a qual, sempre foi condição básica para a aplicação dos instrumentos do

⁵ Cabe registrar que houve eleição municipal ao longo do processo de revisão do PDOT, na qual o prefeito anterior disputou a eleição, sendo reeleito o prefeito atual. Um dos membros do GTE que era vereador não se recandidatou, e dois outros membros se candidataram a vereador, sendo que um deles foi eleito assumindo papel de destaque como presidente da Câmara Legislativa.

Estatuto da Cidade. Esse tema não foi, entretanto, alvo de maiores polemicas, diante da centralidade dos quatro temas acima elencados.

Com respeito aos três primeiros temas polêmicos, cabe destacar, primeiro, o fato de que desde a primeira proposta de novo perímetro urbano, de macrozoneamento e seus respectivos parâmetros urbanísticos, ela teve fundamento em estudos técnicos como a Carta Geotécnica⁶, levantamentos e pesquisas de uso do solo e dinâmica do mercado imobiliário⁷. Estas definições foram objeto de inúmeras versões de mapas com readequações, geralmente de expansão do perímetro e especialmente de **ampliação da área urbanizável** do território municipal, que se materializou na polêmica proposta da ZEUOC - Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada⁸. Segundo, no GTE, vários de seus membros defenderam alterações em sucessivas versões no zoneamento e parâmetros urbanísticos em consonância com projetos e interesses imobiliários e fundiários diversos. Posteriormente, o chefe do executivo e o chefe do legislativo, também apresentaram ponderações e recomendações ao GTE e à equipe técnica quanto àquelas definições, inclusive argumentando a viabilidade de sua aprovação na Câmara Legislativa.

Em suma, o processo segue em andamento, com o projeto de lei tendo sido submetido à uma audiência pública municipal, na qual recebeu críticas e recomendações quanto a necessidade de novos ajustes e novas audiências de debate público. Ao final, cabem duas considerações. A primeira, de que a experiência do acompanhamento permanente do trabalho de elaboração técnica e política pelo GTE, com sua pluralidade de interesses, foi rica e motivadora. Esse grupo, por mais diversificado que seja, não é representado por absolutamente todos os grupos e interesses sociais, políticos e econômicos da cidade, o que de resto seria muito difícil. Entretanto, a dinâmica de debates, embates, composições e antagonismos, contradições e consensos, fez com que o trabalho estivesse em constante tensão e movimento. E evitou-se que se limitasse a processos estanques de leitura comunitária e leitura técnica e debate de proposições entre equipe técnica e comunidade em seus diversos grupos e interesses limitados às audiências públicas. Em boa medida, a experiência do GTE na revisão do PDOT de Pirenópolis, mesmo inconclusa, e com todas as limitações do processo e idiosincrasias dos atores e posições (incluindo as nossas, como atores protagonistas), demonstra como a presença de interesses, antagonismos, contradições e composições forma uma arena expressiva de atores da cidade e seu território. Essa experiência, atualiza, empiricamente, a noção proposta por Kapp (2014) de que no processo de

6 A Carta Geotécnica foi elaborada por especialista através de metodologia desenvolvida no Instituto de Geologia da UnB a partir de análise topográfica e geomorfológica dos sítios físicos naturais do município, estabelecendo áreas de maior e menor propensão à ocupação por atividades e adensamento populacional.

7 Foram realizados levantamentos de atualização do uso do solo in loco, projetos de parcelamento apresentados à prefeitura nos últimos anos e pesquisa da dinâmica de valorização imobiliária dos diversos bairros junto aos principais corretores imobiliários da cidade.

8 A proposta da Zona Urbana de Ocupação Controlada, posteriormente renomeada de Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada, prevê uma dinâmica progressiva, compensatória e controlada, orientada por meio de um Plano Urbanístico Básico de Ocupação orientando sua estrutura viária e de parcelamento do solo, a ser executado após a aprovação do PDOT.

elaboração ou execução do plano, esses atores operam a partir de suas posições sociais e interesses, com a perspectiva que essas posições lhes permitem e com as exigências e pressões - internas e, sobretudo, externas - a que são submetidos.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, N. e FARRET, R. (2009). Mercado imobiliário em assentamentos informais no Distrito Federal in *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC/FINEP.

FARRET, R. (1985). Paradigmas da estruturação intraurbana in *O Espaço da Cidade*. São Paulo, Projeto Editores.

KAPP, S. (2014). Experiências em Assistência Técnica e suas questões in *Assistência Técnica e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas.

IBGE (2010). *Censo Demográfico*. Brasília: Governo Federal.

MASCARÓ, J. L. *et al* (1987). *Desenho Urbano e Custos de Urbanização*. Brasília: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

SANTORO, P. F. (2011). O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade - A Experiência Colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia in *Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 13.

SANTOS Jr. O. A. dos, e Montandon, D. (2011). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital-Observatório das Cidades/IPPUR-UFRJ.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO DE 2009 A 2017

Isabela Baracat de Almeida

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
São Paulo, SP

Roberto Righi

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
São Paulo, SP

RESUMO: O Programa Minha Casa Minha Vida, o chamado PMCMV, foi lançado em 2009 pelo Governo Federal para reduzir o déficit habitacional. O programa definido para o mercado econômico. Na década o programa se expandiu, tanto do ponto de vista financeiro quanto territorial, envolvendo os mais diversos agentes imobiliários. Em 2017 houve uma recuperação do setor imobiliário, alcançando ser 48% maior que o de 2016. Das mais de 28 mil unidades lançadas na cidade de São Paulo, as do Programa Minha Casa Minha Vida predominaram. A representatividade dos imóveis “econômicos” mudou o mapa de atuação imobiliária, que no início dos anos 2000 ainda trazia os imóveis de alta renda como protagonistas. O presente estudo baseado nas informações fornecidas pela Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio), Caixa Econômica Federal e CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção evidencia

a evolução da produção de empreendimentos pertencentes ao PMCMV, seus agentes e produtos, traçando as principais mudanças e mais relevantes questões políticas e urbanas, com relevância na cidade de São Paulo. As perspectivas futuras também são apontadas, com base na proposta do Governo Federal feita em maio de 2019, de redirecionar de forma inovadora o PMCMV, tanto nos aspectos qualitativos quanto quantitativos. Será a oportunidade de encaminhar um programa inovador baseado em terrenos da União em áreas urbanas centrais, financiamento do incorporador do projeto pelo FGTS, parcerias público-privadas com concessão de 20 a 30 anos, segundo conceito urbanístico contemporâneo, com integração e diversidade de usos e tipologias.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Minha Casa Minha Vida, PMCMV, Mercado imobiliário, São Paulo, produção do espaço urbano.

THE MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM IN REAL ESTATE PRODUCTION OF SÃO PAULO FROM 2009 TO 2017

ABSTRACT: The Minha Casa Minha Vida Program, called PMCMV, was launched in 2009 by the Federal Government to reduce the housing deficit and anti-cyclical economic

strategy. The program defined for the economic market, in the decade has expanded, both financially and territorially, involving the most diverse real estate agents. In 2017 there was a recovery in the real estate sector, reaching 48% more than in 2016. Of the more than 28 thousand units launched in the city of São Paulo, those of the PMCMV predominated. The representativeness of “economic” real estate changed the map of real estate, which in the early 2000s still brought high-income properties as protagonists. The present study, based on the information provided by Embraesp (Brazilian Company for Heritage Studies), Caixa Econômica Federal and CBIC - Brazilian Chamber of Construction Industry, shows the evolution of PMCMV developments, its agents and products, mapping the main changes and more relevant political and urban issues, with relevance in the city of São Paulo. Future prospects also pointed out, based on the Federal Government’s proposal made in May 2019, to redirect the PMCMV in an innovative way, both qualitatively and quantitatively. It will be the opportunity to launch an innovative program based on Union land in central urban areas, financing of the project’s incorporator by the FGTS, public-private partnerships with a concession of 20-30 years, according to contemporary urban concept, with integration and diversity of uses and typologies.

KEYWORDS: Minha Casa Minha Vida Program, Real Estate market, São Paulo, Urban space production.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a produção de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, realizados recentemente na cidade de São Paulo. A temporalidade abrange o período desde o seu início até hoje, baseando-se em informações de órgãos públicos, instituições, associações ou empresas privadas.

O mercado imobiliário brasileiro é caracterizado por ciclos diretamente influenciados pela economia e política. A última década foi marcada por episódios destacados e contraditórios para a construção civil, passando em 2009 por profundo declínio afetado pela crise americana e na seqüência pela recuperação de seus principais agentes, que inclusive lançaram no mercado de ações suas aberturas e ampliações de capital, com a ascensão dos números de lançamentos imobiliários e aquisições de terras para incorporação. Em 2015 novamente ocorre declínio do setor em meio à crise política que reverbera até os tempos atuais, e pela qual foi responsável pela retração de muitas construtoras e incorporadoras.

O foco, portanto, do artigo é a produção imobiliária enquadrada no PMCMV que constitui o segmento mais popular do mercado imobiliário, evidenciando a evolução numérica dos lançamentos, sejam eles na faixa 1 ou faixas 2 e 3, que recentemente vêm obtendo maior atenção por parte da incorporação residencial. Busca trazer uma reflexão sobre o foco das construtoras e incorporadoras, que habitualmente tinham seu conhecimento e suas metas voltadas para projetos de médio alto e alto padrão.

Para alcançar este intento são apresentados: (1) o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida, suas particularidades e articulações financeiras e (2) a avaliação dos dados e informações da produção imobiliária para o setor e o segmento específico.

Os elementos principais de quantificação da produção imobiliária, base para este artigo, decorre do Cadastro de Lançamentos Imobiliários da Empresa Brasileira de Estudo de Patrimônio – EMBRAESP, com dados desde o ano de 1985 e atualizações anuais. Tais informações foram operacionalizadas, com a aplicação de filtros e seleção das informações. Também, diversas informações sobre as maiores empresas da construção civil foram fornecidas pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção, CBIC. Além destas, foram consultadas a base de dados da Caixa Econômica Federal e da ABRAIN – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias.

2 | O DÉFICIT HABITACIONAL E A ATUAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

A falta de solução da questão habitacional brasileira atinge, principalmente, a parcela de mais baixa renda da população, como expressa a tabela 1. O país, em 2015, possuía um déficit habitacional de cerca de 7,7 milhões de moradias. Seus principais componentes são famílias que possuem grande comprometimento mensal com pagamento de alugueis, além das que coabitam, isto é, as que dividem o mesmo teto com outras. O déficit habitacional teve um aumento de 430 mil moradias desde 2009, representando cerca de 5,9%. O estado de São Paulo lidera esse índice absoluto de 1,61 milhão de moradias, tendo sua maior concentração, como era de se esperar, nas famílias de baixa renda, aquelas com rendimento de até 3 salários mínimos.

Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)

Especificação	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
Região Sudeste	83,7	10,0	5,2	1,0
Minas Gerais	86,0	7,8	4,7	1,5
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>82,6</i>	<i>8,2</i>	<i>6,4</i>	<i>2,8</i>
Espírito Santo	83,1	8,4	6,7	1,7
Rio de Janeiro	89,7	6,4	3,0	1,0
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>87,7</i>	<i>7,9</i>	<i>3,2</i>	<i>1,2</i>
São Paulo	80,8	12,3	6,1	0,8
<i>RM São Paulo</i>	<i>80,2</i>	<i>12,5</i>	<i>6,7</i>	<i>0,7</i>
BRASIL	83,9	9,7	5,0	1,4
<i>Total das RMs</i>	<i>82,9</i>	<i>10,0</i>	<i>5,6</i>	<i>1,5</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>84,4</i>	<i>9,5</i>	<i>4,7</i>	<i>1,4</i>

Tabela 1 - Distribuição do percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal

A política habitacional brasileira pode ser classificada em três períodos, sendo o primeiro até 1964, quando foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, o segundo entre 1964 e 1986, nos anos entre a criação e a extinção do BNH, e finalmente o último após 1986 (CUNHA; SILVA apud SANTOS, 1999 e BONDUKI, 2008). A responsabilidade de prover habitação para a população de baixa renda é do Estado, que por diversas tentativas promulgou ações aliadas ao mercado. De forma controversa, tais ações, que deveriam prezar pela diminuição da desigualdade socioeconômica, fomentam e aquecem o setor imobiliário, que, além de ocupar a cidade e desenhar as paisagens, se retroalimenta de uma necessidade básica para a maioria da população.

O expressivo déficit pode ser desenhado pelos inúmeros processos, muitas vezes desconexos e isolados, das tentativas de políticas habitacionais ao longo do último século. O processo de aquisição de um imóvel é pautado na habilidade de concessão de crédito e financiamento para o comprador, estando diretamente ligado à sua renda. Porém, numa realidade onde parte expressiva da população não encontra trabalhos formais ou, se sim, de maneira defasada, a capacidade de endividamento é limitada, devido à baixa remuneração (CUNHA; SILVA, 2018).

Muitas foram as políticas habitacionais criadas ao longo do século XX, desde os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP, que foram gestores de fundos de aposentadoria para as diversas categorias profissionais. Estas instituições eram sujeitas ao controle do Governo Federal, onde parte da arrecadação era aplicada em investimentos com habitações de interesse social (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

A partir de 1964 institui-se o Sistema Financeiro de Habitação, o SFH, que detinha parte da poupança dos trabalhadores sob gestão do Banco Nacional de Habitação (BNH). O SFH era composto pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS, e pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Por razões de viabilidade econômica este mecanismo teve a maior parte de seus recursos destinados às classes de renda média e alta.

A criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi promulgada através da Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966. Trata-se de um fundo com recursos originados de um percentual descontado dos trabalhadores contratados sob regime CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas. O sistema teve um forte impacto, sobretudo no desenvolvimento das cidades, pois possibilitou a produção de habitação por meio da incorporação imobiliária e aquisição da casa própria, além de urbanização. Até então o que predominavam eram os imóveis construídos por famílias e destinados à locação.

Nas décadas seguintes a alta inflação, a falta de transparência na gestão dos recursos e a grande centralização dos bens por parte do governo levaram a insolvência do SFH. Com a crise dos anos 1980, o governo acabou por cessar as atividades do BNH, e em 1986 seus contratos e fundos foram transferidos para a Caixa Econômica

Federal (CEF). A recessão econômica inviabilizou ainda mais o processo, impedindo a possibilidade de novos financiamentos para projetos populares (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Felizmente, na década de 1990 e no início do século XXI houve a melhoria financeira do país fundamentada no Plano Real, que afastou o risco de hiperinflação e a insolvência governamental e privada. Esta situação foi ainda estimulada por um ciclo de expansão econômica internacional que culminou em 2008 e que infelizmente por razões complexas que não cabe analisar, levou à grande crise de 2008.

Ferreira (2012) cita que, a partir de 2006, medidas tomadas pelo Governo Federal possibilitaram mudanças positivas na produção de habitações no setor econômico. Foram promovidas políticas de segurança jurídica e financeira aos agentes imobiliários, que os incentivou a ampliar a atuação nos segmentos de renda que não fossem de alto padrão. O aumento dos recursos disponíveis atrelados à abertura de capital na Bolsa de Valores, por parte das grandes construtoras e incorporadoras, catalisou a entrada no mercado de uma nova oportunidade de negócio.

Somando a isso, fatores macroeconômicos, como o crescimento da economia nacional e a ampliação dos empregos formais, acompanhados pelo crescimento real do salário mínimo, ampliaram a capacidade de endividamento de parte da população, possibilitando seu acesso ao financiamento habitacional. O “segmento econômico” estava prestes a eclodir, e o PMCMV teve para isso papel fundamental. (FERREIRA, 2012, P. 45)

Integrando à estratégia de recuperação econômica, em 2009 surge o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977, 2009) com o objetivo de oferecer condições facilitadoras para o financiamento de imóveis nas áreas urbanas para famílias de baixa renda (CAIXA, 2018). O programa conta com parcerias entre o poder público, municipal e estadual, empresas e entidades sem fins lucrativos e agentes do mercado imobiliário.

Mostrou-se também que parte significativa de produção do chamado “segmento econômico” ocorre no bojo do Programa Minha Casa Minha Vida, ambicioso programa habitacional lançado em março de 2009 pelo governo federal, com objetivo de aquecer a atividade da construção civil, como resposta declarada à crise econômica global de 2009. (FERREIRA, 2012, p. 39)

O programa tem como estratégia o atendimento aos diferentes perfis de população, separados em faixas de renda. A faixa 1 abrange as famílias que possuem renda mensal familiar de até R\$ 1.800,00, onde a demanda é indicada a partir de beneficiários e administrada pela Caixa Econômica Federal – CEF. A chamada faixa 1,5 do programa é destinada às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.600,00, que conta com a aquisição de imóvel com financiamento a um taxa de juros reduzida, longo prazo de pagamento e subsídios de até 47,5 mil reais. As outras duas faixas do programa atendem famílias com rendas de até R\$ 4.000,00 (faixa 2) e R\$ 7.000,00 (faixa 3) respectivamente. Sendo a primeira com subsídios de até 29 mil reais e a última com taxas de juros inferiores em comparação ao mercado (CAIXA, 2018).

O mercado imobiliário brasileiro habitualmente se voltou à produção e venda de imóveis de alto padrão, devido à formação considerável dessa demanda desde 1970, período que compreendeu o milagre econômico, em decorrência ao um modelo expressivo de concentração de renda. Além disto, nos estágios seguintes de hiperinflação, o investimento no setor de alto padrão se mostrava mais seguro (FERREIRA, 2012). Com o Programa Minha Casa Minha Vida foi possível que as construtoras e incorporadoras se beneficiassem de subsídios de importantes fundos públicos para a produção de habitação para o setor econômico, além dos bancos privados que também puderam atuar no programa. Ainda que a Caixa Econômica Federal (CEF) detenha a operação dos recursos do FGTS⁴, os bancos privados podem atuar na faixa que compreende a renda entre três e dez salários mínimos do PMCMV.

No início o programa tinha como meta a construção de 400 mil unidades habitacionais para a faixa 1, 400 mil e 200 mil para as faixas 2 e 3 respectivamente. Já para a segunda fase as metas foram revistas, estabelecendo-se 1.2 milhão de habitações para a faixa 1, 600 mil para a faixa 2 e 200 mil para a faixa 3, evidenciando a priorização da população de menor renda em comparação à etapa anterior (ROLNIK, 2015).

3 | A ESTRUTURAÇÃO E ACELERAÇÃO DO SEGMENTO ECONÔMICO

Diante do crescimento e da atual expressividade do setor, além dos incentivos públicos disponíveis, muitas construtoras e incorporadoras voltaram-se para o segmento econômico. O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu com base num outro produto financeiro já operado pela CEF, o Crédito Associativo, que permite que o comprador assine o contrato de financiamento ainda com a obra não iniciada. De acordo com a Instrução Normativa nº 14, de 2005, tal modalidade garante que, caso haja algum problema durante ou com a entrega da obra, a responsabilidade recai sobre a Caixa Econômica Federal (SILVA, 2015). Dessa forma, as incorporadoras que atuam nessa modalidade recebem recursos mensais da instituição, baseada numa curva de obra firmada no início do projeto e fiscalizada mês a mês, viabilizando então os empreendimentos com perfil econômico.

O PMCMV ainda estabeleceu preceitos que favoreceram a atratividade de negócio por parte dos agentes imobiliários, como a isenção dos impostos e emolumentos das escrituras dos compradores, a diminuição da taxa de juros e extensão do prazo de pagamento para a quitação do financiamento e subsídio de parte do valor imóvel por conta do Governo Federal (SILVA, 2015).

É importante destacar que os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) lastreiam a maior parte dos recursos para o Programa Minha Casa Minha Vida. Ferreira (2012) explica que o agente operador é encarregado da prestação de contas ao Conselho Curador do FGTS, de modo que o agente financeiro atue como o realizador dos gastos. Convém salientar que, para os empreendimentos

voltados à população de zero a três salários mínimos, os recursos são administrados exclusivamente pela Caixa Econômica Federal.

As construtoras e incorporadoras que já atuavam no segmento econômico tiveram seus negócios alavancados e estabeleceram outra proporção para o setor. Já as empresas que operavam com foco em empreendimentos destinados ao alto e médio padrão também voltaram suas atenções para o setor, criando “braços” operacionais focados no segmento econômico. Exponentes do mercado imobiliário como: Cyrela Brazil Realty com a marca Living Construtora e a Yuny Incorporadora com a Atua Construtora, são alguns exemplos (SILVA, 2015). Muitas outras empresas, singulares em meio aos grandes conglomerados de investimentos, apostaram alto no PMCMV e se tornaram expressivas diante do número de unidades construídas em comparação até às grandes do mercado.

No figura 1 verifica-se a evolução da atividade de incorporação imobiliária dentre as 50 maiores construtoras apontadas pelo ranking anual da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC.



Figura 1 - Empresas de mercado imobiliário dentre o ranking de construtoras

Fonte: Pesquisa “500 Grandes da Construção” da revista O Empreiteiro sobre as maiores empresas de construção do país. Disponibilizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC.

A informação fornecida pelo CBIC classifica as construtoras em posições por meio da receita bruta anual em reais. Também são descritos os campos de atuação no setor da construção civil, sendo relevantes para a elaboração do gráfico os segmentos de: Edifícios residenciais (P), Edifícios comerciais (Q), Condomínios Horizontais (R) e Incorporação (S). Tal informe aponta a expressividade que as atividades relacionadas ao mercado de incorporação tomaram desde 2009, muito influenciadas por fatores políticos e econômicos. Abaixo na tabela 1 comparece o último ranking referente à 2017, com os segmentos de atuação também selecionados.

Posição	Empresa Construtora Brasil	Segmento de atuação
1	Construtora Queiroz Galvão	outros
2	MRV Engenharia	P
3	Andrade Gutierrez Engenharia	outros
4	Construtora Camargo Corrêa	outros
5	Direcional Engenharia	QS
6	Serveng-Civilsan	PQR
7	Racional Engenharia	QR
8	HTB Engenharia e Construção	PQR
9	Constran	outros
10	Carioca Christiani Nielsen Engenharia	PQS
11	Plano & Plano	PQRS
12	Gafisa	PQS
13	Construcap	outros
14	Toniolo, Busnello	outros
15	Empresa Construtora Brasil	outros
16	S.A Paulista	outros
17	Rio Verde Engenharia	PQRS
18	Construtora Triunfo	outros
19	Método Potencial Engenharia	PQ
20	Grupo Pacaembu	PR

Tabela 1 - Ranking das empresas de construção do ano de 2017

FONTE: Informações fornecidas pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, editadas pelos autores. O campo “outros” trata dos demais segmentos utilizados para elaboração dos dados. Na pesquisa busca-se analisar apenas os segmentos destacados.

Ainda que os empreendimentos voltados ao segmento econômico não retenham o mesmo VGV que os demais, nota-se na tabela 1 que incorporadores atuantes no Programa Minha Casa Minha Vida se enquadram entre as 20 maiores construtoras do país no ano de 2017, como a MRV Engenharia, Direcional Engenharia e Plano & Plano. VGV é o “Valor Geral de Venda”, calculado com base no potencial de venda de todas as unidades de um empreendimento a ser lançado.

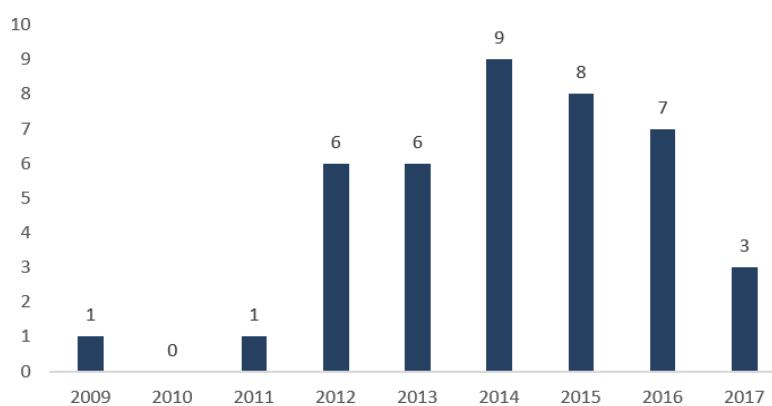


Figura 2 – Número de construtoras e incorporadoras que lançaram empreendimentos dentro dos parâmetros adotados – São Paulo

Fonte: Informações retiradas do Cadastro de Lançamentos imobiliários da EMBRAESP. Editados pelos autores.

A figura 2 reforça a crescente atuação das construtoras e incorporadoras no segmento econômico, ainda que esteja evidenciando informações apenas da cidade de São Paulo. Historicamente, a maior concentração de projetos econômicos está na RMSP, pois atrai mais a atenção dos agentes imobiliários pela demanda do produto e maior capacidade de viabilidade financeira.

As figuras 3 e 4 destacam a trajetória dos empreendimentos lançados pertencentes à faixa 1 do PMCMV na cidade de São Paulo e Região Metropolitana.

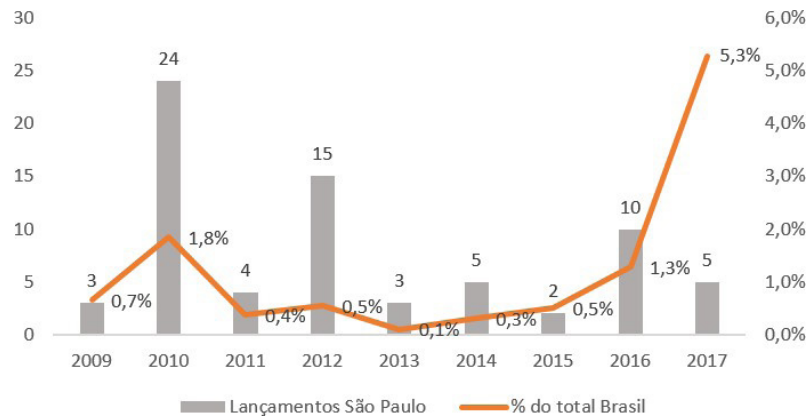


Figura 3 - Empreendimentos MCMV Faixa 1 cidade de São Paulo

FONTE: Informações fornecidas pela Caixa Econômica Federal, com edição dos autores.

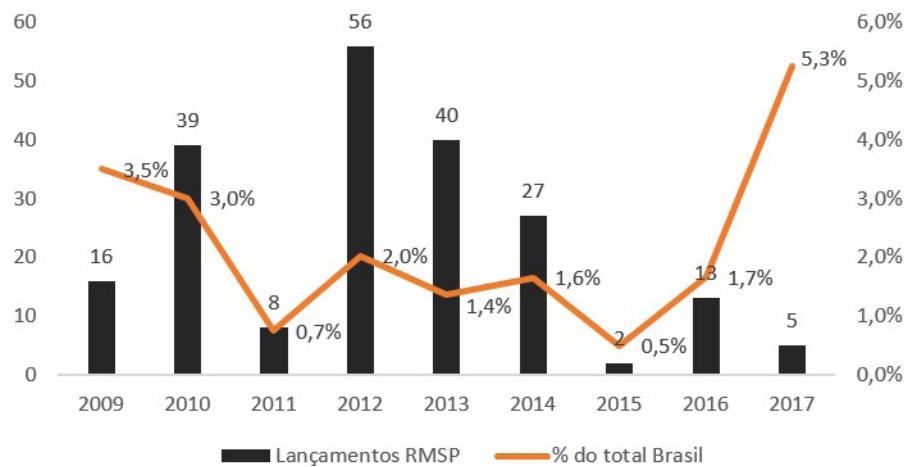


Figura 4 - Empreendimentos MCMV Faixa 1 RMSP

FONTE: Informações fornecidas pela Caixa Econômica Federal.

Diante destas informações apresentadas, nota-se a diferença numérica entre os empreendimentos MCMV faixa 1 construídos em São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo. Para a obtenção dos números de lançamentos imobiliários enquadrados nas faixas 2 e 3 do PMCMV, recorre-se ao Cadastro de Lançamentos imobiliários da EMBRAESP. No entanto, ainda que não se tenha a totalidade dos projetos no período, vistos que tal fonte não os classifique pela iniciativa, filtra-se a base de dados a partir de empreendimentos encaixados em ZEIS – Zona Especial de Interesse Social e com metragem útil entre 42 e 69,9m².

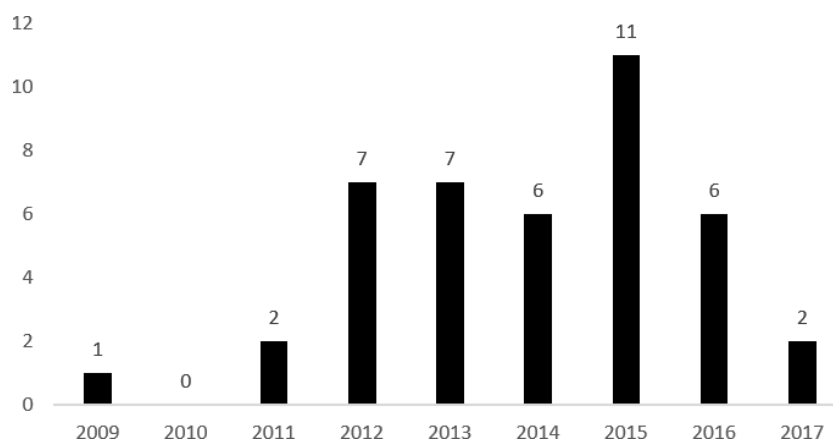


Figura 5 – Lançamentos Empreendimentos nos parâmetros adotados cidade de- São Paulo (endereços únicos)

FONTE: Cadastro de Lançamentos imobiliários da EMBRAESP.

Dentro dos parâmetros adotados para se configurar um empreendimento econômico, na figura 5 evidencia-se um aumento considerável do número de lançamentos, com o maior índice alcançado em 2015. A fim de obter o panorama da localização dos projetos, ressalta-se que foram considerados os empreendimentos em endereços únicos, isto é, não são considerados os lançamentos com mais de uma fase de vendas.

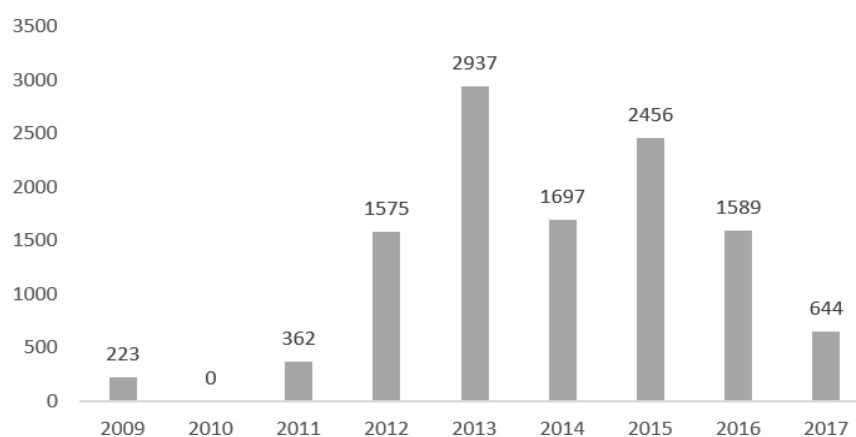


Figura 6 – Unidades lançadas por ano dentro dos parâmetros adotados na cidade de São Paulo

FONTE: Cadastro de Lançamentos Imobiliários da EMBRAESP. Editado pelos autores.

Embora se tenha na figura 5 o pico de lançamentos no ano de 2015, no âmbito de unidades totais lançadas vê-se seu maior índice em 2013, como expressa a figura 6. É possível presumir que, em 2013, maiores empreendimentos foram lançados, com maior número de unidades e, possivelmente, de área implantada. Um indicador disto é o fato de que as unidades com 2 dormitórios lideraram os lançamentos no ano de 2013, com 40% da totalidade na cidade de São Paulo (SECOVI, 2013).

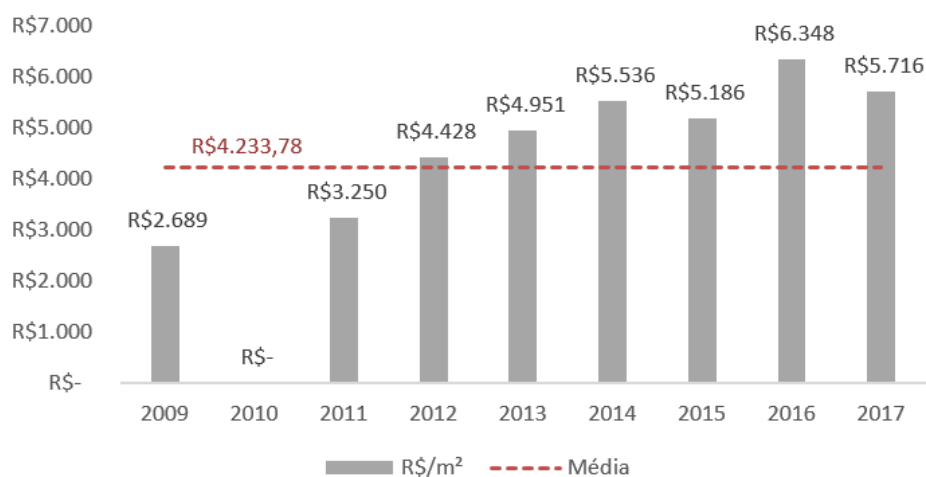


Figura 7 – Valor por m² dos empreendimentos dentro dos parâmetros adotados na cidade de São Paulo

FONTE: Cadastro de Lançamentos Imobiliários da EMBRAESP. Editado pelos autores.

A figura 7 mostra a média de valor por metragem quadrada por ano e a média geral do período em São Paulo. Ressalta-se que, embora com os parâmetros adotados e filtrados da base de dados geral, há empreendimentos considerados “fora da curva” e que, portanto, podem impactar nos números apresentados.

4 | APRIMORAR OU NOVO PROGRAMA PROPOSTO EM 2019 PARA SUBSTITUIR O PMCMV

A pergunta que comparece após uma década de existência do PMCMV é seu sucesso como política pública para o desafio habitacional para a população de baixa renda e seu efeito para minimizar as consequências da crise do subprime de 2008. O problema mais evidente e denunciado é sua pouca inserção urbana, além da deficiência de serviços públicos e infraestrutura para as cidades. Por outro lado, a dimensão positiva do programa é destacada pelo número de unidades construídas e entregues, da ordem de 4,1 milhões de unidades entre 2009 e 2018 (GONZALEZ, 2019).

A proposta em desenvolvimento no início de 2019 para substituição gradativa do PMCMV apresenta resposta às deficiências e problemas existentes no programa, posto em marcha em 2009. Depois de uma década, as muitas críticas feitas pelos

meio acadêmico e técnico contam com um modelo mais contemporâneo e articulado. O conceito do novo programa apresentado pelo secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério da Economia, Diogo Mac Cord, é baseado na doação de terrenos da União situados nas regiões mais centrais das cidades, o financiamento do incorporador pelo FTGS parcerias público-privadas (PPs) com concessão de 20 a 30 anos, com interlocução das Prefeituras, segundo conceito urbanístico contemporâneo, voltado a integração e diversidade de usos e tipologias (GRANER, 2019).

A iniciativa constitui resposta ao principal problema do PMCMV, representado pelo afastamento e segregação do pobre do meio urbano e de seu trabalho. O seu princípio envolve a convivência de diferentes faixas de renda, equipamentos de lazer, comércio e serviços. A proposta financeira envolve um aluguel social e leasing, que no final do período reverte como propriedade, evitando invasões, favelização e deterioração. Hoje a União possui 700 mil imóveis mapeados no país, e muitos estão bem situados nas áreas urbanas, representando potencial excepcional. Através de PPPs a incorporadora seria responsável administraria e manteria o projeto numa “concessão” de 20 a 30 anos, sob os ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional e a Caixa Econômica Federal. Não seriam mais empreendimentos isolados, mas mega-empreendimentos de algumas centenas de milhões de reais (GRANER, 2019).

5 | CONCLUSÕES

O Programa Minha Casa Minha Vida trouxe ao mercado imobiliário uma forma estruturada de incorporação para o setor econômico. No entanto, tal programa apresentava como objetivo a tentativa de superação parcial de um dos problemas mais graves do Brasil, o déficit habitacional.

O plano, na prática, se colocou como um incentivador para os agentes imobiliários fomentarem a atuação no segmento de baixa renda, deixando a cargo do mercado a responsabilidade de definição de localização e de viabilidade para a adequação de cada faixa ao seu plano de lançamentos. O resultado foi a “descoberta” de um segmento que até então contava com pouca atuação das grandes empresas do mercado imobiliário.

Na cidade de São Paulo, proporcionalmente às dimensões da mesma, a presença de empreendimentos voltados ao programa Minha Casa Minha Vida foi escassa, devido que sua implantação limitada na área central, levando a ocupar mais a região metropolitana, reforçando a concepção de setores divergentes para as classes mais e menos favorecidas.

Após a crise iniciada em 2014 ocorreu a retração da economia e o baixo índice de confiança do consumidor, reduzindo a capacidade e a disposição de endividamento da população. Em meio a esse cenário, o Programa Minha Casa Minha Vida se mostrou um atrativo para as construtoras e incorporadoras que, além de obter facilidades com

o financiamento público, atuavam com clientes que buscavam a “realização de um sonho” e que traziam a emoção, facilitando o, habitual, duro momento de compra e venda.

Ainda que a capital paulista tenha adquirido números relevantes de empreendimentos enquadrados no PMCMV, a recente ampliação do limite de renda familiar impulsiona ainda mais esse mercado ainda recente, firmando-o a cada dia mais como o retrato do país e até mesmo um dos objetivos do setor imobiliário.

As perspectivas futuras para a evolução do PMCMV são promissoras, onde a proposta do Governo Federal de 2019 apresenta inovações destacadas, tanto nos aspectos qualitativos quanto quantitativos. Sua implantação progressiva será a oportunidade de encaminhar um novo programa baseado em terrenos da União em áreas urbanas centrais. O financiamento do incorporador do projeto será como é usual pelo FGTS, mas segundo PPPs, com concessão de 20 a 30 anos. O mais destacado será a adoção de conceito urbanístico contemporâneo, com integração e diversidade de usos e tipologias, em projetos urbanos.

REFERÊNCIAS

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – **Minha Casa Minha Vida – Habitação urbana**. Disponível em:<<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 09.jul.2018. Aqui citado como CAIXA, 2018.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – CBIC – Disponível em:<<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 21.jul.2018.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In. ALBUQUERQUE, Maria do C. (Org.). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

COMIN, Alvaro (Org.); Freire, Carlos T. (Org.); Kneip, Silvia A. (Org.); Wissenbach, Tomás. C (Org.). **Metamorfoses paulistanas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2012.

CUNHA, Tiago; SILVA, Maristela. Evidências de imprecisão nas políticas habitacionais brasileiras: o caso de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2018 jan./abr., 10(1), 52- 71.

FERREIRA, João S. W. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

GONZALEZ, Lauro. Como aprimorar o ‘Minha Casa Minha Vida’. **Valor Econômico**. Ano 20, n. 4751 (16.05.2019).

GRANER, Fábio; RITTNER, Daniel. ‘Novo’ Minha Casa prevê uso de terrenos públicos e PPPs. **Valor Econômico**. Ano 20, n. 4750 (15.05.2019).

ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v.17, n.33, pp. 127-154, maio 2015.

SILVA, Hugo L. e. A Produção Imobiliária Contemporânea: região central de São Paulo entre 2007 e 2014. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

SINDICATO DA HABITAÇÃO - SECOVI. Balanço do Mercado Imobiliário 2013. Disponível em <<http://balanco.secovi.com.br/2013-2/index.php>>. Acesso em: 08.ago.2018.

Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 – Criação do Sistema Financeiro Habitacional e o Banco Nacional da Habitação.

Lei Federal Nº 11.578, 26 de novembro de 2007 – Transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH.

IDEOLOGIA E PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ESTADO CAPITALISTA: MORADIAS POPULARES (VERTICAIS) PRODUZIDAS NO SETOR OESTE DA CIDADE DE UBERLÂNDIA-MG

Leandro Oliveira Silva

Prefeitura Municipal de Uberlândia, Secretaria
Municipal de Educação
Uberlândia-MG

Maria Eliza Alves Guerra

Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo e Design
Uberlândia-MG

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo analisar as consequências das políticas públicas de financiamento imobiliário do Governo Federal na organização do espaço no Setor Oeste da cidade de Uberlândia entre os anos de 2009 e 2013. A questão da habitação social na cidade moderna está diretamente relacionada à *lógica do capital*, com o Estado servindo aos interesses da classe dominante na definição de políticas públicas de habitação. Vê-se, portanto, à produção de habitações em série e sem nenhuma preocupação com a qualidade da *mercadoria* que será entregue à população. No Brasil, guardadas as exceções, a política de Estado para a habitação social sempre foi pautada nesta lógica econômica em detrimento do social, como procurou demonstrar esta pesquisa. Para a realização deste trabalho foram utilizadas bibliografias diversas, pesquisa de campo, registro fotográfico e análises de imagens de satélite. O trabalho encontra-se

divido em três tópicos: a cidade moderna: a lógica do capital na estruturação do espaço urbano; habitação urbana e políticas públicas de financiamento imobiliário no Brasil; e, o Setor Oeste de Uberlândia-MG: condomínios (verticais) populares sob a égide do capital.

PALAVRAS-CHAVE: *lógica do capital*, habitação social, MCMV em Uberlândia.

IDEOLOGY AND HOUSING PRODUCTION IN THE CAPITALIST STATE: POPULAR (VERTICAL) DWELLINGS PRODUCED IN THE WEST SECTOR OF THE CITY OF UBERLÂNDIA-MG

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the consequences of public policies for real estate financing by the Federal Government in the organization of space in the West Sector of the city of Uberlândia between 2009 and 2013. The issue of social housing in the modern city is directly related to the logic of capital, with the state serving the interests of the ruling class in the definition of public housing policies. It is therefore seen to the production of housing in series and without any concern with the quality of the merchandise that will be delivered to the population. In Brazil, excepted, the state policy for social housing has always been based on this

economic logic to the detriment of the social, as this research sought to demonstrate. For the accomplishment of this work we used diverse bibliographies, field research, photographic record and analysis of satellite images. The work is divided into three topics: the modern city: the logic of capital in the structuring of urban space; urban housing and public real estate financing policies in Brazil; and, the Western Sector of Uberlândia-MG: condominiums (vertical) popular under the aegis of capital.

KEYWORDS: capital logic, social housing, MCMV in Uberlândia.

1 | INTRODUÇÃO

A produção de habitações no Estado capitalista, assim como, a produção do espaço urbano como um todo, estão alicerçadas na lógica do capital. Nesta lógica opera a “vontade” da classe dominante – que detém os meios de produção e, assim, intervém nas diversas esferas da sociedade, inclusive, por meio do Estado. Segundo Santos ([s.d.], p. 18) “a articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção e a sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, é a lógica do capital”.

Desta *articulação dominante* resulta a estruturação do espaço e, mais especificamente, do espaço urbano, ainda que esta articulação possa variar de acordo com as distintas formações sociais (Santos, [s.d.]). Conforme Carlos (2007, p. 21) a cidade contemporânea pode ser compreendida três planos articulados entre si, sendo eles: o econômico, o político e o social.

Assim, evidencia-se a diversidade de interesses e demandas que permeiam a organização do espaço urbano. Neste contexto surgem distintas concepções deste espaço, bem como, uma série de conflitos, sobretudo, ao considerar a disparidade de forças entre as classes sociais, uma vez que a classe dominante dispõe de maior poder de articulação nos três planos apresentados.

Assiste-se assim, ao que Villaça (2001, p. 328) denominou de “*dominação do espaço urbano*”, praticada pela elite dirigente (classe dominante), por meio da “*apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano*” (Villaça, 2001, p. 328). Fato que possibilita afirmar que “A cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista” (Santos, [s. d.], p. 31).

Com a criação das áreas residenciais destinadas à elite, a classe trabalhadora é *induzida* (também pela normatização do espaço pelo Estado) a *habitar* determinadas áreas da cidade, geralmente aquelas que não interessam à classe dominante (Corrêa, 2005). Diante disto, destaca-se que o “planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário”. (Maricato, 2001, p. 48).

Como consequência desta *segregação residencial* “reforçada” pelo Estado, seja como *agente regulador* do espaço urbano, ou na produção e financiamento de moradias

destinadas à classe trabalhadora, assiste-se a uma degradação das condições de habitação desta classe, bem como, à simplificação das tipologias edilícias a ela destinada.

É neste contexto que se insere a cidade de Uberlândia-MG, marcada também por uma lógica *segregacionista* na organização de seu espaço urbano (Soares, 1995). Desde o início da formação da cidade o seu desenvolvimento esteve pautado no objetivo da elite local de estabelecer um espaço urbano “ordenado”, “moderno” seguindo as concepções urbanísticas do início do século XX: de “limpeza” e “higienização” (Soares, 1995). Disto resultou a *segregação residencial* na cidade, que tem presente também ao longo de seu desenvolvimento a atuação da empresa imobiliária.

Daí que algumas áreas – aquelas para as quais foram destinados os investimentos – se constituíram enquanto *locus* da reprodução da classe dominante (setores central e sul da cidade), ao passo que as demais foram ocupadas basicamente pela classe trabalhadora. Caso do Setor Oeste da cidade que se destaca, também, e, sobretudo, desde a implantação do programa de financiamento imobiliário “Minha Casa, Minha Vida” - MCMV pela elevada produção de condomínios (verticais) destinados à classe trabalhadora.

Diante deste quadro sentiu-se a necessidade de abordar esta questão a fim de compreender as alterações geradas no espaço mencionado por meio da produção deste tipo de moradia dada a proporção alcançada por esta produção em um curto espaço de tempo. Sendo assim, este trabalho teve como objetivo analisar as consequências das políticas públicas de financiamento imobiliário do Governo Federal na organização do espaço no Setor Oeste da cidade de Uberlândia entre os anos de 2009 e 2013.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizado pesquisas bibliográficas, em *sites* da internet, pesquisa de campo, registro fotográfico e análises de imagens de satélite por meio do *software* Quantum GIS e do Google Earth. O trabalho encontra-se dividido em três tópicos: a cidade moderna: a lógica do capital na estruturação do espaço urbano; habitação urbana e políticas públicas de financiamento imobiliário no Brasil; e, o Setor Oeste de Uberlândia-MG: condomínios (verticais) populares sob a égide do capital.

2 | A CIDADE MODERNA: A LÓGICA DO CAPITAL NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A cidade *moderna* surge com a Revolução Industrial ocorrida na Europa no século XIX e é marcada por rupturas demasiado expressivas e drásticas com os modelos de cidade até então conhecidos. “A cidade moderna representa o momento culminante desse longo processo e também o lugar onde acumulam-se homens despojados de parte de sua humanidade [...]”(Bresciani, 1984, p. 39).

A cidade passa a concentrar em seus limites a população que habitava no campo – atraídas pela industrialização que demandava mão de obra (Bresciani, 1984). Sobre este aspecto Lefebvre (1991, p. 11) ressalta que a urbanização promovida pela industrialização resulta “no despovoamento e na ‘descamporização’ das aldeias que permanecem rurais perdendo aquilo que constituía a antiga vida camponesa: artesanato, pequeno comércio local”. Além disso, as cidades existentes “a velha cidade” como afirma Lefebvre (1991) agrupavam já os elementos necessários para o desenvolvimento da industrialização: “mercados, fontes de capitais disponíveis, locais onde esses capitais são gerados (bancos), residências dos dirigentes econômicos e políticos, reservas de mão de obra [...]” (Lefebvre, 1991, p. 8).

Observa-se que apesar de concentrar as diferentes classes sociais a cidade *moderna* é marcada também pela *segregação social*. Bresciani (1984, p. 50) afirma que “as modificações introduzidas pela força mecânica do edifício social aumentaram em muito a riqueza, mas também destruíram as antigas relações criando uma distância abissal entre ricos e pobres”.

Resultante da industrialização – substituição da *obra* pelo *produto* (mercadoria) – assiste-se também na produção do espaço urbano à perda da criatividade. Vê-se instaurado o valor de troca nas relações que estabelecem a produção do espaço urbano (a lógica do capital), no entanto, tanto a cidade como “a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana” (Lefebvre, 1991, p. 6).

Da concepção do espaço como mercadoria resultam os conflitos na cidade por acesso à moradia, fazendo com que a questão da *habitação* se torne, sobretudo, uma questão econômica (financeira) e também política – que culmina novamente no conflito de classes. Este conflito está assentado na questão da propriedade privada da terra que confere ao detentor da parcela de espaço da qual é intitulado proprietário, o direito de dar à sua parcela de solo o fim que lhe convir – mediante o aparato jurídico sobre o qual o referido espaço estiver assentado, ou, às vantagens que sua “posição” na pirâmide social lhe garantir.

Na medida em que o espaço se torna uma mercadoria a sua estruturação também estará sujeita à *lógica do capital*, sendo orientada pelas leis de mercado. Neste sentido Carlos (2007) reconhece simultaneamente duas tendências no processo de “constituição da sociedade urbana”, são eles: homogeneização e fragmentação. Diante desta questão a autora afirma também que “se o processo de homogeneização vincula-se à construção do espaço enquanto mercadoria (equivalente geral), a fragmentação se liga à existência da propriedade privada no espaço” (Carlos, 2007, p. 27).

Argan (2001, p. 89), por sua vez, ressalta que “a cidade que deveria ser um instrumento de trabalho, tende a se tornar um capital” contrariando os princípios da *economia do espaço* que fundamentam a teoria e a prática urbanística.

No entanto, cabe ressaltar que a disparidade de forças entre as classes nesta

luta se materializa na cidade também por meio da atuação do Estado – representando as classes dominantes. Este processo podia ser observado já em meados do Século XIX (diante de uma crise habitacional enfrentada pela França), quando o Estado “toma a seu cargo a construção de habitações” (Lefebvre, 1991, p. 18), todavia, “a construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado” (Lefebvre, 1991, p. 19).

Bresciani (1984) ao analisar as metrópoles inglesa e francesa neste período, observa a degradação das condições de habitação da classe trabalhadora quando menciona, por exemplo, “[...] as escuras e monótonas repetições de fachadas idênticas de casas iguais, cujo destino era o de serem alugadas para a anônima população de trabalhadores urbanos” (Bresciani, 1984, p. 42), fachadas que segundo a autora produziam sentimento semelhante ao dos “maciços muros de prisões” (Bresciani, 1984, p. 42).

Percebe-se que a atuação do Estado na produção habitacional passa ao largo das premissas norteadoras do urbanismo, estando no primeiro plano a manutenção do *status quo* da classe dominante. Argan (2001) apresenta também as diferenças *ideológicas* da produção *racionalista* de Le Corbusier e Gropius – assumindo uma postura política bem delineada com o objetivo de transformar a realidade social –, da “baixeza artística e moral dos arquitetos oficiais” (Argan, 2001, p. 75).

A produção do espaço urbano brasileiro não difere muito do europeu no que tange aos agentes (tomados aqui numa abstração quanto à sua *práxis*) envolvidos no processo, bem como, seu posicionamento frente ao desafio proposto – de produzir o espaço das cidades –, guardadas as peculiaridades e a proporção de ambos os casos. Destaca-se, sobretudo, a atuação de Lucio Costa, que, assim como os arquitetos “racionalistas” europeus tinha uma postura e uma *práxis* política bem definida, sendo considerado como “crítico do sistema capitalista” (Segre, 2004, p. 107), e defensor “da criatividade individual em função das necessidades sociais” (Segre, 2004, p. 110).

Todavia, inserido no território brasileiro na Era Vargas (década de 1930) o *modernismo* presente na obra de Le Corbusier serviu aos interesses dos *ideólogos* do Estado Novo (Cavalcanti, 1999). Naquele período o Estado buscava a formação de uma “identidade nacional” para a integração do território brasileiro, e desta forma “inseriam-se os arquitetos modernos num movimento intelectual mais amplo que assumia uma postura intervencionista ou domesticadora em relação às camadas populares” (Cavalcanti, 1999, p. 181).

Segre (2004, p. 110) destaca que Lucio Costa também “procurava a personalidade nacional” em sua obra. Entretanto, assimilada pelo Estado, a concepção moderna do espaço, do ponto de vista social concebeu resultados “perversos”. Por meio da “defesa da indústria sobre o artesanato” (Cavalcanti, 1999, p. 180) assistiu-se à “eliminação do ornato e conseqüente simplificação das construções para produção em série, de modo a fornecer habitações, principalmente para as camadas operárias” (Cavalcanti, 1999, p. 180).

Fica claro desta forma o quanto o papel desempenhado pelo Estado na organização da cidade *moderna* é importante neste processo, e sua compreensão, permite identificar o componente *ideológico* que perpassa as intervenções do plano *político* no espaço, como destaca Martins (2000, p. 51), dentre outros. Isto não significa dizer que a *lógica do capital* deixe de compor a “trama” da estruturação do espaço, pelo contrário, as classes dominantes e o *mercado imobiliário* passam a atuar na produção do espaço também por meio do plano *político*.

Uma vez atrelada ao valor de troca e, logo, submetida aos interesses da classe dominante, a terra urbana – e a *habitação* – tem seu acesso dificultado e fica sujeita, mais uma vez, às *vontades* e interesses da elite dirigente – do Estado. Diante disso, e também da *ideologia da casa própria*, os agentes produtores do espaço criam diversos mecanismos para a *aquisição* da mercadoria *habitação*, seja por meio do Estado, ou do mercado imobiliário, seja pela ação conjunta de ambos.

Seguindo esta lógica têm sido criadas ao longo do desenvolvimento do capitalismo e da cidade moderna diversas formas de acesso à moradia para a classe trabalhadora de média e baixa renda. No caso do Brasil o Governo Federal tem atuado na criação de diversas políticas públicas no campo da *habitação*, dentre elas, chama a atenção aquelas destinadas para o financiamento imobiliário.

Esta forma de acesso à moradia ganha destaque não só pela sua importância no século XX por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assim como, da Caixa Econômica Federal – CEF, mas, sobretudo, pela dimensão alcançada em curto espaço de tempo pelo programa de financiamento imobiliário (MCMV) da CEF, criado em 2009.

3 | HABITAÇÃO URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO NO BRASIL

Ao analisar a estruturação política e econômica do Estado brasileiro é possível afirmar que “o problema da habitação começa por ser um problema individual cuja resolução compete ao trabalhador fora da relação social e do processo de produção” (Santos, [s. d.], p. 59). Todavia, no período compreendido entre o fim do século XIX e início do século XX as cidades ainda não ocupavam uma posição importante no território brasileiro. “Em 1920, o país tinha apenas uma cidade com mais de um milhão de habitantes, o Rio de Janeiro, e uma com mais de 500 mil, São Paulo, que só em 1940 figuraria com mais de um milhão” (Cano, 2011, p. 29).

Cano (2011, p. 30) a respeito da urbanização nos estados brasileiros mais industrializados, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970, a define como uma “*urbanização suportável*, dada a existência de mecanismos de assentamento e acomodação das camadas de baixa renda, [...] ainda próxima aos centros urbanos, acesso a lotes baratos ou ocupação de áreas até então não disputadas com o capital

mercantil”.

No entanto, o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico vivenciados nesse período impulsionaram o crescimento das cidades brasileiras, e como consequência da “velocidade e o adensamento urbano – notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro –, amplificaram as tensões sociais, desencadeando, no plano político” (Cano, 2011, p. 30).

Durante a ditadura foram realizadas algumas das “Reformas de Base” reivindicadas pela classe operária, dentre as quais Cano (2011) destaca a tributária e a financeira, com viés estritamente capitalista. Importante ressaltar que “as novas bases de financiamento de médio e longo prazos deram maior apoio ao investimento e à produção privada” (Cano, 2011, p. 31).

A criação do BNH e do Sistema de Financiamento da Habitação contribuiu para ratificar a conotação *individual* que a *lógica do capital* confere ao problema da habitação. Ao institucionalizar o financiamento imobiliário o Estado assume as prerrogativas do mercado imobiliário e interfere diretamente na organização do espaço urbano. Desta forma, pode-se afirmar que o pensamento urbanístico “no mundo moderno tem a ver com os interesses políticos das classes dominantes em dispor sobre tal necessidade, é já do processo de institucionalização do espaço que se trata” (Martins, 2000, p. 54).

Maricato (2001, p. 20) recorda que “foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária”. Para a autora as políticas de financiamento imobiliário “além da imagem das cidades, mudaram também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva” (Maricato, 2001, p. 20).

Após a Constituição Federal de 1988, que respondendo à pressão social pela melhoria das condições de habitação, garantia do direito de acesso à moradia, dentre outros, estabeleceu as diretrizes da política urbana brasileira – observando que a terra urbana deve cumprir a sua função social – nota-se, que a terra urbana continua a ser tratada como mercadoria, prevalecendo sua *função econômica* (valor de troca), sobre a função social (valor de uso).

A aprovação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta Magna, nos quais está contida a política urbana e estabelece diretrizes gerais desta, gerou novas expectativas quanto à resolução ou mitigação dos problemas urbanos, aliado à criação, em 2003, do Ministério das Cidades que viria a ser responsável pela gestão da política habitacional, cabendo operacionalização à Caixa Econômica Federal – CEF (Casa Civil, 2001).

Outra medida adotada pelo Governo Federal no âmbito dos programas habitacionais é o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), sancionado em fevereiro de 2001 por meio da Lei Federal nº 10.188, que conforme seu artigo 1º se destina ao “atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra” (Casa Civil, 2001). Todavia, destaca-se no período recente o programa de financiamento imobiliário

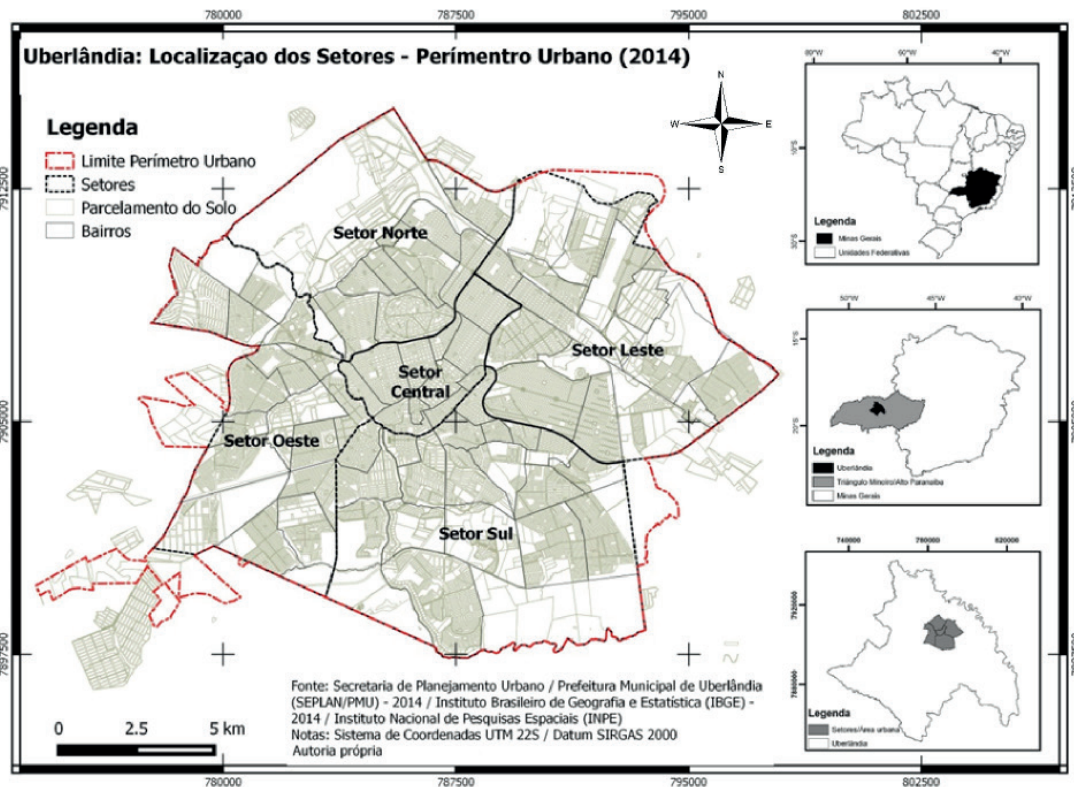
“Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), promulgado pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Casa Civil, 2009). O artigo 4º da lei assevera que o “PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos” (Casa Civil, 2009).

O programa compreende ainda outros dois programas habitacionais, quais sejam: o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (que não será abordado aqui). O PNHU apresenta os critérios para a implantação dos empreendimentos imobiliários beneficiados pelo programa no artigo 5º da lei supracitada (Casa Civil, 2009), dentre os quais destacam-se: a localização, adequação ambiental, infraestrutura (iluminação, saneamento, drenagem e redes de abastecimento de água e energia elétrica) etc.

O PMCMV conta também com um mecanismo de “subvenção econômica” para os candidatos à obtenção de imóvel por meio do programa. Além disso, o programa conta com critérios nacionais e locais para a seleção das famílias inscritas no mesmo. Os critérios nacionais constam na Portaria 601 de 2011 do Ministério das Cidades. O programa tem um espectro bastante amplo e sofre interferência também de agentes externos (mercado imobiliário e construção civil), como poderá ser observado na sequência com base no caso do Setor Oeste da cidade de Uberlândia.

4 | O SETOR OESTE DE UBERLÂNDIA-MG: CONDOMÍNIOS (VERTICAIS) POPULARES SOB A ÉGIDE DO CAPITAL

O Município de Uberlândia está localizado na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no estado de Minas Gerais (ver mapa 1), tem área total de 4.115,206 km², sendo 219,00 km² de área urbana e 3.896,822 km² de área rural (PMU, 2011). A população do município é de 683.247 habitantes (IBGE, 2018). O Setor Oeste conforme a Secretaria de Planejamento Urbano (Seplan/PMU, 2019), tem uma população de 140.539 habitantes, área de 41,04 km² e possui um total de 48.068 domicílios – com base na população do município contabilizada no Censo Demográfico de 2010.



Mapa 1 – Uberlândia-MG: Setores – perímetro urbano (2014)

Org.: dos autores (2019)

A cidade teve ao longo do processo de produção de seu espaço urbano a interferência da elite local, que por meio de sua atuação criou uma estrutura urbana estratificada (Soares, 1995). Isto se deu pelo fato de que a classe dominante se apropriou dos mecanismos do Estado para a implantação de políticas urbanas que possibilitassem materializar seus interesses. Exemplo desta apropriação foi a inserção da Rede Ferroviária Mogiana, e a construção de uma estação em 1895, o que viabilizou o primeiro Projeto Urbano em 1907 com a implantação de seis avenidas, que ligou o núcleo original em uma extensão de um quilômetro, até a estação, que viria a se configurar como o atual centro da cidade.

Na primeira metade do século XX – fase inicial da urbanização de Uberlândia – Moura & Soares (2009) observaram que as vilas operárias também contribuíram para a expansão da periferia da cidade. Todavia, nota-se que é por meio da atuação da empresa imobiliária e das intervenções do Poder Público na produção de moradias para classe trabalhadora que a cidade de Uberlândia tem seu espaço largamente ampliado (Moura & Soares, 2009).

Neste período já se observava que “o problema da habitação na cidade não estava relacionado com a falta de terra urbana, mas, sim, com os altos preços de que essa terra era dotada” (Moura & Soares, 2009, p. 27). Na década de 1940 o Estado desempenhou importante papel intervindo no problema da *habitação* “participando da produção e comercialização de moradias populares destinadas aos grupos de baixa renda, por meio, inicialmente, da criação da Fundação Casa Popular, em 1946” (Moura

& Soares, 2009, p. 27).

Por meio da atuação da elite local foram impostas à classe trabalhadora determinadas áreas para sua reprodução, uma vez que a classe dominante direcionou para certas áreas os investimentos em infraestrutura, e também promoveu maior alocação de capital por meio da instalação de determinados equipamentos urbanos. Quanto ao conteúdo socioeconômico das áreas da cidade, enquanto o sul ficou reservado para as classes mais abastadas e o norte para o Distrito Industrial, “as áreas leste/oeste para loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais, onde se concentra uma parcela significativa da população assalariada uberlandense” (Soares, 1995, p. 234).

Com relação à produção de edifícios é possível notar que até a década de 1950 este elemento era insignificante na paisagem da cidade de Uberlândia (Ramires, 1998). Soares (1995) observa que a partir da década de 1980 há uma intensificação e também a diversificação das *tipologias* dos edifícios construídos de forma dispersa em vários bairros da cidade. Passam a ser produzidos (por incorporadoras) e comercializados por meio de financiamentos imobiliários pelo BNH num primeiro momento e após 1986, por meio da CEF, edifícios de pequeno porte (até 4 pavimentos). Em 1994 existiam 9.000 unidades residenciais multifamiliares, sendo que 5.980 delas (66,9%) estavam ocupadas e 3.020 (33,1%) em construção (Soares, 1995, p. 248).

Todavia, Ramires (1998) destaca que neste período os edifícios localizados fora da área central da cidade e sua composição arquitetônica não os tornavam atraentes para o mercado imobiliário. Após o ano de 2000 e, sobretudo, após a implantação do programa habitacional MCMV a produção de edifícios foi ampliada e diversificada exponencialmente. O Setor Oeste, por sua vez, tem se destacado pela produção de condomínios (verticais) populares, que chamam atenção pela sua dimensão e também pela simplificação dos aspectos arquitetônicos.

No Setor Oeste antes da implantação do PMCMV já haviam alguns condomínios verticais destinados à classe trabalhadora, dentre eles: “Condomínio Bela Vista”, “Condomínio Europa” e, um terceiro popularmente conhecido como “EMBRA”. Ambos estão localizados no bairro Chácaras Tubalina e apresentam as mesmas *tipologias edilícias* (ver fotos 1 e 2). Entretanto, destaca-se que o condomínio “EMBRA” observado na foto 2 é consideravelmente maior que os demais, e com implantação escalonada em quarteirão convencional e sem cercamento.

Neste setor da cidade pôde-se observar o repentino aumento na produção habitacional de condomínios (verticais) populares após a implantação do PMCMV, que além de ter contribuído para aumentar e diversificar as *tipologias*, reforçou, também, a atuação da empresa imobiliária na produção de habitações destinadas à classe trabalhadora nesta área, sendo que algumas se destacam pelo volume de unidades habitacionais construídas. Na tabela 1 pode-se observar mais detalhadamente a atuação das construtoras no Setor Oeste da cidade de Uberlândia. As imagens a seguir apresentam alguns dos condomínios listados na tabela 1.



Foto 1 – Condomínio Bela Vista / **Foto 2** – Condomínio “EMBRA”

Foto 3 – Condomínio Parque Uruguaiana – MRV / **Foto 4** – Condomínio Parque Uchôa – MRV

Fotos 5 e 6 – Condomínio Cidade Verde – Emccamp / Realiza

Foto 7 – Loft Uberlândia – Sodeste / Castroviejo / **Foto 8** – Residencial Jaraguá II – Britamix

Foto 9 – Condomínio Jardim Uberlândia – MOR

Autoria própria (2014)

Com base na tabela nota-se que os condomínios maiores estão concentrados nas grandes construtoras (MRV, Emccamp, Sodeste, Castroviejo, El Global), enquanto que, condomínios que são compostos por menor número de unidades habitacionais concentram-se sob o domínio de construtoras de menor porte, e, nos dois casos, predominam empresas de origem local. Isto contribui para evidenciar a diversidade de agentes envolvidos no processo e também a predominância da lógica *corporativista* que perpassa a relação público/privado.

Condomínio	Blocos	Pavimentos	Apartamentos	Área Apts	Quartos	Bairro	Construtora	Estágio da Obra
Parque Ubatã	-	-	384	43,38 m²	2	Jardim Holanda	MRV	Em construção
Parque Uchôa	48	4	768	43/44 m²	2	Chácaras Tubalina	MRV	Pronto
Parque Uruguaiana	14	4	224	43,61 m²	2	Chácaras Tubalina	MRV	Pronto
Parque Union	-	4	256	44/45 m²	2	Chácaras Tubalina	MRV	Pronto
Parque Hungria	14	4	224	43 m²	2	Chácaras Tubalina	MRV	Pronto
Cidade Verde	-	4	2.288		2 e 3	Jardim Europa / Mansour	Emccamp / Realiza	Parcialmente Pronto
Residencial Jaraguá	6	4	96	49/64/71 m²	2 e 3	Chácaras Tubalina	Britamix	Pronto
Residencial Jaraguá II	6	4	96	49/64/71 m²	2 e 3	Chácaras Tubalina	Britamix	Pronto
Res. Jardins Imbaúba	12	4	192	49/64 m²	2 e 3	Chácaras Tubalina	Britamix	Pronto
Residencial Palnato I e II	-	4	112	44,82 m²	2	Chácaras Tubalina	El Global	Pronto
Residencial Atlanta	13	4	104	-	2 e 3	Chácaras Tubalina	Portal	Em construção
Residencial Bela Vista	4	7	168	45 m²	2	Panorama	C & A	Em construção
Residencial Pq das Flores	-	-	-	-	-	Jardim Holanda	MOR	Pronto
Jardim Uberlândia	-	4	128	62,11 m²	3	Jardim Holanda	MOR	Em construção
Loft Uberlândia	8	6	480	30 e 33 m²	-	Jardim Patrícia	Sodeste / Castroviejo	Em construção
Residencial Aguapé	2	4	-	-	2	Chácaras Tubalina	Marca Registrada	Pronto
Residencial Aguapé II	4	4	64	51,83 m²	2	Chácaras Tubalina	Marca Registrada	Pronto
Residencial Aguapé III	2	4	-	-	2	Chácaras Tubalina	Marca Registrada	Pronto
Residencial Baltimore	4	4	64	-	-	Chácaras Tubalina	Marca Registrada	Pronto
Res. Jardim Primavera	4	4	64	-	-	Dona Zulmira	Marca Registrada	Pronto
Residencial Tocantins	-	4	576	43 m²	2	Tocantins	HLTS	Em construção
Res. Marco T.Marquez	4	4	80	-	-	Chácaras Tubalina	-	Pronto

Tabela 1 – Setor Oeste – Uberlândia-MG: Condomínios Verticais (populares) construídos entre 2009 e 2013

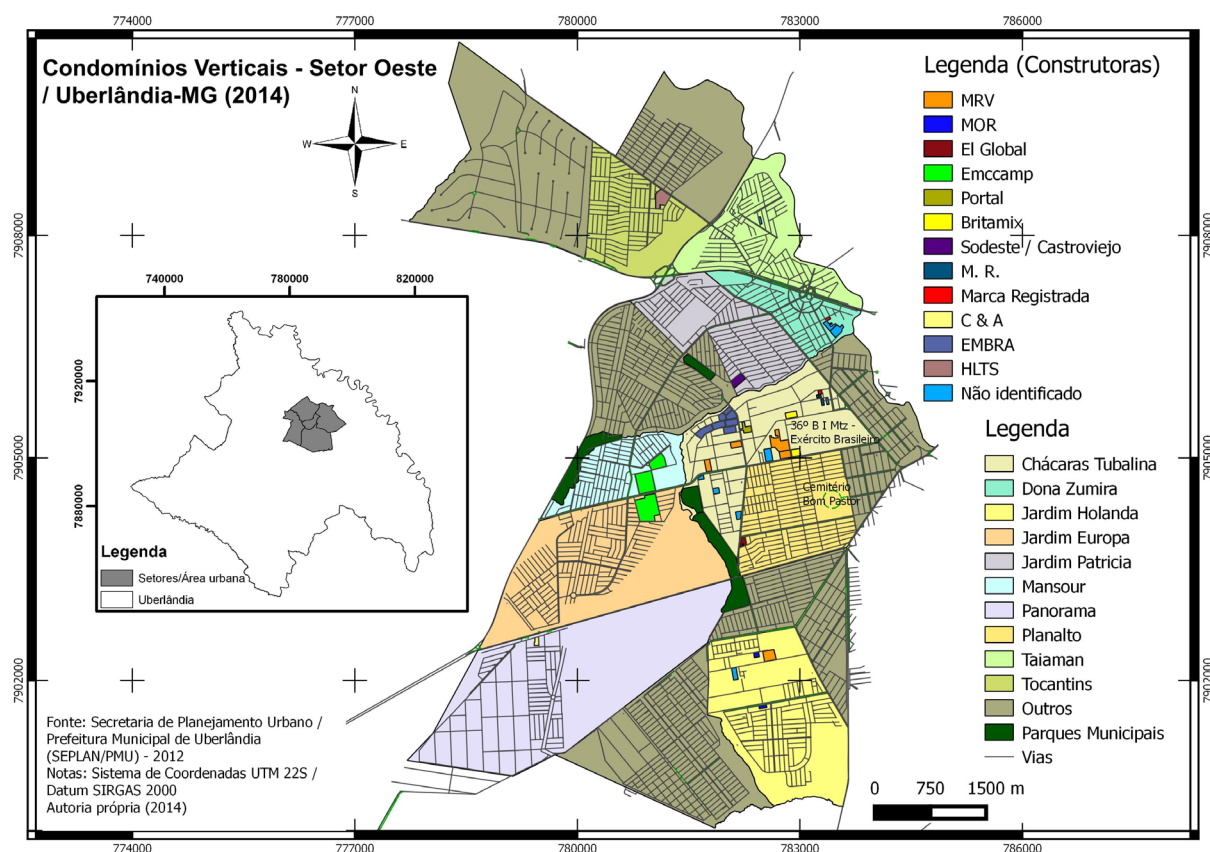
Fonte: Secretaria de Habitação / Secretaria de Planejamento Urbano – Prefeitura Municipal de Uberlândia; MRV Engenharia; Britamix Construções; Emccamp Residencial; Realiza Construtora; El Global Construtora; Portal Incorporadora; MOR Construtora; Marca Registrada Construtora

Org.: dos autores (2019)

Deste domínio sobre a produção de *habitações sociais* por parte das grandes construtoras resulta a simplificação e a redução das *habitações* produzidas, uma vez que se trata da produção em série com fins mercadológicos. Com base na área dos apartamentos apresentados na tabela 1 é possível notar que as grandes construtoras produzem apartamentos com tamanho bastante inferior ao das construtoras de médio

e pequeno porte.

Nota-se também que as fachadas produzidas pelas grades construtoras, assim como as referidas por Bresciani (1984) são, via de regra, monótonas e não demonstram uma preocupação estética. Enquanto que as construtoras de médio e pequeno porte produzem habitações de *aspecto mais agradável*. No mapa 2 é possível observar a localização dos condomínios.



Mapa 2 – Setor Oeste – Uberlândia-MG: Condomínios Verticais (2014)

Org.: dos autores (2019)

Além da simplificação *tipológica* e de uma homogeneização da paisagem pôde-se observar também que a maior parte dos condomínios foi alocada no bairro Chácara Tubalina (ver mapa 2), acarretando em uma ruptura drástica com a paisagem precedente o que permite falar de uma nova *espacialidade* na perspectiva abordada por Santos (1997). E assim, “o profundo processo de mutação cria a destruição dos referenciais que sustentam a vida cotidiana” (Carlos, 2007, p. 45).

Nota-se também que outro bairro, antes composto basicamente por chácaras e condomínios horizontais – o Jardim Holanda, tem sido alvo dos empreendedores imobiliários. Fato que certamente influencia esta atuação das construtoras é a grande disponibilidade de glebas vazias e em áreas até então pouco adensadas se comparadas com os demais bairros do setor.

Ao confrontar a localização dos empreendimentos com o número de unidades habitacionais construídas pode-se questionar o PNHU, uma vez que a concentração

destes empreendimentos numa mesma área pode gerar um adensamento superior ao suportado pela infraestrutura e serviços urbanos existentes. Sendo assim, nota-se que da forma como vem sendo realizada a política de financiamento habitacional do Governo Federal tem contribuído para que *lógica do capital* predomine na estruturação do espaço urbano.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de habitações para a classe trabalhadora na cidade moderna historicamente tem sido atravessada pelos interesses da classe dominante, que ora quer se impor e manter o *status quo*, ora – alicerçada na *lógica do capital* – quer obter taxas de lucro cada vez maiores. Como resultado tem-se um processo de intensa *massificação de habitação* da classe trabalhadora que é induzida pelos mecanismos de mercado e também pela coação operada pelo Estado – pela elite que o controla.

A política de habitação brasileira desde o início do processo de urbanização do território nacional está assentada sobre a contradição fundamental do sistema capitalista – a propriedade privada. Sendo tomado como mercadoria (produto “consumível”) o solo urbano deixa automaticamente de atender aos princípios de *economia do espaço* para servir à *economia do mercado imobiliário*. Nesta ruptura, inevitavelmente a *função social* da propriedade deixa de fazer parte dos projetos e planos urbanísticos (e habitacionais) do Estado.

Pôde-se notar que as consequências deste *urbanismo estatal (mercadológico)* fragmentam e segregam o espaço urbano, gerando uma série de problemas próprios de uma cidade (in)pensada para o mercado. É assim que entram em cena os programas de financiamento imobiliários, como o MCMV, nos quais o corporativismo financeiro atua com total liberdade resguardado pela *ideologia* (da casa própria) que sustenta e reforça a atuação do Estado na promoção dos programas de habitação.

O Setor Oeste da cidade de Uberlândia como pôde ser visto é um caso exemplar da atuação do Estado na promoção de *habitações sociais* e por meio das políticas ali implantadas vem passando por alterações rápidas e intensas na sua paisagem, no seu espaço intraurbano.

Ademais, percebe-se que a concentração dos condomínios numa mesma área pode acarretar na saturação da infraestrutura e serviços urbanos, incorrendo em novos investimentos do poder público para o suprimento da nova demanda gerada pela população que passa a habitar estes condomínios, acentuado pelos deslocamentos diários, principalmente em busca de trabalho, já que nesta região a oferta de empregos é pequena, o que significa agravamento na mobilidade urbana. Sendo assim, questiona-se aqui esta concepção de Política Pública habitacional que prima pela lei de mercado em detrimento do social e concebe uma cidade fragmentada, *habitats* desumanos e passa ao largo do ato criativo intrínseco à *práxis* urbana na sua essência.

REFERÊNCIAS

- ARGAN, G.C. Arquitetura e Ideologia. In: _____. **Projeto e destino**. São Paulo: Ática, 2001. pp.71 – 84.
- ARGAN, G. C. Condições históricas do Urbanismo. In: _____. **Projeto e destino**. São Paulo: Ática, 2001. pp.85 -92.
- BRESCIANI, M. S. M. MetrÓpole: As Faces do Monstro Urbano (as cidades no século XIX). **Revista Brasileira de História**. v. 5, n. 8/9, p. 35 – 68, 1984.
- BRITAMIX CONSTRUÇÕES. 2014. **Britamix Construções**. Disponível em: <<http://www.britamix.com.br>>. Acesso em: março de 2014.
- CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. v. 13, n. 2, 27-53, 2011.
- CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007, 123p.
- CASA CIVIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988.
- CASA CIVIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção à compra e dá outras providências. Brasil, 2001.
- CASA CIVIL. **Lei nº 10.257, de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasil, 2001.
- CASA CIVIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiárias de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de junho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasil, 2009.
- CAVALCANTI, L. 1999. Modernistas, arquitetura e patrimônio. In: PANDOLFI, D. (Org.) **REPENSANDO o Estado Novo**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, pp. 179 – 189.
- CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 4 ed., 2005.
- EMCCAMP RESIDENCIAL. **Emccamp Residencial**. Disponível em: <<http://emccamp.com.br>>. Acesso em: março de 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE – Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: maio de 2019.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARTINS, S. O urbanismo esse (des)conhecido saber político. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. v. 3, p. 39-59, 2000.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2011. **Portaria nº 601, de 26 dezembro de 2011**. Brasil. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasil, 2011.

MOR CONSTRUTORA. **Mor Construtora**. Disponível em: <<http://morconstrutora.com.br>>. Acesso em: março de 2014.

MOURA, G. G.; SOARES, B. R. A PERIFERIA DE UBERLÂNDIA/MG: da sua origem até a sua expansão nos anos 1990. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 22-40, 2009.

MRV ENGENHARIA. **Mrv Engenharia**. Disponível em: <<http://mvr.com.br>>. Acesso em: março de 2014.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. **A verticalização do espaço urbano de Uberlândia**: uma análise da produção e consumo da habitação. 1998. 319 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

REALIZA CONSTRUTORA. **Realiza Construtora**. Disponível em: <<http://realizaconstrutora.com.br>>. Acesso em: março de 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_e_a_Questao_Urbana_RCCS9.PDF>. Acesso em: maio de 2013.

SANTOS, M. Paisagem e Espaço. In: **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: HUCITEC, 5 ed., 1997. p. 61-74.

SOARES, B. R. **Uberlândia**: da cidade jardim ao portal do cerrado – imagens e representações no Triângulo Mineiro. 1995. 347 f.. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2 ed., 2005. 192p.

UBERLÂNDIA. **Lei complementar nº 525, de 14 de maio de 2011**. Dispõe sobre o zoneamento e ocupação do solo do Município de Uberlândia e revoga a Lei complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000. Uberlândia, 2011.

UBERLÂNDIA. **Decreto nº 14.277, de 8 de agosto de 2013**. Dispõe acerca dos critérios, prioridades e procedimentos para a seleção de beneficiário para os projetos habitacionais de interesse social implementados no âmbito do Programa Federal Minha Casa Minha Vida no município de Uberlândia, revoga o decreto nº 12.456, de 29 de setembro de 2010, e dá outras providências. Uberlândia, 2013.

UBERLÂNDIA. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Banco de Dados Integrados de Uberlândia**. Disponível em: <<http://uberlandia.mg.gov.br>>. Acesso em: maio de 2019.

VILLAÇA, F. Segregação e estruturação do espaço intra-urbano. In: _____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.p. 311-361.

VITRINE DE IMÓVEIS VIRTUAL. 2014. **Residencial Bela Vista** [Em linha]. Disponível em: <<http://vitrineimoveisudi.blogspot.com.br/2013/08/residencial-bela-vista.html>>. Acesso em: março de 2014.

O POTENCIAL DO SELO CASA AZUL NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SUSTENTÁVEL

Henriette da Silva Perbeils

PROARQ - UFRJ: Programa de Pós-Graduação em arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro. E-mail: henriperbeils@hotmail.com

Mauro Cesar de Oliveira Santos

PROARQ - UFRJ: Programa de Pós-Graduação em arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro. E-mail: maurosantos@fau.ufrj.br

RESUMO: O surgimento do Selo Casa Azul expedido pela Caixa Econômica, principal banco financiador da produção habitacional, corrobora a tendência da construção de empreendimentos habitacionais sustentáveis, inclinação que também alcança o setor da habitação de interesse social, por gerar redução de gastos com moradia, qualidade na vida do usuário e diminuição no impacto ambiental. Sob esse ponto de vista, este artigo busca analisar o potencial do Selo Casa Azul na produção de habitação de interesse social sustentável. Para avaliar esse potencial, destacam-se dois empreendimentos já certificados pelo Selo em nível ouro: O edifício HAB 2 na comunidade da Babilônia, no Rio de Janeiro e o Condomínio E e G na comunidade de Paraisópolis, em São Paulo. Com base na análise dos critérios que foram alcançados e em tabelas elaboradas, verificam-

se os quesitos em comum, bem como os mais relevantes para a conquista do selo em nível ouro. Ademais, é realizada uma comparação entre o Selo Casa Azul e a Norma 15575 – Edificações Habitacionais – Desempenho, com o propósito de identificar similaridades entre os quesitos do selo e os critérios da norma. Como resultado, sistematizam-se os pontos em comum detectados. Dessa maneira, observa-se que o Selo Casa Azul pouco se aproxima da NBR 15575, e nos dois empreendimentos analisados, o Condomínio E e G conquistou maior número de critérios, porém concentrou-os em uma única categoria. O edifício HAB 2, embora obteve menor quantidade de critérios, conseguiu distribuí-los de maneira mais uniforme e equilibrada, não priorizando uma única categoria. Por fim, conclui-se que o Selo é uma ferramenta importante na inserção de empreendimentos destinados à habitação de interesse social no contexto das edificações sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: habitação de interesse social, Selo Casa Azul, sustentabilidade, Norma de desempenho.

THE POTENTIAL OF SELO CASA AZUL
IN THE PRODUCTION OF SUSTAINABLE
LOW-INCOME HOUSING

ABSTRACT: The appearance of the Selo Casa Azul issued by Caixa Econômica, the main bank that finances housing production in Brazil, confirms the trend towards the construction of sustainable housing developments, a currency that also reaches the low-income housing sector, as it generates a reduction in housing costs, quality of life for the user and reduced environmental impact. From this point of view, this article seeks to analyze the potential of Selo Casa Azul in the production of sustainable low-income housing. In order to evaluate this potential, two projects that have already been certified by Selo Casa Azul in gold Level are selected: The HAB 2 building in the Babilônia community in Rio de Janeiro and the Condomínio E e G building in the Paraisópolis community in the city of São Paulo. Based on the analysis of the criteria that have been reached and on elaborated tables, the common points are verified, as well as the most relevant ones for the achievement of the gold level. In addition, a comparison is made between the Selo Casa Azul and Standard 15575 - Housing Building Performance, with the purpose of identifying similarities between the Selo Casa Azul requirements and the standard criteria. As a result, the common points detected are systematized. In this way, it can be observed that the Selo Casa Azul is not very close to NBR 15575, and in the two projects analyzed, Condomínio E and G conquered a greater number of criteria, but concentrated them in a single category. The HAB 2 building, although it obtained fewer criteria, managed to distribute them in a more uniform and balanced way, not prioritizing a single category. Even so, the Selo Casa Azul is an important tool in the insertion of projects intended to low-income housing in the context of sustainable buildings.

KEYWORDS: Low-Income Housing, Selo Casa Azul, Sustainability, Housing Building Performance Standard.

1 | INTRODUÇÃO

1.1 A Tendência das Edificações Sustentáveis

A construção civil é umas das atividades mais importantes para o desenvolvimento social e econômico, entretanto produz grandes impactos ambientais, “quer pelo consumo de recursos naturais, quer pela modificação da paisagem ou pela geração de resíduos” (PINTO, 2005). O autor ainda complementa, dizendo que o desafio do setor da construção civil é o de “conciliar uma atividade produtiva dessa magnitude com condições que conduzam a um desenvolvimento sustentável consciente e menos agressivo ao meio ambiente” (PINTO, 2005). Sob esse ponto de vista, depreende-se que o desenvolvimento sustentável prevê o melhor aproveitamento dos recursos naturais nos processos construtivos, visando a redução dos impactos ambientais e a manutenção do meio ambiente, para que o mesmo possa atender as demandas das atuais e futuras gerações. Acrescenta-se assim, a definição do Conselho Internacional para Pesquisa e Inovação em Construção (CIB) para construção sustentável: “processo holístico para restabelecer e manter a harmonia entre os ambientes natural

e construído e criar estabelecimentos que confirmem a dignidade humana e estimulem a igualdade econômica” (CIB, 2002).

Nesse contexto, A Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura – AsBEA e o Conselho Brasileiro de Construção Sustentável - CBCS apud Corrêa (2009) estabelecem alguns princípios básicos para construção sustentável, dentre eles destacam-se: o aproveitamento de condições naturais locais; Utilização mínima do terreno e integração ao ambiente natural; Não provocar ou reduzir impactos no entorno, como: paisagem, temperaturas e concentração de calor, sensação de bem-estar, dentre outros.

Paralelamente as diretrizes de construção sustentável, as certificações ambientais, na construção civil, ganham força no mercado configurando um novo panorama nas construções habitacionais. Essa inclinação na incorporação de técnicas construtivas mais sustentáveis e aplicação de certificações ambientais oferece maior desempenho ao ambiente construído, reduzindo resíduos gerados pela construção civil e preservando recursos naturais do meio ambiente (VILLORIA SÁEZ et al., 2014). A seguir destacam-se o aparecimento das principais certificações ambientais em vigor no país: a certificação Americana LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) dada pela Green Building Council, com intuito de promover e fomentar práticas sustentáveis na construção, o Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações (PROCEL EDIFICA) implementado pela empresa Eletrobrás com o propósito de incentivar a conservação e o uso eficiente dos recursos naturais, como água luz, ventilação dentre outros. O selo AQUA-HQE (Haute Qualité Environnementale) expedido pela fundação Vanzolini. E por fim, o Selo Casa Azul, emitido pelo principal banco financiador de habitações: a Caixa Econômica Federal que tem como objetivo promover o uso racional dos recursos naturais na construção e melhoria na qualidade de moradia. Este em particular será o objeto de estudo deste artigo.

Ainda na perspectiva de edificações sustentáveis, a vigência da Norma de Desempenho da ABNT (associação brasileira de normas técnicas) - NBR 15575 criada em 2008 e revisada em 2013, ratifica a preocupação com a sustentabilidade e desempenho técnico. A Norma apresenta requisitos a serem cumpridos pelas incorporadoras e projetistas diretamente envolvidos no processo de construção, desde a concepção até o fim da vida útil da edificação. Expõe ainda requisitos do usuário relativos a segurança, habitabilidade e sustentabilidade, sendo este último dividido em durabilidade, manutenibilidade e impacto ambiental. Embora a NBR 15575 não seja uma lei nacional, a ABNT é uma instituição de alto reconhecimento e prestígio no setor da construção civil, considerada como “entidade responsável por determinar padrões mínimos de qualidade para produtos e serviços realizados no Brasil” (CBIC, 2013).

1.2 A Produção Atual de Habitação de Interesse Social Sustentável

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de 2010, cerca de 11.425.644 de pessoas, o equivalente a 6% da população do país, vive em

comunidades como favelas, áreas suburbanas ou invasões de terrenos. O que essas pessoas têm em comum, é quase sempre a falta de infraestrutura, saneamento e acesso a transporte público de qualidade, além de condições precárias de vida. Por isso, a questão da habitação social é de extrema relevância e deve ser tratada com prioridade não só pelas políticas públicas, mas por toda a sociedade, como confirma a arquiteta Raquel Rolnik:

A importância da moradia adequada para todos, indivíduos, famílias e comunidades é óbvia. A moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das ações públicas. Apesar disso, bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia no mundo, inclusive em países ricos. (ROLNIK, 2009).

Mata Romero elabora um conceito de sustentabilidade amplo, além da dimensão ecológica, para as cidades de forma geral, no trecho seguinte:

A construção da sustentabilidade nas cidades brasileiras significa enfrentar várias questões desafiadoras, como a concentração de renda e a enorme desigualdade econômica e social, o difícil acesso à educação de boa qualidade e ao saneamento ambiental, o déficit habitacional e a situação de risco de grandes assentamentos, além da degradação dos meios construído e natural, e dos acentuados problemas de mobilidade e acessibilidade. (ROMERO, 2006, p. 55).

Em consonância com a autora, a integração entre sustentabilidade e habitação de interesse social, pode fomentar o desenvolvimento socioeconômico e cultural da sociedade, bem como a melhoria e manutenção do meio ambiente, reduzindo gastos com energia e melhorando o desempenho energético das edificações. Essa relação torna as pessoas mais conscientes do sentido de coletividade e preservação do ecossistema, além de proporcionar uma sociedade mais igualitária, e colaborar para uma utilização espacial mais adequada às suas necessidades, reafirmando o desenvolvimento de uma nação com consciência ecológica e responsabilidade ambiental.

O Programa Minha casa Minha Vida, realizado pelo governo federal desde 2009 é a referência atual em termos de política habitacional nacional. O programa subsidia ou facilita a aquisição da casa ou apartamento para famílias de baixa renda. Desde 2009 até 2016, já contribuiu para a produção de milhões de unidades habitacionais, impacto significativo na produção habitacional no país. Entretanto, muitas críticas são feitas em relação a forma com que essas habitações são projetadas e construídas. Geralmente, elege-se um único padrão arquitetônico que é repetido em todas as regiões do país, desprezando as variáveis climáticas e socioculturais da localidade em que se insere o empreendimento, conforme destaca Takeda:

É uma reprodução de padrões arquitetônicos sem uma preocupação maior com as características regionais, desconsiderando as diversidades socioeconômicas, culturais, climáticas e tecnológicas existentes dentro do nosso território, resultando em construções de baixa qualidade construtiva e não atendem às necessidades de seus usuários. (TAKEDA, 2005 apud FITTIPALDI).

Mônica Fittipaldi acrescenta ainda a falta de diretrizes sustentáveis nos processos

construtivos de edificações destinadas a habitação social: “não se enquadra nos critérios de redução do consumo e da geração de energia, preservação dos recursos ambientais e proteção da saúde, qualidade de vida e consequentemente produtividade da população” (FITTIPALDI 2008 p.12). Essas diretrizes são notoriamente relevantes para a melhoria das habitações, preservação do ambiente natural e redução dos gastos com moradia. Nesse sentido, observa-se que o programa Minha Casa Minha Vida começou a elaborar princípios relativos a sustentabilidade após 7 anos de produção habitacional. Em 2016 foi lançado o programa “Casa + sustentável” que conta com 4 cadernos no estilo guia de orientação para as empresas que constroem os empreendimentos habitacionais sociais. Os cadernos buscam qualificar a inserção urbana e a sustentabilidade nos empreendimentos e representam um esforço da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) para associar a sustentabilidade nas novas construções. Dos 4 volumes, destacam-se o caderno 2 e o 4, que trazem recomendações de desenho urbano, diretrizes de projeto e especificações mínimas urbanísticas, utilizando princípios de conectividade, mobilidade e sustentabilidade. Além de explicitar as relações de hierarquia no espaço urbano, com enfoque nos espaços livres dos conjuntos habitacionais.

O planejamento de áreas residenciais com lazer e serviços conjugados aproxima origens e destinos dos deslocamentos, reduzindo a necessidade de sistemas de transporte público coletivo e estimulando o uso dos modos não motorizados, o que, por sua vez, é o caminho para uma cidade sustentável. (CADERNO 02, Parâmetros Referenciais, p10).

1.3 O Selo Casa Azul: Certificação Ambiental da Caixa Econômica Federal

Foi criado em 2010, pela Caixa Econômica Federal, com propósito de reconhecer projetos habitacionais que colaboram com a redução de impactos ambientais e também busca “reconhecer os empreendimentos que utilizam soluções mais eficientes aplicadas à construção, ao uso, à ocupação e à manutenção das edificações, objetivando incentivar o uso racional de recursos naturais e a melhoria da qualidade da habitação de seu entorno” (CASTRO FILHO, 2013). O selo é uma certificação socioambiental voluntária e pode ser requerido por construtoras, incorporadoras, poder público, empresas públicas de habitação dentre outras. O fato de ter sido desenvolvido no país privilegia a realidade construtiva e habitacional brasileira, em detrimento de outras certificações estrangeiras (como LEED e AQUA) que implementam soluções internacionais em práticas construtivas tradicionais e locais.

A grande dificuldade de implementar as metodologias internacionais de avaliação ambiental no Brasil é seu atendimento nos itens de avaliação, visto que muitos pontos são relativos às características construtivas do país de origem. (RODRIGUES et al., 2010).

Desenvolvido em conjunto com uma equipe técnica da Caixa econômica, professores da escola politécnica de São Paulo, Universidade federal de Santa

Catarina e Universidade Estadual de Campinas, o método de avaliação para a concessão da certificação consiste no cumprimento dos critérios determinados no Guia de Sustentabilidade Ambiental – Selo Azul – Boas práticas para a construção sustentável (CAIXA 2010). A seguir destacam-se os objetivos do guia:

Ao se criar o Selo Casa Azul CAIXA, pretende-se incentivar o uso racional de recursos naturais na construção de empreendimentos habitacionais, reduzir o custo de manutenção dos edifícios e as despesas mensais de seus usuários, bem como promover a conscientização de empreendedores e moradores sobre as vantagens das construções sustentáveis. (CAIXA, 2010, p.4).

A avaliação do empreendimento conta no total com 53 critérios divididos em 6 categorias (Tabela 2). De acordo com os critérios alcançados, a edificação pode conquistar o nível ouro, prata ou bronze (Tabela 3).

Categoria	Critérios		Total	Porcentagem [%]
	Obrigatórios	Facultativos		
Qualidade Urbana	2	3	5	9,43
Projeto e Conforto	5	6	11	20,75
Eficiência energética	3	5	8	15,1
Conservação de Recursos Materiais	3	7	10	18,86
Gestão da água	3	5	8	15,1
Práticas Sociais	3	8	11	20,75
Total	19	34	53	100
Porcentagem [%]	35,84	64,16	100	

Tabela 2: Divisão dos critérios do Selo Casa Azul em categorias
Elaborada pela autora. Dados obtidos em: CAIXA, 2010, Selo Casa Azul.

Selo Casa Azul Nível	Critérios		Total
	Obrigatórios	Livre escolha	
Ouro	19	12	31
Prata	19	6	25
Bronze	19	0	19

Tabela 3: Níveis do Selo Casa Azul
Elaborada pela autora. Dados obtidos em: CAIXA, 2010, Selo Casa Azul.

O guia é dividido em 2 partes: A primeira reúne uma série de dados sobre o impacto ambiental que a construção civil gera no meio ambiente enfatizando a necessidade de implantar diretrizes sustentáveis no processo construtivo. Logo após, define-se os critérios e procedimentos de avaliação do Selo. E por último, adiciona-se o conceito de agenda do empreendimento que consiste em um documento que tem por objetivo identificar os aspectos “socioambientais relevantes para o empreendimento

em questão, servindo de guia para selecionar ações a serem adotadas, considerando-se os recursos disponíveis e as características dos usuários” (JOHN et al., 2010). Considera também que “O grau de sustentabilidade socioambiental do empreendimento vai depender da qualidade do processo de formulação da agenda” (JOHN et al., 2010). A segunda parte do guia é dividida em capítulos, cada um referente a uma das 6 categorias (Tabela 2), onde apresentam-se os princípios e critérios a serem atingidos.

Para a concessão do Selo é necessário a entrega de documentos relativos ao empreendimento. Segundo John et al. (2010), a verificação dos critérios será atribuída mediante análise de projeto, assim como o nível alcançado pelo empreendimento. Concluindo a concessão do Selo, a Caixa Econômica oferece apoio ao requerente para o correto preenchimento dos formulários. Após analisado o projeto e documentação, o selo é finalmente concedido ao empreendimento.

Ainda no contexto do Selo Casa Azul, Raquel Zandemonigne e Tulio Tibúrcio afirmam que a certificação é um instrumento importante na proposição e avaliação de empreendimentos habitacionais no Brasil, já que abarca em seu escopo questões que vão além dos quesitos referentes à avaliação ambiental, (Zandemonigne e Tibúrcio, 2013), os autores citam como exemplo a categoria referente a práticas sociais da certificação, que objetiva envolver a comunidade com o empreendimento, como estratégia para colaboração na redução do quadro de desigualdades sociais e para a sustentabilidade da construção, (Caixa, 2010). Referindo-se a sua metodologia, o Selo Casa Azul, estipula critérios prescritivos atendidos por meio de soluções projetuais e aplicados na etapa de projeto, além de apresentar em suas referências bibliográficas a norma brasileira de desempenho (NBR 15575 -ABNT, 2013) com o propósito de contemplar uma avaliação que leve em conta o desempenho da edificação (Oliveira, 2014). Ainda de acordo com a autora Vivian Oliveira, o selo busca também adequar-se as recomendações da Norma de Desempenho vigente atualmente, revelando uma tentativa de seguir os padrões da norma.

2 | METODOLOGIA

Inicialmente foi realizado um levantamento das edificações já certificadas pelo Selo Casa Azul, desde o ano de sua criação (2010) até o ano de 2017, organizado numa tabela síntese. Posteriormente, identificou-se a quantidade de empreendimentos voltados para habitação de interesse social e os destinados para habitação não social. Os resultados são analisados por meio de gráficos. Dentre os empreendimentos de habitação de interesse social certificados, destacam-se dois: o Condomínio E e G de Paraisópolis, localizado em São Paulo. A escolha se justifica por ter sido o empreendimento que conquistou maior número de critérios (39) dentre os empreendimentos levantados, pelo requerente ser a prefeitura de São Paulo, além do acesso à documentação que descreve os critérios alcançados, bem como a concessão do Selo. O outro empreendimento escolhido é o edifício HAB 2, localizado

no morro da Babilônia, no Rio de Janeiro. Esta escolha se justifica devido ao acesso à documentação que descreve os critérios alcançados, bem como a concessão do Selo e pelo requerente ser a prefeitura do Rio de Janeiro. Análises e comparações entre os dois empreendimentos selecionados foram realizadas, com o propósito de identificar os critérios em comum alcançados, os mais relevantes para obtenção do selo em nível ouro e as categorias mais privilegiadas. Os resultados são organizados em tabelas e analisados em gráficos. Por fim, busca-se detectar o grau de proximidade do Selo Casa Azul com a Norma de desempenho (NBR-15575 de 2013), por meio de comparação entre os critérios estipulados pelo selo e os estabelecidos na norma. Os pontos em comum identificados são sistematizados em uma tabela síntese.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Empreendimentos Certificados Pelo Selo Casa Azul

O levantamento de todos os empreendimentos certificados pelo Selo Casa Azul desde o ano de seu surgimento (2010) até o ano de 2017 objetiva mostrar um panorama dos tipos de edificações que vêm sendo certificadas. Observa-se na (Tabela 4) a discriminação das construções, cada uma com nome do empreendimento, número de unidades habitacionais, requerente, local, nível e número de critérios alcançados, bem como o uso. As linhas amarelas destacam os empreendimentos destinados à habitação de interesse social (identificados como hab. social) referentes a construções destinadas a famílias com renda mensal equivalentes as faixas 1 (até R\$ 1800), faixa 1,5 (R\$ 1800 até R\$ 2350), faixa 2 (R\$ 2350 até R\$ 3600) e faixa 3 (de R\$3600 até R\$ 6600). As demais linhas são os empreendimentos residenciais destinados à habitação, porém, não voltados para habitação social (identificados simplesmente como habitação não social) destinados a famílias com renda superior a faixa 3, acima de R\$ 6600,00. De um total de 20 empreendimentos certificados, 7 são destinados à habitação social, representando 35% do total, enquanto 65 % são voltados para habitação não social, conforme figura 1, expressando que a busca pelo selo vem sendo dominada por empreendimentos não destinados à habitação social. Contudo, nas edificações destinadas a habitação social, observa-se sempre o papel do governo, hora como requerente, como nas Prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo e hora como subsidiário, como nos programas MCMV (Minha Casa Minha Vida).

Nome do empreendimento	Unidades habitacionais	Requerente	Local	Nível	Critérios	Uso
Residencial Bonelli	45	Costrutora Rogga	Joinville-SC	Ouro	32	Habitação não social
Condomínio E e G - Paraisópolis	117	Prefeitura de São Paulo	São Paulo -SP	Ouro	39	Hab. Social
HAB 2 - Babilônia	16	Prefeitura do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	33	Hab. Social
Vile Barcelona	32	Cosntrutora PRECON-Subsídio MCMV-faixa 3	Betim-MG	Prata	29	Hab. Social
Residencial Guaratinguetá	35	Construtora Bairro Novo-Subsídio MCMV - faixa 1	Santo André-SP	Ouro	35	Hab. Social
Residencial Parque Jequitibá	62	Construtora Mazzini Gomes	Vitória-ES	Ouro	33	Habitação não social
Jardins Mangueiral	2514	Contrutora Bairro Novo-Subsideo MCMV-faixa 3	Brasília-DF	Ouro	32	Misto com Hab. Social
Residencial brahma	131	Cosntrutora Viana e Moura-Subsideo MCMV - faixa 3	Garanhuns-PE	Ouro	29	Hab. Social
Vila dos Atletas - Condomínio 1	476	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Vila dos Atletas - Condomínio 2	408	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Vila dos Atletas - Condomínio 3	544	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Vla dos Atletas - Condomínio 5	680	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Vila dos Atletas - Condomínio 7	544	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Vila dos Atletas - Condomínio 9	408	Ilha pura empreendimentos imobiliários	Rio de Janeiro-RJ	Ouro	31	Habitação não social
Residencial Diamante do Lago	180	JP Arquitetura e Construção	Palmas-TO	Prata	24	Habitação não social
Residencial Pérola da Pedra	80	VITA Construtora	Palhoça-SC	Ouro	36	Habitação não social
Edifício Arthe Azul	24	TheEng Empreendimentos	Teresina-PI	Ouro	31	Habitação não social
Bela Cintra	112	Even Costrutora e incorporadora	São Paulo -SP	Ouro	31	Habitação não social
Aquarela São José	114	Baú Construtora Subsídio MCMV	São José dos Pinhais-PR	Prata	25	Hab. Social
Condomínio residencial Laize	180	P3 Engenharia LTDA - ME	Maringá-PR	Ouro	30	Habitação não social

Tabela 4: Empreendimentos certificados pelo Selo Casa Azul

Elaborada pela autora. Dados obtidos em: SANTOS e MOTTA, 2016 e PELLIZETTI, 2018

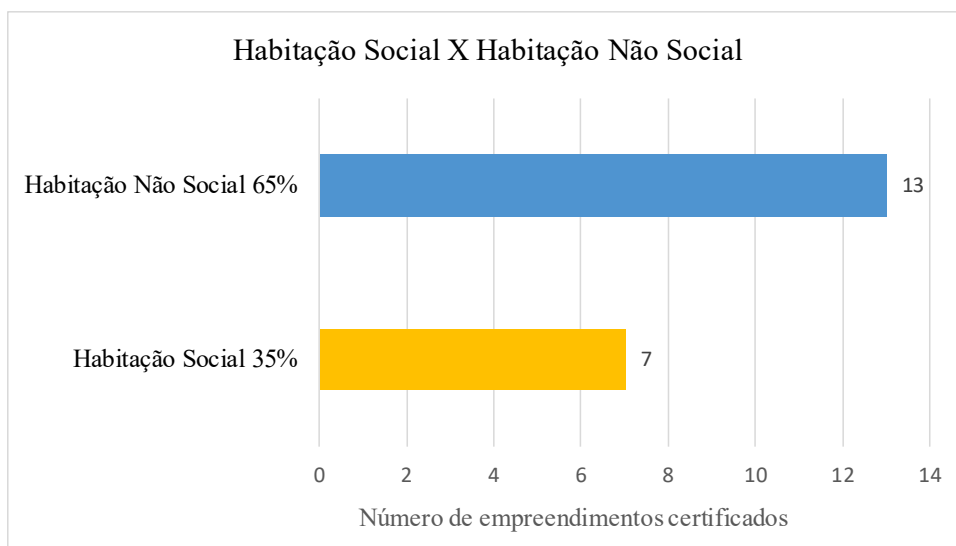


Figura 1: Empreendimentos certificados pelo Selo Casa Azul: Habitação Social x Habitação Não Social.

Elaborada pela autora. Dados obtidos em: SANTOS e MOTTA, 2016 e PELLIZETTI, 2018

Analisando os empreendimentos certificados pelo Selo Casa Azul distribuídos por regiões brasileiras, verifica-se que as Regiões Sudeste seguida pela Sul são as que mais possuem edificações certificadas. Entretanto, nessas regiões o número de empreendimentos voltados para habitação social é menor que os destinados à habitação não social, conforme (figura 2). Destacam-se ainda as regiões Centro-Oeste sem nenhum empreendimento de habitação não social, apenas um voltado para habitação social e a Norte sem nenhuma edificação de habitação social certificada. Desse modo, depreende-se que as regiões Sul e Sudeste concentram o maior número de empreendimentos certificados pelo selo, provavelmente por serem as mais prósperas economicamente, do País. Abaixo segue o ranking das Regiões com maior número de empreendimentos certificados pelo selo Casa Azul:

1. Sudeste
2. Sul
3. Nordeste
4. Centro - Oeste e Norte

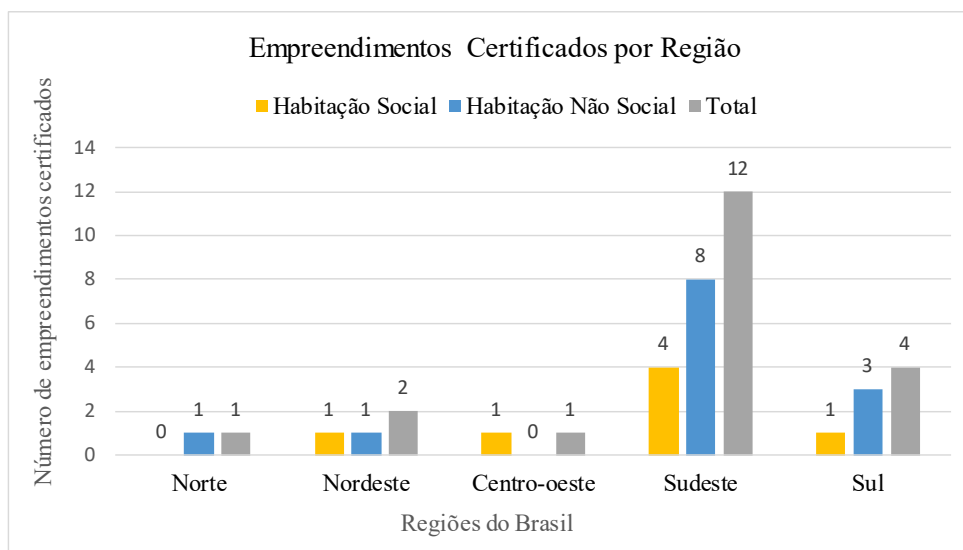


Figura 2: Empreendimentos certificados pelo Selo Casa Azul, por regiões do Brasil.

Elaborada pela autora.

Em contraste com a figura 2, os dados da figura 3 revelam que em termos de unidades habitacionais certificadas, as regiões que detêm maior quantidade são a Sudeste e a Centro-oeste. Nesse aspecto, a região Centro-Oeste com apenas 1 empreendimento certificado voltado para habitação social, ultrapassa a Região Sul. Fato que pode ser explicado pelo grande número de unidades habitacionais do empreendimento Jardins Mangueiral, construído em Brasília, com 2514 moradias. Abaixo segue o ranking das Regiões que possuem maior número de unidades habitacionais certificadas pelo selo Casa Azul:

1. Sudeste
2. Centro-Oeste
3. Sul
4. Norte
5. Nordeste

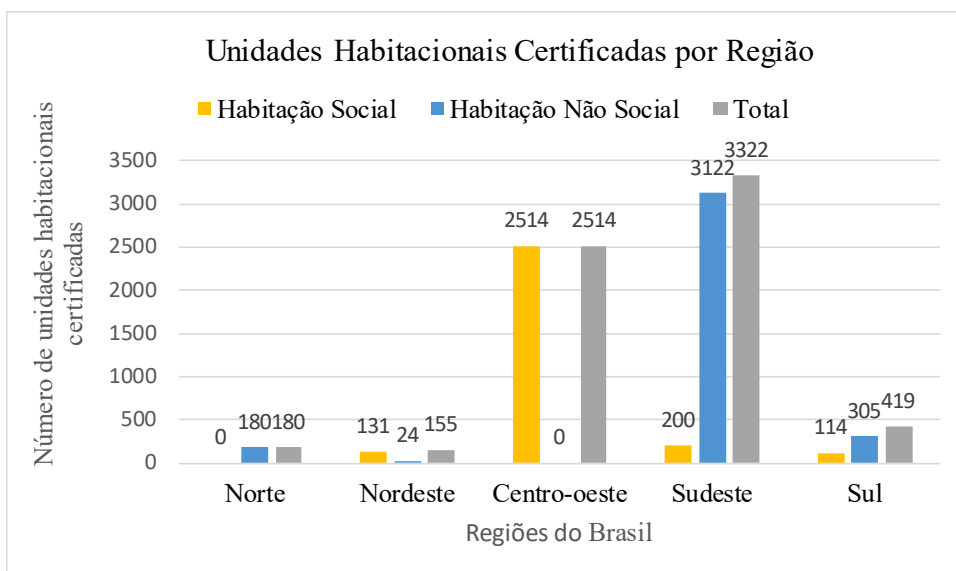


Figura 3: Unidades habitacionais certificadas pelo Selo Casa Azul, por regiões do Brasil.

Elaborada pela autora.

Comparando o ranking nas duas situações, observa-se que em termos de total de empreendimentos certificados, destacam-se as regiões Sudeste e Sul, enquanto que as regiões Centro-oeste e Norte ficam em último lugar, empatadas. Quando se avalia o total de unidades habitacionais certificadas, a região Sudeste permanece em primeiro lugar, seguida da região Centro-Oeste, antes na última colocação e as regiões Norte e nordeste aparecem nas últimas colocações.

Distribuição por Região	
Empreendimentos Certificados	Unidades Habitacionais Certificadas
1 - Sudeste	1 - Sudeste
2 - Sul	2 - Centro-Oeste
3 - Nordeste	3 - Sul
4 - Centro-Oeste e Norte	4 - Norte
	5 - Nordeste

Tabela 5: Ranking por Região brasileira

Elaborada pela autora.

3.2 Edifício HAB 2 e Condomínio E e G: Análise dos Critérios Alcançados

Os **condomínios E e G** fazem parte do conjunto habitacional de Paraisópolis, que foi financiado pelo programa PAC Favelas do governo Federal, com intuito de urbanizar a favela de Paraisópolis, localizada em São Paulo. As edificações construídas foram destinadas ao reassentamento de famílias que tiveram suas casas removidas, para as obras de urbanização da favela. O conjunto habitacional de Paraisópolis conta no total com 7 condomínios independentes entre si: A, B, C, D, E, F e G. Os condomínios E e G foram certificados em 2012 pelo Selo Casa Azul em nível ouro, conforme demonstrado

em (Tabela 4), sendo o primeiro empreendimento destinado a habitação social a conquistar um selo sustentável no Brasil. Os condomínios E e G são compostos cada um por 4 blocos, com 4 pavimentos superiores acima de um pavimento intermediário considerado como térreo e mais 4 pavimentos inferiores, abaixo do térreo. Os blocos edificados acompanham a declividade do solo do terreno, em escalonamento. O sistema construtivo utilizado é de paredes em blocos de concreto, que receberam armadura de aço e preenchimento em grout. Esse material construtivo permite a modulação das medidas do projeto, além de proporcionar maior facilidade na construção.



Figura 4: Condomínio E e G, Paraisópolis- S.P

Fonte: Construção e Mercado, edição 136 (2012)

O edifício HAB 2 localiza-se no Morro da Babilônia, no bairro do Leme, no Rio de Janeiro. Foi construído em 2011 e financiado pela prefeitura do estado do Rio, pelo programa Morar Carioca Verde, que visava a construção de edifícios voltados para habitação social, para assentar famílias que tiveram suas casas demolidas em programas de urbanização realizados anteriormente na comunidade. No projeto inicial do Morar Carioca Verde, foi previsto a construção de 3 empreendimentos de moradia popular: HAB 1 (não construído), HAB 2 (construído) e HAB 3 (construído). O edifício HAB 2 foi certificado pelo Selo Casa Azul em nível ouro, conforme listado em (Tabela 4) no ano de 2012. Foi o primeiro empreendimento do estado destinado a habitação social a receber o selo de sustentabilidade. O edifício conta com aquecimento solar da água, o que diminui o consumo elétrico e a conta de luz dos moradores, além de materiais construtivos pré-fabricados, como placas cimentícias, lã de vidro como isolante térmico e acústico, e blocos celulares de concreto, permitindo a modulação das medidas de projeto e a redução do volume de resíduos sólidos gerados durante a obra.



Figura 5: Edifício HAB 2, Morro da Babilônia- R.J

Fonte: Escritório Arquitrço

Partindo para análise dos critérios alcançados pelos empreendimentos selecionados, observa-se que para conquistar o selo Casa azul, a edificação deve ao menos alcançar os 19 critérios obrigatórios pré-estabelecidos, que correspondem ao nível Bronze. Essa pontuação é igual para todas as edificações. Os dados (tabela 5) e (figura 6) abaixo demonstram esses 19 critérios obrigatórios, alcançados pelos dois empreendimentos (HAB 2 e Condomínio E e G), divididos por categorias.

Critérios Obrigatórios - Edifício HAB 2 e Condomínio E e G					
1. Qualidade Urbana	2. Projeto e Conforto	3. Eficiência Energética	4. Conservação de recursos materiais	5. Gestão da água	6. Práticas sociais
1.1 Entorno - Infraestrutura básica	2.1 Paisagismo	3.1 Lâmpadas de baixo consumo - áreas privativas	4.2 Qualidade de materiais e componentes	5.1 Medição individualizada - água	6.1 Educação para gestão de resíduos de construção e demolição - RCD
1.2 Entorno - Impactos	2.5 Local para coleta seletiva	3.2 Dispositivos economizadores - áreas comuns	4.4 Formas e escoras reutilizáveis	5.2 Dispositivos economizadores - bacia sanitária	6.2 Educação ambiental dos empregados
	2.6 Equipamentos de lazer, sociais e esportivos	3.5 Medição individualizada a gás	4.5 Gestão de resíduos da construção de	5.8 Áreas permeáveis	6.7 Orientação aos moradores
	2.7 Desempenho térmico - vedações				
	2.8 Desempenho térmico - orientação solar e ventos				

Tabela 5: Critérios obrigatórios conquistados pelos empreendimentos HAB 2 e Condomínio E e G separados por categorias.

Fonte: Elaborada pela autora. Dados obtidos em: caixa.gov/selo_casa_azul

O gráfico da figura 6 mostra a comparação das quantidades dos critérios obrigatórios, com base nele, pode-se observar quais categorias designam maior ou

menor número de critérios a serem conquistados.

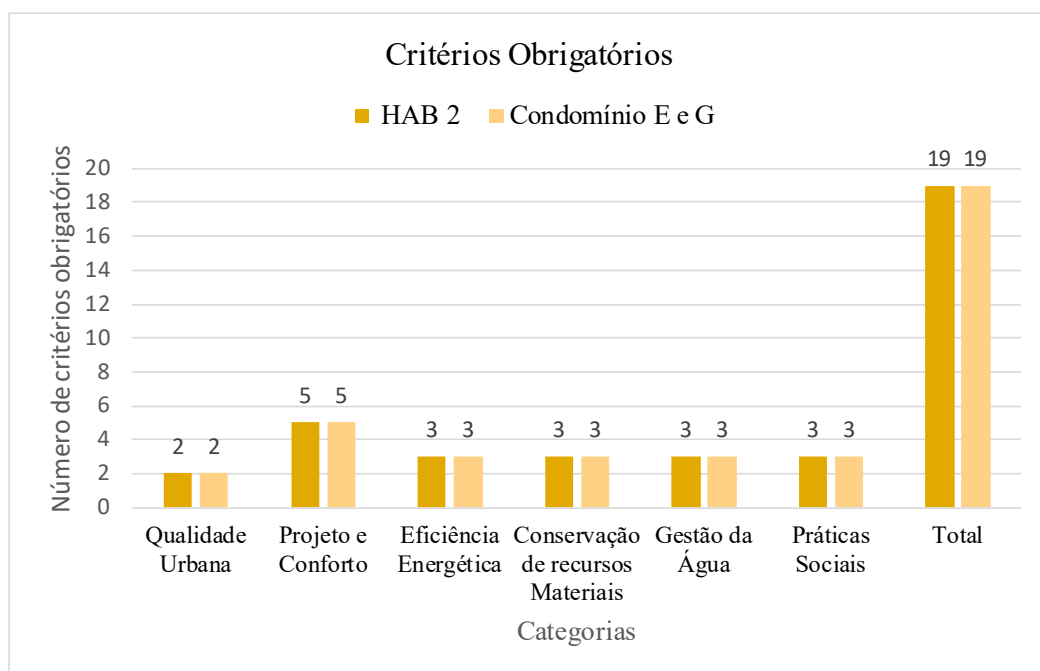


Figura 6: Gráfico dos critérios obrigatórios nos dois empreendimentos.

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com os dados do gráfico, observa-se que mesmo a categoria de Projeto e Conforto tendo maior número de critérios estabelecidos, a divisão dos critérios obrigatórios por categorias proporciona certa uniformidade, fazendo com que o empreendimento atinja diferentes vertentes sustentáveis. Além disso, depreende-se que a proporção em porcentagem dos critérios obrigatórios é diferente, de acordo com o ranking abaixo:

Projeto e conforto: 5 critérios = 26,31%

Eficiência energética: 3 critérios = 15,78%

Conservação de recursos materiais: 3 critérios = 15,78%

Gestão da água: 3 critérios = 15,78%

Práticas sociais: 3 critérios = 15,78%

Qualidade urbana: 2 critérios = 10,52%

Além da categoria de Projeto e Conforto que é a mais contemplada com critérios obrigatórios com 26,31% do total, seguida de 4 outras categorias que ficaram com valores iguais: Eficiência energética, Conservação de recursos materiais, gestão da água, práticas sociais com 15,78% cada uma. Por último e com menor valor encontra-se a categoria de qualidade urbana com apenas 10,52%. Em síntese, verifica-se que na fase dos critérios obrigatórios a categoria Projeto e Conforto se destaca sobre as outras, sendo a que possui maior número de critérios, enquanto que a categoria de qualidade urbana é a menos relevante, com apenas 2 critérios obrigatórios.

Quanto aos critérios de livre escolha, estes somam no total 34. Os empreendimentos dispostos a requererem o Selo devem conquistar o maior número possível, pois a medida que mais critérios são alcançados a possibilidade de obter um nível maior de pontuação aumenta: de bronze para prata e desta para ouro. Nos dados abaixo, (tabela 6) e (tabela 7), verificam-se os critérios de livre escolha atendidos pelos empreendimentos dos Condomínio E e G e HAB 2 respectivamente.

Critérios de Livre Escolha - Condomínio E e G					
1. Qualidade Urbana	2. Projeto e Conforto	3. Eficiência Energética	4. Conservação de recursos materiais	5. Gestão da água	6. Práticas sociais
1.3 Melhorias no entorno	2.2 Flexibilidade de projeto		4.1 Coordenação modular	5.3 Dispositivos economizadores - Arejadores	6.3 Desenvolvimento pessoal dos empregados
1.4 Recuperação de áreas degradadas	2.9 Iluminação natural de áreas comuns		4.3 Componentes industrializados ou Pré-fabricados	5.4 Dispositivos economizadores - Outros reguladores de vazão	6.4 Capacitação profissional dos empregados
	2.11 Adequação as condições físicas do terreno		4.6 Concreto com dosagem otimizada	5.6 Retenção de águas pluviais	6.5 Inclusão dos trabalhadores locais
			4.9 Facilidade de manutenção da fachada		6.6 Participação da comunidade na elaboração do projeto
					6.8 Educação ambiental aos moradores
					6.9 Capacitação para gestão do empreendimento
					6.10 Ações para mitigação de riscos sociais
					6.11 Ações para geração de emprego e renda

Tabela 6: Critérios de livre escolha alcançados pelo empreendimento Condomínio E e G, separados por categorias.

Elaborada pela autora. Dados obtidos em: caixa.gov/selo_casa_azul

Critérios de Livre Escolha - Edifício HAB 2					
1. Qualidade Urbana	2. Projeto e Conforto	3. Eficiência Energética	4. Conservação de recursos materiais	5. Gestão da água	6. Práticas sociais
1.3 Melhorias no entorno	2.9 Iluminação natural de áreas comuns	3.3 Sistema de aquecimento solar	4.1 Coordenação modular	5.3 Dispositivos economizadores - arejadores	6.5 Inclusão de trabalhadores locais
1.4 Recuperação de áreas degradadas	2.10 Ventilação e iluminação natural de banheiros		4.3 Componentes industrializados ou Pré-fabricados	5.5 Aproveitamento de águas pluviais	6.8 Educação ambiental dos moradores
	2.11 Adequação as condições físicas do terreno		4.9 Madeira plantada ou certificada		6.9 Capacitação para gestão do empreendimento

Tabela 7: Critérios de livre escolha alcançados pelo empreendimento HAB 2, separados por categorias.

Elaborada pela autora. Dados obtidos em: caixa.gov/selo_casa_azul

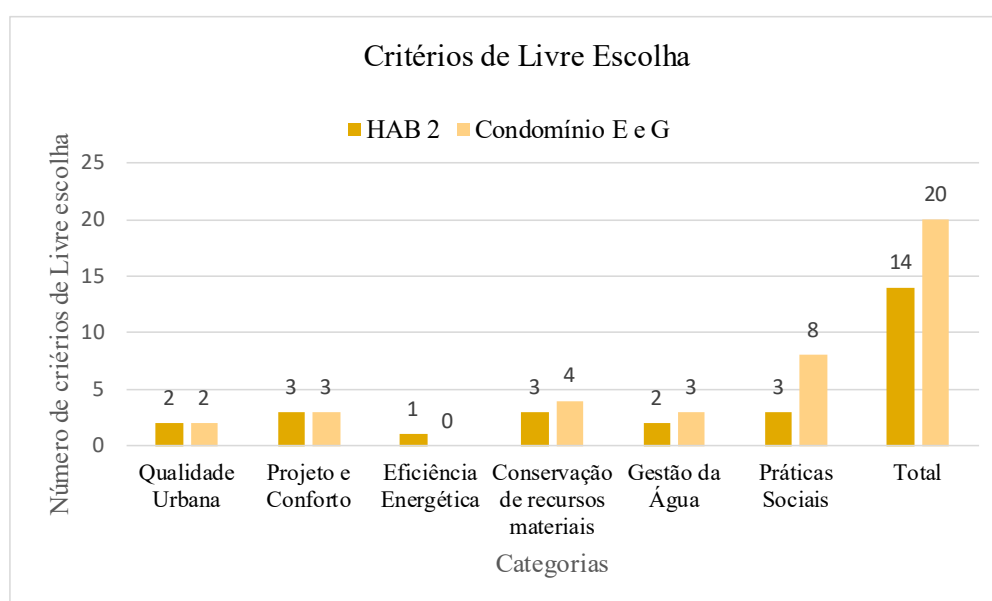


Figura 7: Gráfico dos critérios de livre escolha dos dois empreendimentos

Elaborada pela autora.

O gráfico da figura 7 compara a quantidade de critérios de livre escolha que foram alcançados pelos empreendimentos HAB 2 e Condomínio E e G, divididos por categorias. Observa-se que o Condomínio E e G foi o que cumpriu maior número de critérios facultativos, totalizando 20. Neste total, a categoria de Práticas Sociais foi a que mais se destacou, sendo a mais contemplada, com 8 critérios atingidos. Logo em seguida, está a categoria de Conservação de Recursos Materiais, com 4 critérios cumpridos. As categorias de Projeto e Conforto e Gestão da Água aparecem em terceiro lugar, totalizando 3 critérios alcançados, cada uma. A categoria de Qualidade urbana ficou em 4º lugar, com apenas 2 critérios. Contudo, na categoria de Eficiência energética, o empreendimento não conquistou nenhum critério de livre escolha, já que apenas 5 das 6 categorias existentes foram contempladas com critérios facultativos atingidos.

No empreendimento HAB 2, verifica-se que as 3 categorias mais contempladas são as de: Conservação de Recursos Materiais, Projeto e Conforto e Práticas Sociais, cada uma com 3 critérios de livre escolha alcançados. Em 2º lugar estão as categorias de: Gestão da Água e Qualidade Urbana, ambas com 2 critérios cumpridos. Desse modo, percebe-se que o edifício HAB 2 contemplou todas as 6 categorias nos critérios de livre escolha.

O ranking das categorias contempladas de cada empreendimento pode ser visto na tabela 8, logo abaixo. Nela, pode-se observar que o empreendimento Condomínio E e G não abarcou a categoria de eficiência energética e, simultaneamente concentrou os critérios de livre escolha na categoria de Práticas Sociais, que se destacou em 1º lugar. Fato que expressa uma não uniformidade na abrangência das categorias. Quando se analisa o ranking do edifício HAB 2, nota-se que o mesmo alcançou as 6 categorias no cumprimento dos critérios de livre escolha, e nenhuma categoria se sobressaiu individualmente sobre as outras, como ocorreu no empreendimento do Condomínio E e G. Tal fato revela mais uniformidade e igualdade atingida pelo edifício HAB 2, na abrangência mais equitativa dos critérios facultativos, que estão melhor distribuídos nas 6 categorias, quando comparado ao Condomínio E e G de Paraisópolis.

Ranking de Categorias Contempladas	
Condomínio E e G	HAB 2
1º Práticas Sociais	1º Conservação de Recursos Materiais; Projeto e conforto; Práticas Sociais
2º Conservação de Recursos Materiais	2º Gestão da Água; Qualidade Urbana
3º Projeto e conforto; Gestão da Água	3º Eficiência Energética
4º Qualidade urbana	Obs: Todas as categorias contempladas
Obs: Eficiência Energética não contemplada	

Tabela 8: Ranking das categorias contempladas nos critérios de livre escolha dos empreendimentos Condomínio E e G e HAB 2.

Elaborada pela autora.

3.3 Comparação Entre a NBR 15575 - 2013 e o Selo Casa Azul

Para efeito de comparação, foram estabelecidas categorias de acordo com os requisitos dos usuários, existentes na NBR 15575 (2013) e segundo as 6 categorias já existentes no Selo Casa Azul. Essas categorias (tabela 9) foram criadas com o propósito de correlacionar os temas em comum, presentes na Norma e no selo para

facilitar uma análise mais aprofundada dos critérios.

Categorias		
NBR 15575	Selo Casa Azul	Estabelecidas para comparação
Segurança estrutural	Qualidade Urbana	Projeto
Segurança contra incêndio	Projeto e conforto	Desempenho térmico
Segurança no uso e operação	Eficiência Energética	Desempenho acústico
Desempenho acústico	Conservação de Recursos Materiais	Desempenho lumínico
Desempenho térmico	Gestão da Água	Consumo de energia
Desempenho lumínico	Práticas Sociais	Gestão da água
Estanqueidade		Manutenção
Saúde, Higiene e Qualidade do ar		Gestão de Resíduos da Construção Civil
Acessibilidade		Conforto tátil e antropodinâmico
Conforto antropodinâmico e tátil		
Durabilidade		
Manutenibilidade		
Impacto ambiental		

Tabela 9: Categorias: NBR 15575, Selo casa Azul e estabelecidas para comparação.

Elaborada pela autora.

Comparação de critérios			
Categorias estabelecidas/ Tópicos da NBR - 15575 (2013)	Critérios NBR- 15575	Critérios Selo Casa Azul	Foi contemplado pelo Selo?
Projeto			
Tipo de sistema construtivo	Recomendação	4	Totalmente
Durabilidade	14	1	Parcialmente
Funcionalidade e acessibilidade	10	1	Parcialmente
Estanqueidade	18	0	Não
Qualidade sanitária dos ambientes	1	0	Não
Qualidade sanitária do ar	4	0	Não
Qualidade sanitária da água	4	0	Não
Desempenho estrutural	33	0	Não
Consideração das condicionantes climáticas da região	Recomendação	1	Totalmente
Segurança contra incêndio	23	0	Não
Segurança de uso e ocupação	20		Não
Desempenho térmico			
Envoltória eficiente	3	3	Totalmente
Ventilação natural	1	2	Parcialmente
Desempenho adequado no verão	1	0	Não
Desempenho adequado no inverno	1	0	Não
Desempenho Acústico			
Ruídos de impacto	3	0	Não
Isolamento de ruídos	4	0	Não
Isolamento acústico de vedações	2	0	Não
Ruídos em equipamentos prediais	1	0	Não
Desempenho lumínico			
Iluminação natural	2	2	Parcialmente
Iluminação artificial	1	0	Não
Consumo de energia			
Dispositivos economizadores	Recomendação	1	Totalmente
Gestão da água			
Dispositivos economizadores	1	3	Totalmente
Manutenção			
Manutenibilidade do edifício e seus sistemas	5	1	Parcialmente
Gestão de resíduos da construção civil			
Correto gerenciamento de resíduos	Recomendação	1	Totalmente
Conforto tátil e antropodinâmico			
Conforto tátil e ergonômico	1	0	Não
Adaptação antropodinâmica	1	0	Não
Homogeneidade e planeza dos acabamentos	1	0	Não
Conforto na operação dos sistemas prediais	1	0	Não
Total :	156	20	

Tabela 10: Comparação de critérios: NBR 15575 - 2013 e Selo Casa Azul.

Elaborada pela autora. Dados obtidos em: ABNT NBR – 15575 (2013) e CAIXA, 2010, Selo Casa Azul.

Na tabela 10 as categorias estabelecidas dividem-se em tópicos que possuem uma quantidade de critérios cobrados pela NBR 15575 - (2013) para o adequado

desempenho das edificações. Essa quantidade de critérios relativa a cada tópico da norma, é comparada com os critérios presentes no Selo Casa Azul, com o objetivo de identificar o grau de proximidade entre o Selo e a NBR-15575 – (2013). Para detectar quais tópicos da norma são contemplados pelo Selo foram definidos 3 níveis de classificação:

- **Totalmente:** significa que o selo atende os tópicos da norma e os critérios;
- **Parcialmente:** define o atendimento parcial do selo aos tópicos e critérios da norma;
- **Não:** quando o selo não atende aos tópicos e critérios da norma.

A NBR 15575 – (2013) possui no total 156 critérios e algumas recomendações que não foram contabilizadas neste valor. Em relação a esse total, o Selo Casa Azul possui apenas 20 critérios que atendem a norma, de forma total e parcial, esse valor expresso em porcentagem representa 12,82 % de critérios em comum com a NBR 15575 – (2013). Quando se analisa somente os critérios do selo que atenderam de forma total os critérios da norma, chega-se ao valor de 13, que em porcentagem representa apenas 4,48% de critérios em comum com a norma. Nesse sentido, pode-se depreender que o Selo Casa Azul contempla a NBR 15575 – (2013) de forma escassa, revelando pouca proximidade com a norma.

Mesmo sabendo que o Selo e a Norma de Desempenho têm objetivos diferentes, enquanto o primeiro busca certificar o empreendimento atribuindo-lhe aspectos sustentáveis, a segunda visa determinar parâmetros e critérios mínimos para um adequado desempenho das edificações, quanto maior a semelhança entre os dois, melhor será a edificação, tanto em termos de sustentabilidade, quanto em termos de desempenho técnico. O Selo possui muitos critérios voltados para a categoria práticas sociais, levando em conta desde a participação da comunidade na elaboração do projeto e a inclusão de trabalhadores locais nas obras do empreendimento até a educação ambiental dos futuros moradores e capacitação para gestão do empreendimento, realizada após a entrega das unidades habitacionais. A Norma, por sua vez, trata de características mais técnicas, como por exemplo, nos tópicos de estanqueidade, segurança de uso e ocupação, iluminação artificial e ruídos de impacto, embora também considere algumas recomendações relacionadas a sustentabilidade como o correto gerenciamento de resíduos da construção civil, dentre outros. Nessa perspectiva, é possível observar que o fato do Selo e a norma terem objetivos diferentes, corrobora a pouca proximidade entre os dois.

4 | CONCLUSÃO

O número de empreendimentos certificados desde 2010 até 2017 pelo Selo Casa azul indica que as edificações destinadas a habitação de interesse social representam 35% do total. Esse valor embora seja menor que a metade, é expressivo,

pois aponta a inicial inserção da habitação social num contexto sustentável, cada vez mais ascendente no mercado da construção civil. O Selo Casa Azul, inegavelmente, é a primeira certificação a oferecer a possibilidade a população de baixa renda de participar desse novo paradigma que vem sendo construído, através das edificações certificadas. A concentração do número de empreendimentos voltados para habitação social certificados pelo Selo na região sudeste do Brasil, expressa um investimento maior do governo em empreendimentos de programas habitacionais populares como MCMV (minha casa minha vida) e PAC Favelas (programa de aceleração do crescimento), entre outros, nessa localidade, em detrimento das outras regiões.

Quando se analisa mais precisamente os dois empreendimentos selecionados (HAB 2 no Morro da Babilônia, R.J e Condomínio E e G em Paraisópolis, São Paulo) em relação aos critérios alcançados para obtenção do Selo, ambos em nível ouro, percebe-se que embora o Condomínio E e G tenha atingido maior número de critérios, (39 no total) do que o HAB 2, verifica-se que aquele não possui uniformidade na distribuição dos critérios de livre escolha, como ocorre no empreendimento HAB 2, que alcançou apenas 33 critérios no total, mas conquistou critérios de livre escolha em todas as 6 categorias. O Condomínio E e G não cumpriu nenhum critério facultativo na categoria de Eficiência Energética, concentrando o número de critérios de livre escolha na categoria de Práticas Sociais, em detrimento das outras. Por isso, sugere-se para o sistema de avaliação do Selo Casa Azul, a obrigatoriedade de contemplar todas as categorias nos critérios de livre escolha, para que os futuros empreendimentos certificados possam atingir mais uniformemente nas diversas vertentes da sustentabilidade, dividida nas 6 categorias implementadas pelo Selo.

Na comparação entre o Selo Casa Azul e a NBR 15575 - (2013) verificou-se que o Selo tem poucos critérios em comum com a norma. Isso ocorre principalmente devido as diferentes funções que cada um possui. Enquanto o Selo objetiva certificar o empreendimento, fazendo-o adotar características mais sustentáveis, desde sua concepção, execução e posterior utilização pelos moradores, a Norma de Desempenho visa estabelecer parâmetros e critérios para que as edificações conquistem um desempenho satisfatório, por meio de critérios mais técnicos, embora também considere a sustentabilidade em alguns quesitos. Dessa forma, as incorporadoras e os profissionais diretamente envolvidos na elaboração e construção dos empreendimentos, que optarem pelo Selo Casa Azul como modo de certificação, estarão distantes do atendimento a todos os critérios da NBR 15575 – (2013), devido ao fato do Selo ter pouca quantidade de critérios que atendem de forma total a Norma, ou seja, somente 4,48% do total de critérios da norma.

Nesse contexto, embora o Selo tenha nas referências do seu manual a norma de desempenho, ainda está muito distante dela. Sugere-se para uma próxima revisão do manual do Selo, a reformulação de seus critérios para que possa abarcar de maneira mais relevante os critérios exigidos na NBR 15575- (2013), para que as futuras edificações certificadas possam atingir um bom nível não só de qualidade

ambiental, como também de desempenho técnico. Mesmo assim, o Selo Casa Azul mostra-se como uma importante ferramenta na incorporação da sustentabilidade nas edificações voltadas para habitação de interesse social, possibilitando a certificação de empreendimentos habitacionais para as famílias de baixa renda que agora podem desfrutar dessa tendência ascendente no mercado da construção civil, de construções sustentáveis e com qualidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). NBR 15575. **Norma de Desempenho**. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. **Instituto brasileiro de Geografia Estatística – IBGE** [online]. Consultado em 20 de junho de 2018. Disponível em < www.ibge.gov.br>

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Boas práticas para habitação mais sustentável**. São Paulo: Páginas e Letras – Editora e Gráfica, 2010.

CASTRO FILHO, Hélio Antônio Rossi de. **Percepção de empresas construtoras em relação aos programas de classificação da sustentabilidade de projetos de construção habitacional: um estudo de caso Selo Casa Azul Caixa**. Porto Alegre/RS: UFRS, 2013.

CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção). **Desempenho de Edificações Habitacionais – Guia Orientativo para Atendimento à Norma ABNT NBR 15575/2013**. Brasília, 2013.

CADERNO 02. **Parâmetros Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana**, In: [cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Disponível em < <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/agenda-mcmv-sustentavel-snh> > Acesso em 4 de abril de 2018.

FITTIPALDI, Mônica. **Habitação social e arquitetura sustentável em Ilhéus/BA**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus. 2008

JOHN, Vanderley Moacyr et al. **Selo Casa Azul: boas práticas para habitação mais sustentável**. São Paulo: Páginas & Letras - Editora e Gráfica, 2010.

OLIVEIRA V. M. **Sistemas de certificação ambiental e a norma brasileira de desempenho**. Minas Gerais: Faculdade de engenharia, Universidade federal de Juiz de Fora, 2014. 56p. Dissertação de mestrado em ambiente construído.

PELLIZETTI, Cristina Shoji. **Consultoria sustentável LTDA**. Consultado em 20 de junho de 2018. Disponível em <www.greensustentavel.com.br>

PINTO, T.P.; GONZALES, J.L.R., (Coord.) **Manejo e gestão de resíduos da construção civil. Manual de orientação 1. Como implantar um sistema de manejo e gestão dos resíduos da construção civil nos municípios**. Parceria Técnica entre o Ministério das Cidades, Ministérios do Meio Ambiente e Caixa Econômica Federal. Brasília: CAIXA, 2005.

PISANI, Maria Augusta Justi; BRUNA, Gilda Collet. **Projetos sustentáveis na urbanização de favela em São Paulo: os conjuntos do arquiteto Edson Elito em Paraisópolis**. In: i congresso internacional de vivienda colectiva sostenible, Barcelona, 2014, Anais... Barcelona: Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI, 2014. p. 19-29.

RODRIGUES, Monique Cordeiro et al.. **A aplicação da ferramenta de certificação LEED para avaliação de edifícios sustentáveis no Brasil.** In: Congresso LatinoAmericano da Construção Metálica, São Paulo. Anais... São Paulo: Associação Brasileira da Construção Metálica, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Direito à Moradia,** In: Desafios do Desenvolvimento. IPEA. 2009, Ano 6, Ed 51. Disponível em: www.ipea.gov.br/desafios/index.content&id=1034 Acesso 4 de abril 2018.

ROMERO, Marta Adriana Bustos. **O Desafio da Construção das Cidades.** AU Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Janeiro. 2006.

SANTOS, Aldreen Calábria Soares e MOTTA, A. **Selo casa azul: engenharia e sustentabilidade, uma parceria que pode dar certo.** In: 16º ENTAC, São Paulo, 2016.

VILLORIA, Paola Sàez. **Sistema de gestión de residuos de construcción y demolición en obras de edificación residencial. Buenas prácticas en la ejecución de obra.** Madrid: Escuela Técnica Superior de Edificación. Universidad Politécnica de Madrid. Tese de doutorado. 2014.

ZANDEMONIGNE, Raquel Tirello; TIBÚRCIO, Túlio Márcio Salles . **A Sustentabilidade em Seis Dimensões: Recomendações Para a Habitação Sustentável a Partir de Critérios do Selo Casa Azul.** In: José Alberto barroso Castañon; Maria Aparecida Steinherz Hippert; Maria Teresa Gomes Barbosa. (Org.). Ambiente Construído: Projeto, Técnica e Gestão. 1ed. Juiz de Fora: Templo, 2013, v. p. 105-110.

AVALIAÇÃO PÓS OCUPAÇÃO (APO): A QUALIDADE NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS)

Celina Maria Rodrigues Pinto

Instituto Superior de Teologia Aplicada INTA.
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Sobral –
Ceará

Anacléa de Araújo Bernardo

Instituto Superior de Teologia Aplicada INTA.
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Sobral –
Ceará

Arthur Rodrigues Feijão

Instituto Superior de Teologia Aplicada INTA.
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Sobral -
Ceará

RESUMO: O termo qualidade, quando relacionado ao projeto e à construção civil, tem assumido diversas dimensões através dos anos. Atualmente, o termo tem sido mais utilizado no sentido de desempenho, eficiência funcional, e ambiental. A Avaliação Pós Ocupação do Ambiente Construído (APO), é um instrumento de avaliação, que pode ser conduzido de forma técnica, com medições e parâmetros das Normas Brasileiras e internacionais, ou através de questionários, cujo foco é a opinião do usuário e suas necessidades. Esta foi a metodologia utilizada para avaliar o desempenho dos espaços construídos do Conjunto Orgulho Tropical (Nova Caiçara) localizado em Sobral (CE). Compõe-se de blocos de apartamentos de quatro pavimentos,

um total de 1280 unidades habitacionais de 42,90 m², um Centro Comunitário, uma quadra esportiva e um cômodo para lixo. Subsidiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida para famílias de baixa renda o programa deve atender até 15 mil famílias.

PALAVRA-CHAVE: Habitação de Interesse Social, Políticas Públicas, Sustentabilidade, Minha Casa Minha Vida (MCMV)

POST-OCCUPANCY ASSESSMENT

(PO): QUALITY IN HOUSING OF SOCIAL INTEREST

ABSTRACT: The term quality, when related to the project and civil construction, has assumed several dimensions over the years. Currently, the term has been more widely used in the sense of performance, functional efficiency, and environmental. The Post-Occupied Assessment of the Built Environment (POA) is an evaluation tool, which can be conducted in a technical way, with measurements and parameters of the Brazilian and international standards, or through questionnaires, whose focus is the user's opinion and needs. This was the methodology used to evaluate the performance of the built spaces of the Tropical Pride Set (Nova Caiçara) located in Sobral (CE). It consists of four-storey apartment blocks, a total of 1280 housing units

of 42.90 m², a Community Center, a sports court and a room for garbage. Subsidized by the Minha Casa Minha Vida Program for low-income families, the program must serve up to 15 thousand families.

KEYWORDS: Social Interest Housing, Public Policies, Sustainability, My House My Life (MHML)

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo refere-se à pesquisa organizada como parte do programa de Conforto Ambiental III, oferecida no 6º semestre do ano letivo de 2016 nas Faculdades de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário INTA, da cidade de Sobral. O programa incluía uma avaliação técnica e outra comportamental, conforme metodologia própria da Avaliação Pós Ocupação do Ambiente Construído (APO). Algumas circunstâncias levaram ao não cumprimento deste planejamento, optando-se por uma única metodologia. Coincidindo com a época de eleição, a questão política da cidade, dificultou o acesso aos loteamentos, pois deixamos de contar com o acompanhamento dos agentes sociais da Prefeitura, logo após a primeira visita.

Coincidentemente, os primeiros resultados das pesquisas técnica e comportamental e o fim do período eleitoral foram acompanhados por um período de “insegurança” nos loteamentos. Os próprios agentes municipais nos fizeram ver a temeridade de levar alunos ao local. Por questões de prazo curricular, retornamos os trabalhos, apenas com a pesquisa comportamental.

2 | CONTEXTUALIZANDO A PESQUISA

A cidade de Sobral, no Estado Ceará, área de 2.130 km², população estimada em 2016 de 203.682 habitantes, é a 5ª cidade mais populosa do Estado. Considerada uma cidade média (dentro do conceito de classificação usual do IBGE, população entre 100.000 e 500.000 habitantes), como tantas outras no país, apresentou nas décadas de 1990 e 2000, avanços significativos em sua economia e infraestrutura, superiores à média nacional, se transformando, desta forma, em um polo de influência para cidades menores do seu entorno. Como consequência, estas cidades se tornaram polo de atração para a onda migratória que ocorria, anteriormente, para os grandes centros polarizadores do Sudeste.

Geograficamente a cidade se localiza na Região do Semiárido Brasileiro, com a incidência de sucessivas secas nas últimas décadas, que tem contribuído para um esvaziamento do campo e consequente inchaço das cidades. Segundo o pesquisador Modesto Siebra Coelho (2000, p.332):

Nenhuma política urbana ou agrária deflagrada foi capaz de evitar a proliferação de favelas, sub moradias e áreas urbanas deprimidas; ou os fluxos permanentes de indivíduos do campo para a cidade, massa de desempregados, subempregados, “sem terras”, sem teto, dentre outros. Nenhuma política industrial ou agrícola tem sido capaz de fazer a inserção no mercado de trabalho daqueles que pela idade biológica, apenas são classificados como economicamente ativos.

Dados do IBGE indicam que o valor do PIB per capita do Município em 2014 foi de Cr\$ 18.993,33 (dezoito mil, novecentos e noventa e três reais e quarenta e quatro centavos), 8º do Estado e 1º dentre os cinquenta municípios da Região. O salário médio mensal em 2015, correspondeu a 1,9 salários mínimos, ocupando a 16ª colocação no Estado e também o mais alto da Região. Porém, somente 24.8% da população total da cidade detinha ocupação regular no mesmo período, correspondendo a 16ª posição no Estado, sendo que 44.2% da população habitavam domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa. Nesta conjuntura, os índices de criminalidade na cidade tem aumentado consideravelmente, por conseguinte, também a insegurança, principalmente nos bairros e loteamentos populares. Neste quadro se insere a análise do Conjunto Habitacional Nova Caiçara.

O empreendimento Orgulho Tropical 1, 2 e 3, popularmente conhecido apenas como Nova Caiçara, localiza-se no município de Sobral, bairro Cidade José Euclides, é parte do contexto mais expressivo da expansão urbana da cidade. Implantado no extremo Noroeste da cidade, em um terreno de 202.398,64m². Composto por três residenciais, (figura 1) é formado de 1280 blocos construtivos de quatro pavimento, totalizam 3.364 unidades habitacionais, de áreas iguais a 42,9m², dividida entre sala de estar, cozinha, dois quartos, um banheiro e área de serviço. O empreendimento possui ainda áreas comuns para lazer, como playground e quadras poliesportivas, ainda não totalmente instaladas até a atualidade. O Projeto prevê para o novo Bairro, três Centros de Educação Infantil e uma escola de ensino fundamental, todos em tempo integral, dois Centros de Saúde da Família e um Centro de Desenvolvimento Humano, onde serão realizadas ações de cultura, esporte e cidadania, ainda não providenciadas.

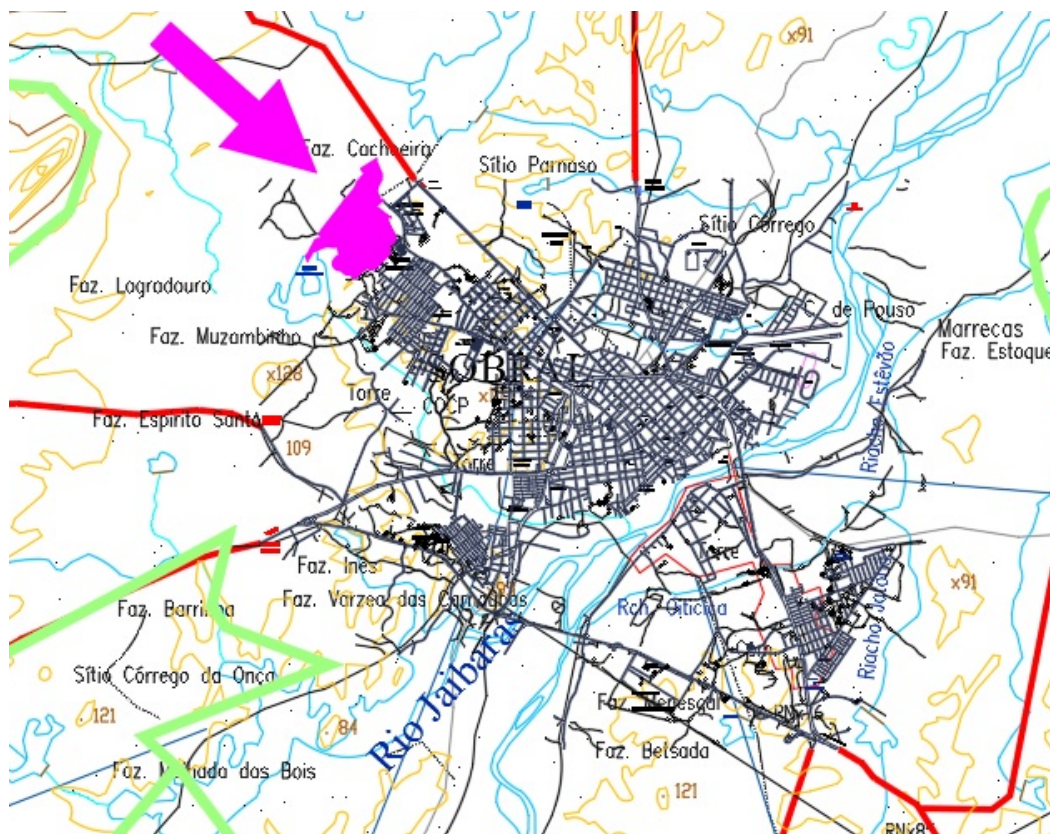


Figura 1 – Localização do Conjunto Habitacional Nova Caiçara – Sobral/CE.

Fonte: Arquivo Particular Celina M R Pinto (2017)

Quanto a equipamentos urbanos o conjunto possui um Centro Comunitário, quadra poliesportiva, parque para as crianças. Foi projetado para ser um novo bairro em Sobral com nova infraestrutura e uma urbanização totalmente projetada, para atender as necessidades dos habitantes dos conjuntos. Consiste no maior programa habitacional do interior do Ceará.

Conforme Quadro 1, foi um investimento vultoso, considerado uma resposta aos problemas habitacionais e ambientais que a cidade vem enfrentando e resultado de um esforço conjunto de uma parceria entre o Estado, através da Secretaria das Cidades, Banco do Brasil, e o Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal.

Módulo	Unidades	Investimento	Aporte do Estado
Orgulho Tropical 1	1252	R\$ 73.868.000,00	R\$ 3.443.000,00
Orgulho Tropical 2	832	R\$ 49.088.000,00	R\$ 2.828.800,00
Orgulho Tropical 3	1280	R\$ 75.520.000,00	R\$ 3.840.000,00
TOTAL	3364	R\$ 198.476.000,00	R\$ 10.111.800,00

Quadro 1: Total e Fontes de Investimentos

Fonte: Disponível em: <http://ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/15858-estado-entrega-976-unidades-habitacionais-a-familias-em-sobral>. Acesso em: 26 jul. 2017.

Dentro deste quadro, este estudo objetiva, avaliar o nível de satisfação da população, quanto ao conforto ambiental da unidade, sobre a área e o aproveitamento

da área útil, a acessibilidade, o paisagismo, a sensação de segurança e o sistema de gestão dos Conjunto Habitacional Nova Caiçara na Cidade de Sobral/CE. Considerou-se ainda as áreas livres do conjunto, a infraestrutura, serviços e paisagismo do entorno, acessos e transportes.

3 | METODOLOGIA APLICADA À PESQUISA

O trabalho foi organizado em duas etapas. A primeira etapa corresponde a uma visita ao conjunto, supervisionada pela Professora Dra. Celina Maria Rodrigues Pinto, acompanhada de uma Assistente Social da Prefeitura de Sobral e do Eng. Civil, da Direcional Construtora, José Alves da Silva Neto (Figura 2). Nesta visita, providenciou-se coletas de dados técnicos de conforto ambiental térmico, de conforto espacial das unidades e do entorno, através de instrumentos e da coleta de dados, colhidos com a aplicação de questionários semiestruturados sobre a opinião, dos moradores do Residencial Nova Caiçara – Sobral/CE, resultando 128 questionários recebidos, equivalendo a 10% das unidades habitacionais dos Conjuntos Habitacionais, em maio de 2017, época do desenvolvimento da pesquisa.



Figura 2 – Visita ao Conjunto Habitacional Nova Caiçara – Sobral/CE.

Fonte: Arquivo Particular Celina M R Pinto (2017)

A segunda etapa do trabalho refere-se à sistematização e análise dos dados levantados e identificação dos problemas apontados pelos usuários.

O questionário foi formulado com perguntas de múltipla escolha incluindo diversos aspectos da unidade habitacional e do morador, tais como, sua origem e organização familiar, a funcionalidade das unidades habitacionais (dimensionamento, distribuição, adequação térmica, iluminação e acústica), a privacidade, proteção e segurança pessoal e patrimonial. O questionário contou ainda com uma questão de resposta livre (não induzida) onde o morador poderia expressar “o que gostaria que fosse diferente na sua unidade habitacional” (figura 3).

Também foram efetuadas observações “in loco”, dos alunos, discutidas durante a visita e em sala de aula, sobre as reais condições das unidades habitacionais (avaliações subjetivas, qualitativas), onde foram analisadas

**INSTITUTO SUPERIOR DE TEOLOGIA APLICADA – INTA
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO**

Ficha de avaliação: Nível de satisfação com Funcionalidade e Conforto Ambiental

a) IDENTIFICAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E PERFIL DO OCUPANTE

1. Endereço:.....
2. Composição da família
3. De onde a família é? () zona rural () urbana
4. Há quanto tempo reside () + de 1 ano () - de 1 ano
5. Possui carro? Sim () não ()
6. Residência () definitiva () temporária
7. Trabalha em casa
() sim () não () sala () quarto () cozinha

b) FUNCIONALIDADE

1. Está satisfeito com a posição das peças? () sim () não
2. Está satisfeito com o tamanho das peças? () sim () não
3. Consegue acomodar todos os pertences? () sim () não
4. Que eletrodomésticos possui em casa?
() fogão () geladeira () freezer () Tv () som () máq. de lavar () micro-ondas () ar cond () computador
5. Peças bem iluminadas (iluminação natural)
() sala () cozinha () banheiro () quartos
6. Peças bem ventiladas
() sala () cozinha () banheiro () quartos
7. Há odores pertinentes?
() sim () não () internos () externos
8. Na unidade, há incômodo por insetos? () sim () não
9. Está satisfeito em relação à manutenção dos materiais de acabamentos?
Pisos () sim () não Paredes () sim () não
Banheiro () sim () não Janelas () sim () não
10. Ouve ruído? () dos vizinhos () da rua
11. Têm privacidade visual? () sim () não
12. Sente-se seguro? () sim () não
13. Sente-se confortável nos dias quentes? () sim () não
14. Costuma usar estufa no inverno? () sim () não
15. Número de pessoas por dormitório: dorm.1..... dorm.2... sala.....
16. Problemas de rachadura ou umidade () sim () não
17. Está satisfeito com os pontos de luz e tomadas () sim () não
18. Gostaria que alguma peça fosse diferente.....

Figura 3 – Questionário aplicado aos residentes do Conjunto Habitacional Nova Caiçara – Sobral/CE.

Fonte: Arquivo Particular Anacléa de A. Bernardo; Arthur Rodriues Feijão(2017)

sobretudo as condições internas das unidades sem deixar de incluir observações

referentes ao entorno dos conjuntos.

Para os três conjuntos habitacionais estudados, procurou-se variar as situações na escolha das unidades dos entrevistados. Um exemplo foi selecionar para a entrevista, moradores cujas fachadas de seus apartamentos estivessem para diferentes orientações solares e em diferentes pavimentos, para que a amostra se aproximasse o possível de um resultado real.

A segunda etapa da pesquisa referiu-se à sistematização e análise dos dados levantados, através do uso de programas computadorizados. Para facilitar as análises e conclusões os resultados da pesquisa de opinião foram apresentados através de tabelas e gráficos demonstrativos possibilitando, assim, a identificação dos problemas na relação do usuário com a moradia e com o seu entorno.

4 | ANÁLISE DOS RESULTADOS

As unidades habitacionais e suas condições de financiamento são destinadas a famílias que possuem renda mensal inferior a três salários mínimos, e que moravam anteriormente, em sua maioria, em situação de aluguel ou de cômodo/imóvel cedido por familiares, ou seja, não-próprios.

A composição familiar dos habitantes da unidade habitacional, em sua maioria, varia entre 3 e 5 moradores, representando respectivamente um casal e um filho (30%), e um casal e dois ou mais filhos (39%).

A renda familiar de 75% das famílias é de no máximo 1 salário mínimo, 20% das famílias com mais de 1 salário mínimo e 5% sobreviviam de algum tipo de bolsa do governo.

Com relação ao nível socioeconômico dos entrevistados, 25% possuem algum tipo de transporte (motocicleta ou carro), 22% possuem computador, 30% possuem micro-ondas, e 60% possuem máquina de lavar ou tanquinho. 80% dos entrevistados consideram sua residência nos conjuntos habitacionais como definitiva, existindo, no entanto, uma grande preocupação com a qualidade das edificações que habitavam a menos de um ano, e contudo já apresentavam rachaduras nas paredes e pisos soltos em alguns apartamentos.

Sobre a funcionalidade das Unidades Habitacionais, constatou-se que, em relação à dimensão dos cômodos, a maioria dos entrevistados está satisfeita (65% dos entrevistados). Entre os não satisfeitos, o problema mais citado é o tamanho e posição da área de serviço; 32% dos entrevistados manifestam que gostariam que este cômodo fosse maior, que coubesse, pelo menos, um tanque e uma máquina de lavar roupa. A área de serviço, no entanto, é integrada com a cozinha comportando apenas um tanque. O resultado das entrevistas demonstram, no entanto, a necessidade de espaço para uma máquina de lavar já que 60% dos entrevistados possuem este eletrodoméstico.

Com relação à integração área de serviço/ cozinha, além do problema de dimensionamento da área de serviço, surgiram descontentamentos também com os ruídos gerados pelos equipamentos da área de serviço e com os odores da cozinha que impregnam nas roupas estendidas na área de serviço.

O dormitório do casal é o segundo ambiente, em número de reclamações sobre inadequação espacial. As pesquisas indicam insatisfação com o tamanho do cômodo, considerado “pequeno”, dificuldades de acesso às peças do mobiliário e circulação muito estreita. A área deste dormitório é de 8,5m². Constatou-se que o maior problema está em uma das dimensões do compartimento (entre 2,9 m e 3,1 m), que obriga o pesquisado dispor a cama de casal em uma posição secundária, para não obstruir ou dificultar a passagem.

A maioria dos moradores (58%) está satisfeita com a disposição das peças e as relações entre os compartimentos, mas 24% deles gostariam que fossem separadas as peças integradas, área de serviço/cozinha e cozinha/sala.

Com efeito, nos últimos anos, a cozinha foi o ambiente com maiores modificações. Para muitos dos entrevistados, essa área “é a própria alma da casa”. Muitos manifestaram descontentamento com a falta de privacidade que a integração sala/cozinha produz, já que a sala representa para estas pessoas, um local reservado para receber visitas. .

Sobre as condições do conforto térmico, na opinião dos usuários, os conjuntos habitacionais possuem um nível satisfatório de ventilação e insolação nos quartos, sala e cozinha, mesmo observando que os apartamentos do 1º e 2º pavimento tem pouca ventilação. A grande maioria dos moradores, (89%), sente-se confortável na habitação. Reclamam do calor em boa parte dos apartamentos, mas eles não veem isto como um problema da construção e sim como fatores climáticos da região. Que têm de relevar.

Sobre as condições luminosas, é praticamente unânime a satisfação dos usuários (85%) quanto à iluminação das salas, dos quartos e cozinhas. Apenas surgiram reclamações de precariedade luminosa de alguns banheiros.

No que diz respeito ao conforto acústico, o nível de insatisfação varia por conjunto devido à técnica construtiva adotada. Em geral, a maioria dos moradores está insatisfeita com o nível de transmissão sonora, (65%), gerada em apartamentos vizinhos. Surpreendente, já que as unidades habitacionais são divididas por uma parede simples de concreto pré-moldado de 10 cm.

5 | CONCLUSÃO

Considerando os resultados obtidos na pesquisa de opinião dos usuários dos conjuntos habitacionais Nova Caiçara – Sobral/CE, podemos concluir que o programa de necessidade adotado atende a maioria dos habitantes do conjunto habitacional. A densidade de ocupação está de acordo com os padrões mínimos de área de ocupação,

que pode variar de 8 ou 14m² por habitante. A ocupação é de 3 no máximo 5 moradores para uma área de 42m².

O programa de necessidades que contempla dois dormitórios é pertinente ao perfil familiar dos usuários. Não há necessidade de um terceiro dormitório, já que 61% das famílias são compostas por 3 membros e apenas 18% por 5 membros.

Observou-se uma tendência à posse de veículos em detrimento das motocicletas, comuns nesta classe econômica. Supõe-se que a distância do Residencial ao Centro Urbano, a localização dos conjuntos, a insegurança crescente e a inexistência de transporte público regular geram a necessidade de um meio de transporte mais seguro que a moto. Este fato tem justificado uma área mais ampla para estacionamento de veículos.

Os espaços reduzidos de uso multifuncional, exigem que os móveis e equipamentos apresentem dimensões mínimas, que possam ser facilmente adquiridos e removidos e que apresentem versatilidade de uso. O dormitório do casal foi um espaço em que se observou maiores problemas de dimensionamento, ocasionando dificuldades de acesso às peças do mobiliário e área para circulação muito reduzida. Descobriu-se que o pré-estabelecimento de áreas mínimas não garante a funcionalidade do espaço. Deve-se considerar a possibilidade de circulações, equipamentos e acessos aos mesmos, como fator determinante do dimensionamento.

A integração dos ambientes sala/cozinha e cozinha/área de serviço não são aceitas pelos usuários do Conjunto Habitacional. A opinião geral é que sala e cozinha juntas geram além de ruídos, odores internos desagradáveis. O hábito popular de preservar a sala de visitas e de ocultar a cozinha é muito arraigado na população. A integração cozinha/área de serviço também não tem aprovação, sobretudo, pela falta de espaço que agregue tanque e máquina de lavar roupa.

A falta de privacidade visual aparece nas unidades localizadas nos primeiros andares dos conjuntos, e deve ser solucionada com a proteção adequada das esquadrias.

A insatisfação com os ruídos é maior entre habitação e entorno e menor entre vizinhos, mesmo sabendo que as unidades são fechadas por paredes internas e externas de concreto pré-moldado de 10 cm de espessura.

O material construtivo para o fechamento da edificação é responsável pela resposta térmica e acústica da unidade habitacional. As paredes de concreto pré-moldadas não foram motivos e grandes reclamações. A maioria dos problemas apontados pelos usuários em suas moradias são decorrentes da qualidade dos espaços da edificação, e qualidade dos trabalhos como trinchas e revestimentos. A qualidade do ambiente não depende apenas do tamanho dos mesmos, depende também da qualidade de mão de obra utilizada.

As unidades habitacionais são consideradas como moradias definitivas, para a grande maioria dos moradores, o que deveria exigir por parte das pessoas envolvidas e do poder público mais supervisão tanto no processo de projeto, da construção, e maior

preocupação com relação à qualidade da funcionalidade e dos materiais utilizados.

A acessibilidade universal é adotada nas áreas de uso comum do residencial. Já nas unidades, isto não aconteceu. Não existe rampa para idosos e deficientes. Alguns apartamentos deveriam ter adaptação para deficientes e idosos. Deveria existir também a necessidade de áreas maiores que possibilitassem reunião, encontro, lazer ativo e passivo.

Embora tenham sido apontados problemas de manutenção das unidades, conforto e segurança, a maioria dos entrevistados apresenta um nível de satisfação alto com relação à sua unidade habitacional, até porque ela representa, talvez, a única possibilidade de propriedade da habitação, que gera segurança emocional, e por si só, motivo de satisfação.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRAS DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT) **NBR 5413: Iluminância de interiores**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://ftp.demec.ufpr.br/disciplinas/TM802/NBR5413.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2017.

COELHO, Modesto Siebra. Sobral, Ceará, (Brasil). In: DA SILVA, José Borzachiello; CAVALCANTE, Tércia Correia; DANTAS, Eustógio W. Correia (org). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demórito Rocha, 2005. 301-336 p.

ROMÉRO, Marcelo Andrade; ORNSTEIN, Sheila Walbe. **Avaliação pós Ocupação**: métodos e técnicas aplicados à habitação social. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2003. 294 p.

ROMÉRO, Marcelo de Andrade; ORNSTEIN, Sheila Walbe. **Procedimentos metodológicos para aplicação da avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais**: do desenho urbano à unidade habitacional. V.1, v2 e v3. FINEP; NUTAU; FUPAM, 1999.

QUALIDADE DE VIDA EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA ATRAVÉS DA PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS

Luciana Inês Gomes Miron

Profa. Associada, Universidade Federal do Rio Grande do Sul –Departamento de Arquitetura - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR)
Porto Alegre – RS

Deyvid Aléx de Bitencourt Monteiro

Doutorando - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR
Porto Alegre – RS

O presente artigo foi originalmente publicado In: XVI ENANPUR, 2015, BELO HORIZONTE. Desenvolvimento, Planejamento & insurgências Alternativas Contemporâneas no Espaço Urbano e Regional. Recife: ANPUR, 2015.

RESUMO: A ferramenta “Retorno Social do Investimento” (SROI em inglês) é capaz de mensurar o valor dos benefícios sociais gerados por uma organização em relação ao custo para alcançar esses benefícios. Embora discutida a partir de experiências internacionais, no contexto brasileiro, essa ferramenta ainda é pouco disseminada. Frente a isso, o objetivo deste trabalho é avaliar a percepção de qualidade de vida dos usuários de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS). Parte-se do pressuposto de que essas informações poderão ser utilizadas para

auxiliar na aplicabilidade da ferramenta SROI, no contexto brasileiro. Para alcançar este objetivo foram analisados: a permanência, o perfil e as percepções dos usuários. O objeto de estudo selecionado para o desenvolvimento deste trabalho foi o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), localizado na cidade de Porto Alegre – RS. Os procedimentos metodológicos incluíram a aplicação de questionários com os usuários de três empreendimentos habitacionais do PIEC. Os principais resultados evidenciaram a evasão dos usuários nos empreendimentos investigados. Ainda, a avaliação indicou algumas tendências de melhorias em relação ao perfil dos usuários originários do programa, como por exemplo, o aumento de trabalhadores com vínculo empregatício formal e a melhoria na renda média familiar. No tocante aos impactos gerados pelo programa na melhoria da qualidade de vida dos usuários, foram constatados aspectos positivos relacionados à saúde, qualificação laboral, educação, segurança, ao uso dos espaços públicos e à infraestrutura urbana. Concluindo, os resultados aqui apresentados podem contribuir para aplicabilidade da abordagem SROI, bem como podem auxiliar no monitoramento do programa e na identificação de melhorias e ajustes a serem feitos.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade de vida, Empreendimentos habitacionais de interesse

QUALITY OF LIFE IN SOCIAL HOUSING: AN EXPLORATORY APPROACH THROUGH USERS' PERCEPTION

ABSTRACT: The tool “Social Return of Investment” (SROI) is able to measure the value of the social benefits generated by an organization in relation to the cost to reach these benefits. Although discussed from international experiences, in the Brazilian context, this tool is still little disseminated. Therefore, the objective of this work is to evaluate the users' perception of quality of life in social housing. It is assumed that this information can be used to help in the applicability of the SROI tool in the Brazilian context. In order to reach this goal were analyzed: the permanence, the profile and the users' perceptions. The selected study object for the development of this work was the City Entrance Integrated Program (PIEC in Portuguese), located in the city of Porto Alegre - RS. The methodological procedures included the application of questionnaires with the users of three PIEC housing projects. The main results evidenced the evasion of the users of housing projects. Also, the evaluation indicated some improvement trends in relation to the profile of the users originating from the program, such as the increase of workers with formal employment and the improvement in the average family income. With regard to the impacts generated by the program on improving the users' quality of life, positive aspects related to health, qualification, education, safety, use of public spaces and urban infrastructure were found. In conclusion, the results presented here may contribute to the applicability of the SROI approach, as well as assist in monitoring the program and in identifying improvements and adjustments to be made.

KEYWORDS: Quality of life, Social housing, Users' perception.

1 | INTRODUÇÃO

Segundo dados da Função João Pinheiro (2018), o déficit habitacional brasileiro é de cerca de 6,355 milhões de moradias. A análise desse déficit habitacional no Brasil aponta para um aumento total e relativo em relação aos anos anteriores, considerando como referência os anos de 2000 a 2014. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2018), o Estado do Rio Grande do Sul possui déficit habitacional que totaliza cerca de: 734,1 mil unidades habitacionais, sendo que desse total, 96,614 mil estão localizadas no Município de Porto Alegre, 94,831 em área urbana e 1,783 em área rural. No Brasil, as famílias com rendimento inferior a três salários mínimos concentram a maior demanda por habitação, representando 47,1% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

O setor público, por sua vez, responde a esse déficit habitacional construindo moradias para essa significativa parcela da população ou incentivando a sua construção por meio da iniciativa privada. Dentre essas iniciativas promovidas pelo setor público pode ser citado: o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, do

Governo federal (MULLER *et al.*, 2013). A grande demanda, em contraponto à baixa renda da população que necessita dessas habitações, faz com que, essas moradias tenham baixa qualidade, tanto no seu projeto quanto na sua execução (MULLER *et al.*, 2013). Além disso, as políticas habitacionais brasileiras, de modo geral, ainda carecem de reflexão a respeito das necessidades dos usuários, assim como da qualidade do ambiente construído (ROLNIK, 2009).

De acordo com Drewnowski e Scott (1966), as informações utilizadas para mensurar as condições de qualidade de vida dos usuários têm sido discutidas há algum tempo na literatura. Ainda segundo esses mesmos autores, a maioria dessas informações está associada a um amplo campo de questões, como por exemplo, as condições ambientais, sociais e econômicas de uma população (DREWNOWSKI e SCOTT, 1966). Frente a isso, diversas ferramentas têm sido desenvolvidas visando mensurar essas condições de qualidade de vida dos usuários. Uma ferramenta proposta é o “Retorno Social do Investimento” (SROI), que é projetada para entender, gerenciar e relatar o valor ambiental, social e econômico criado por uma organização (NEW ECONOMICS FOUNDATION, 2004).

De modo geral, essa ferramenta tem como intuito auxiliar na análise e avaliação de como um empreendimento, programa ou política (habitacional, de desenvolvimento urbano e ambiental) agrega ou pode agregar valor além do estrito custo de capital de investimento, abrangendo, sobretudo, as dimensões: sociais, ambientais e econômicas (SROI, 2012). Como as organizações ligadas, principalmente, ao setor público estão sobre crescente pressão para medir o seu desempenho e valor, a ferramenta SROI tem sido incentivada como um meio eficaz para captar essa demanda (PEATTIE e MORLEY, 2008). No Reino Unido, por exemplo, o SROI tem sido promovido como uma forma que permite ao setor público compreender e analisar melhor os impactos de prestação de serviços a fim de quantificar esse valor em termos monetários.

Desenvolvido pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial Roberts nos Estados Unidos e testado pela The New Economics Foundation no Reino Unido (NEF, 2004), o SROI baseia-se em princípios de contabilidade e análise custo-benefício, os quais atribuem valores monetários para os retornos sociais e ambientais com a finalidade de demonstrar o valor gerado de forma mais ampla (ROTHEROE e RICHARDS, 2007). Neste sentido, o SROI é capaz de mensurar o valor dos benefícios sociais gerados por uma organização em relação ao custo para alcançar esses benefícios (Emerson e Twersky, 1996). Essa relação tende a ser útil para uma organização ao auxiliar como um instrumento para aprendizagem organizacional, permitindo que a equipe envolvida tenha conhecimento para melhoria dos serviços prestados a população (ARVIDSON, 2009).

As aplicações do SROI no Reino Unido e Estados Unidos para avaliação de empreendimentos também tem auxiliado na identificação do que está ou não funcionando internamente nas organizações que desenvolvem esses empreendimentos. Abordagens práticas dessa ferramenta tem demonstrado significativas contribuições

para o direcionamento de estratégias, assim como para o fortalecimento da gestão e de sistemas de monitoramento do ambiente construído (por exemplo: Flockhart, 2005; Ryan e Lynne, 2008). Segundo o Guide SROI (2012), dentre as vantagens do emprego dessa ferramenta esta a possibilidade de planejar e melhorar programas e ações, assim como avaliar impactos que auxiliem na tomada de decisão envolvendo recursos e investimentos. O SROI ainda tende a auxiliar na melhoria dos serviços prestados, principalmente por facilitar discussões estratégicas e ajudar a entender e maximizar o valor social gerado por uma atividade (SROI, 2012).

No entanto, apesar de discutida com base em experiências internacionais, no contexto brasileiro, a ferramenta SROI ainda é muito pouco disseminada. Frente a isso, com o intuito de testar a aplicabilidade dessa ferramenta no Brasil foi selecionado como objeto de estudo o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), localizado na cidade de Porto Alegre – RS. O PIEC foi considerado um objeto de estudo adequado para a simulação da abordagem SROI por envolver características físicas, ambientais e sociais no mesmo projeto.

A partir do exposto, o objetivo deste trabalho é avaliar a percepção de qualidade de vida dos usuários de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS). A percepção dos usuários será avaliada em dois momentos distintos, antes e após o reassentamento no novo contexto urbano. Parte-se do pressuposto de que essas informações poderão ser utilizadas para auxiliar na aplicabilidade da ferramenta SROI, no contexto brasileiro. Para alcançar este objetivo foram analisados e discutidos aspectos relacionados: (a) à permanência (b) ao perfil e (c) às percepções dos usuários dos empreendimentos investigados quanto à (ao); saúde, qualificação, educação, segurança, meio ambiente, vizinhança e infraestrutura urbana.

Os dados divulgados e discutidos no presente artigo fazem parte de um projeto de pesquisa mais abrangente, o qual representa uma parceria entre pesquisadores do Brasil e do Reino Unido. Os dados apresentados neste estudo sobre a qualidade de vida dos usuários do referido programa, foram utilizados como informações exploratórias para testar a aplicabilidade da ferramenta SROI no contexto brasileiro (RICS, 2015). Cabe destacar que este artigo foi originalmente publicado nos anais do XVI ENANPUR: Espaços, Planejamento & Insurgências, realizado em Belo Horizonte em 2015 (MONTEIRO e MIRON, 2015). A presente versão sofreu atualizações e ajustes.

2 | METODOLOGIA

A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento deste trabalho: objeto de estudo, instrumento de coleta, plano amostral, coleta de dados nos três empreendimentos investigados e análise dos dados obtidos.

2.1 Objeto de Estudo

Conforme mencionado previamente, para o desenvolvimento deste trabalho foi selecionado como objeto de estudo o PIEC, programa iniciado em 2002 na cidade de Porto Alegre – RS, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida das famílias que viviam em condições de sub-habitação na área de intervenção. Essas famílias foram identificadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) em 22 assentamentos precários nos bairros: Humaitá, Navegantes e Voluntários, conforme Figura 1 (a e b).

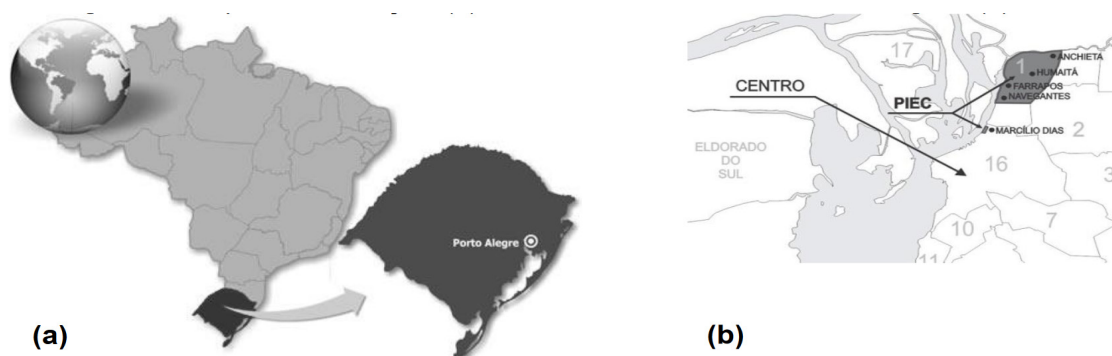


Figura 1 – Mapa de localização: (a) Brasil, Rio Grande do Sul, Porto Alegre e (b) PIEC.

Fonte: (a) e (b) Miron, Tzortzopoulos, Formoso (2013).

Segundo dados da PMPA (2013), o PIEC pode ser definido como um grande projeto de recuperação urbana e habitação social que teve como objetivo o reassentamento de 3.755 mil famílias que viviam nos mencionados assentamentos precários e que, pertenciam, predominantemente, à faixa de renda de zero a três salários mínimos. Esse projeto se diferencia dos demais programas de habitação social pela complexidade de integrar em um mesmo território diversas intervenções, tais como: 1) infraestrutura, 2) valorização paisagística, 3) habitação, 4) trabalho social e 5) planejamento, que incluíam intervenções físicas associadas às ações sociais (PMPA, 2001).

Nesse sentido, a população-alvo da avaliação foi delimitada aos moradores de três empreendimentos referentes à primeira etapa de implantação do PIEC: EHIS Vila Tecnológica, Progresso e Pôr-do-Sol. Esta delimitação permitiu ainda que, os dados obtidos neste trabalho fossem passíveis de comparação com alguns dados de estudos anteriores, os quais avaliaram os mesmos empreendimentos (por exemplo: MIRON, 2008; TILLMANN *et al.*, 2009).

2.2 Instrumento de Coleta de Dados

Para a coleta de dados nos três empreendimentos investigados foi construído um instrumento de coleta específico para avaliar a percepção dos usuários sobre a sua qualidade de vida. Este instrumento de coleta foi estruturado com questões fechadas, complementadas com questões abertas, que tiveram como objetivo identificar a

permanência, o perfil e as percepções dos usuários dos três empreendimentos do PIEC. Considerando as experiências prévias de coletas com os beneficiários do mesmo programa (MIRON, 2008; TILLMANN et al., 2009), buscou-se utilizar uma linguagem simples e de fácil compreensão para auxiliar na comunicação com os usuários.

A estrutura do instrumento de coleta foi elaborada da seguinte forma: (a) vinte e cinco perguntas fechadas de simples escolha (escala de avaliação: excelente, bom, regular e ruim), para aferição da percepção dos usuários referente às seguintes características de qualidade de vida: (a) saúde, (b) qualificação, (c) educação, (d) segurança, (e) meio ambiente (espaços abertos, praças e parques), (f) vizinhança e (g) infraestrutura urbana (água, luz, esgoto e pavimentação). Além disso, também foram feitas questões que possibilitassem a caracterização do respondente (renda média antes e depois da implantação do PIEC), tempo de moradia no empreendimento e local da moradia anterior (estas últimas para estimar a permanência da população reassentada nas residências em um período de aproximadamente 10 anos).

Adicionalmente, dezesseis destas questões foram complementadas por questões abertas do tipo: (a) se regular ou ruim, por quê?; ou ainda, se houve mudança, qual? e (b) seis questões abertas para aferição da percepção dos moradores quanto a aspectos relacionados a questões qualitativas, como por exemplo, características mais gerais que influenciaram no bem-estar dos moradores no novo contexto urbano e que não constavam no referido instrumento de coleta.

2.3 Plano Amostral

O plano amostral deste trabalho seguiu critérios explicitados nos estudos existentes com objetivo de possibilitar a comparação dos dados (por exemplo: Miron, 2008; Tillmann, Miron, Formoso, 2009). Nesse sentido, foram considerados os seguintes critérios: (a) para cada um dos três empreendimentos investigados foi definido um plano amostral buscando uma relativa proporcionalidade entre o tamanho do empreendimento e a amostra; (b) para o EHIS Progresso foi realizada uma estratificação entre os dois tipos de moradias (térrea e de dois pavimentos). Com base nos critérios mencionados, a Tabela 1 apresenta a amostra planejada para cada um dos três empreendimentos investigados.

EHIS	Vila Tecnológica	Pôr-do-Sol	Progresso	
Tipologia das UH	Casas Térreas	Sobrados	Sobrados	Casas Térreas
População	N = 59	N = 130	N = 191	N = 30
Amostra	20	25	25	10

Tabela 1 - Tamanho das amostras planejadas para os três EHIS

Fonte: Elaboração própria (2014).

2.4 Coleta de Dados

Após a definição do plano amostral, cada um dos três empreendimentos

investigados foi dividido em estratos, desta vez relativa ao seu layout de implantação, considerando o número necessário de pesquisadores para coleta de dados. A partir da definição destes estratos, foi realizada previamente a coleta final um treinamento no dia 25 de outubro de 2013 com a participação de toda a equipe de pesquisa envolvida. No treinamento foram geradas discussões acerca do instrumento de coleta e da organização final das duplas para coleta final de dados.

A efetiva coleta de dados nos empreendimentos aconteceu entre os dias 28 e 29 de outubro de 2013, sendo: (a) EHIS Vila Tecnológica no dia 28 (segunda-feira) das 9h às 11h30min da manhã por uma equipe de 8 pessoas organizadas em duplas (4 duplas); (b) EHIS Progresso no dia 28 (segunda-feira) das 13h30min às 17h30min da tarde por uma equipe de 10 pessoas organizadas em duplas (5 duplas); (c) EHIS Pôr-do-Sol no dia 29 (terça-feira) das 9h às 11h30min da manhã por uma equipe de 8 pessoas organizadas em duplas (4 duplas). A coleta de dados foi realizada nas referidas datas por envolver uma equipe de pesquisadores do Brasil e a disponibilidade de um pesquisador da Inglaterra.

O tempo médio estimado para aplicar cada instrumento de coleta foi de 10 a 15 minutos. A Tabela 2 apresenta a amostra efetivamente realizada comparada com a planejada. Cabe salientar que, devido à dificuldade de localizar os moradores em suas residências, principalmente por se tratar de dias da semana, foi aplicado um menor número de instrumentos de coleta do que o planejado, conforme Tabela 2.

Empreendimento	Nº UH	Tipologia	Planejado	Executado	Área da Unidade H.
Vila Tecnológica	59	59 UH012	20	19	UH012 = 44,62m ²
Pôr do Sol	130	130 UH009	25	21	UH009 = 42,25m ²
Vila Progresso	221	191 UH009	25	24	UH009 = 42,25 m ²
		30 UH010	10	7	UH010 = 43,61 m ²

Tabela 2 – Relação da amostra planejada e executada nos três EHIS

Fonte: Elaboração própria (2014).

2.5 Análise dos Dados

Para análise dos dados obtidos na avaliação dos três empreendimentos foi utilizado o *software* Excel®. A análise foi construída a partir da codificação e organização dos dados coletados em um banco de dados. A cada resposta das questões fechadas foi atribuído um código para facilitar a análise dos dados. Complementarmente, as respostas das questões abertas foram transcritas na planilha a partir dos dados brutos coletados. A análise inicial desta matriz possibilitou identificar inúmeras respostas com percepções similares, embora com expressões diferentes. Assim, os dados brutos das questões abertas foram refinados e transcritos a partir de palavras-chaves com intuito de minimizar a quantidade de expressões e possibilitar a análise das percepções dos usuários.

Posteriormente à codificação e ao refinamento, os dados foram classificados e

reorganizados na planilha de acordo com mesmo campo semântico (significado). Ou seja, as menções (respostas) que possuíam o mesmo significado foram dispostas na mesma coluna com a mesma denominação. Essa estrutura possibilitou a análise dos dados codificados das questões fechadas com as palavras-chaves das questões abertas, aferindo um maior número de informações acerca das percepções dos usuários.

3 | RESULTADOS

A seguir são apresentados os resultados obtidos neste trabalho a partir da avaliação com moradores de três empreendimentos investigados no tocante: à permanência, ao perfil e às percepções dos usuários.

3.1 Permanência dos Usuários Nos Três Empreendimentos Investigados

Os resultados da avaliação mostraram mudanças significativas no índice de permanência dos usuários em relação à avaliação realizada em 2008 nos mesmos empreendimentos (por exemplo: Miron, 2008). É possível observar que o EHIS Pôr-do-Sol se destaca pela maior mudança na permanência dos usuários, representando uma transição entre o maior percentual em 2008 para o menor registrado em 2013. Em contraponto, o empreendimento EHIS Vila Tecnológica é o que apresenta o maior índice de permanência dos usuários, conforme representando na Tabela 3:

EHIS	Vila Tecnológica		Pôr-do-Sol		Progresso	
Ano	2008	2013	2008	2013	2008	2013
% Permanencia	77%	68%	79%	24%	71%	48%

Tabela 3 - Dados de permanência dos três EHIS investigados

Fonte: Elaboração própria (2014)

Os dados de permanência obtidos nesta avaliação indicaram uma tendência à evasão de moradores beneficiados pelo programa. De acordo com coleta de dados realizada em 2006 por Miron (2008) e com base na percepção dos agentes envolvidos, a permanência dos usuários nos empreendimentos representaria um indicador de que programa estaria sendo bem sucedido. Uma vez identificada uma drástica mudança da população originária, pode-se inferir algumas proposições iniciais: (a) é possível que o programa tenha gerado inadvertidamente um processo de gentrificação; (b) é possível que programa não esteja atingindo, em alguns de seus empreendimentos habitacionais, o objetivo de inserção da população beneficiária na cidade formal.

3.2 Perfil dos Usuários (População Beneficiária dos Três Empreendimentos Investigados)

Com base nos dados obtidos para análise do perfil dos usuários se buscou fazer uma comparação entre as informações sobre qualidade de vida em três momentos distintos: (a) período de 2000 a 2001 quando o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) cadastrou a população beneficiária antes do reassentamento; (b) avaliação com coleta de dados realizada em 2006 na pesquisa de Miron (2008) com a população moradora após o reassentamento e (c) a coleta de dados realizada em 2013.

A partir desta análise comparativa dos três momentos foi possível inferir algumas tendências gerais com relação ao perfil dos usuários originários do cadastro. Estas tendências estão relacionadas à (ao): (a) aumento do número de trabalhadores com vínculo empregatício formal, sobretudo, no EHS Vila Tecnológica (7 de 13 moradores originais) e Progresso (8 de 15 moradores originais) e (b) a melhoria na renda média familiar (59,15%), sendo que, dos 34 moradores que sentiram melhoria na renda média familiar, 21 pertenciam ao cadastro original do programa, deste total, 8 residem no EHS Vila Tecnológica, 3 no Pôr-do-sol e 10 no Progresso.

Em contraponto, observa-se também o aumento do índice de analfabetismo, sobretudo, dos moradores pertencentes ao cadastro original, sendo, no EHS Vila Tecnológica (2 de 13 moradores originais), Pôr-do-sol (1 de 5 moradores originais) e Progresso (1 de 15 moradores originais). Paralelamente, outra tendência que se observa é o aumento do número de mulheres chefes de família, sendo, no EHS Vila Tecnológica (8 de 13 moradores originais), Pôr-do-sol (3 de 5 moradores originais) e Progresso (9 de 15 moradores originais). A Tabela 4 apresenta a análise do perfil dos usuários nos três respectivos momentos (2000/2001 – 2006 – 2013):

Tabela de resumo dos perfis dos chefes de família dos 3 EHS do PIEC										
Variáveis – chefes de família (responsáveis pela família)		EHS Vila Tecnológica			EHS Pôr-do-sol			EHS Progresso		
		Cadastro DEMHAB (2000/2001)	Coleta (2006)	Coleta (2013)	Cadastro DEMHAB (2000/2001)	Coleta (2006)	Coleta (2013)	Cadastro DEMHAB (2000/2001)	Coleta (2006)	Coleta (2013)
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Gênero	Femin.	39,85	48,57	63,15	49,48	66,07	76,19	52,63	41,17	67,74
	Masc.	60,41	51,42	36,84	50,51	33,92	23,80	47,32	58,82	32,25
Escolaridade	Analfab.	8,33	0	10,52	2,06	1,79	4,76	8,95	4,41	6,45
Ativ. de geraç. de renda (ocupação)	Trabalhador formal	39,85	48,57	52,63	27,83	37,5	33,33	25,26	38,24	54,83
	Não trabalha	17,16	22,86	5,26	28,85	28,56	14,28	27,36	25	9,67
	Trabalhador informal	31,25	5,71	0	30,92	8,92	4,76	28,94	2,94	6,45
	Recebe auxílio	2,08	2,86	21,05	6,18	14,28	47,61	9,47	10,29	25,80
Idade	Média	38,3	39,91	50,78	42,72	41,96	56,85	38,74	39,36	46,12

Tabela 4 - Resumo do perfil das famílias cadastradas pelo DEMHAB, perfil dos moradores dos três EHS do PIEC em 2006 e 2013.

Fonte: Elaboração própria (2014).

3.3 Percepção dos Usuários (Impactos na Melhoria da Qualidade de Vida)

Em paralelo à análise de permanência e do perfil dos moradores, realizou-se uma análise das percepções dos usuários dos três empreendimentos investigados. A partir dos dados obtidos são explicitados os principais resultados da análise quantitativa na Figura 2. Para cada empreendimento foram apresentados os resultados da percepção dos moradores: positiva (em tom verde), indiferente (em tom amarelo) e negativa (em tom vermelho). Esta percepção é apresentada na referida Figura em colunas referentes às escalas de impacto que estruturavam o instrumento de coleta, sendo:

1. Situação anterior ao reassentamento: boa, regular e ruim (a esquerda da Figura) e;
2. Situação após o reassentamento: melhorou, permaneceu igual e piorou (a direita da Figura).

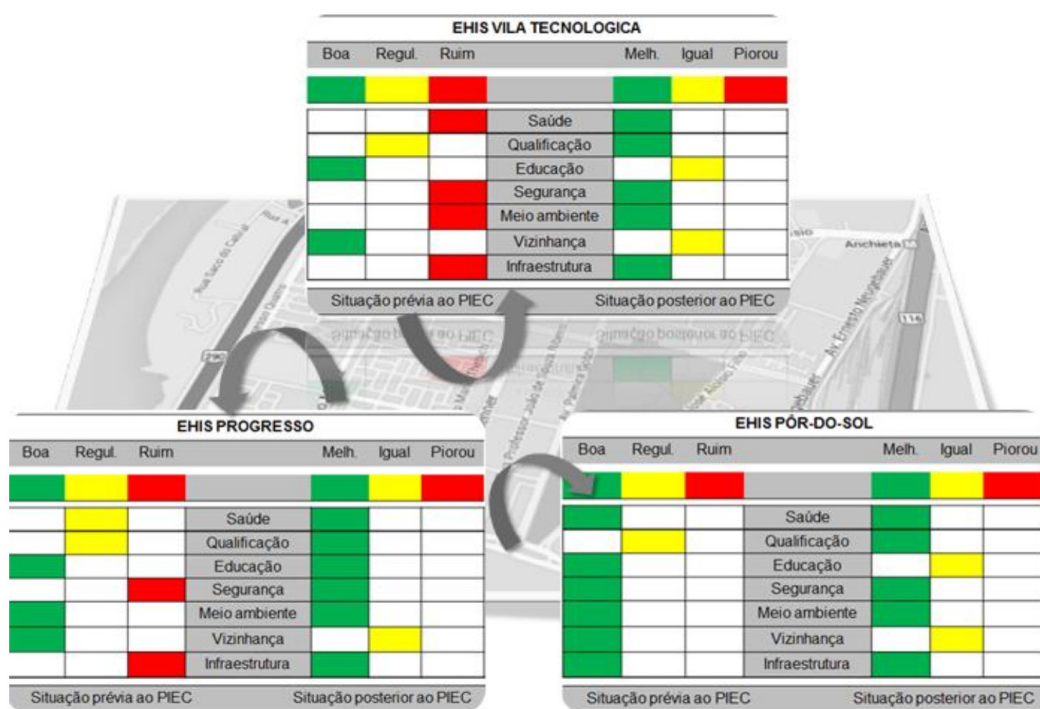


Figura 2 - Síntese dos resultados – análise quantitativa

Fonte: Elaboração própria (2014).

Os resultados apresentados na Figura 4 permitem observar que as percepções dos moradores dos empreendimentos investigados tendem a ser homogêneas em relação à situação de melhoria posterior ao reassentamento, exceto em relação à qualidade da educação. Por outro lado, em relação à situação prévia, as percepções dos moradores são bastante distintas, como é o caso, por exemplo, da qualidade dos serviços de saúde, segurança, meio ambiente e infraestrutura. Outro aspecto que se destaca é o fato de o EHIS Pôr-do-sol apresentar os maiores índices de satisfação com os elementos avaliados na situação prévia ao PIEC, sendo esse o empreendimento com menor número de usuários originais (cadastrados pelo DEMHAB) segundo dados

desta avaliação (79% em 2008 para 24% em 2013).

Complementarmente, são apresentados os principais resultados do cruzamento das análises quantitativas (expostos anteriormente na Figura 4) com as análises qualitativas. Em conjunto, estes dados possibilitam uma melhor visualização e confiabilidade dos impactos gerados pelo programa a partir das percepções dos usuários dos três empreendimentos investigados.

Os resultados referentes à saúde permitem observar que 61,97% (44 de 71) dos moradores perceberam melhorias nos serviços de saúde. Estes resultados permitem inferir que os indícios de melhoria da qualidade da saúde, de modo geral, condizem com a presença e manutenção dos serviços relacionados à infraestrutura no novo contexto urbano. De acordo com a percepção dos moradores a falta de infraestrutura na antiga área de moradia era responsável pela proliferação de doenças respiratórias e epidérmicas, ocasionadas principalmente: (a) pela presença do “valão” e de animais transmissores de doenças, como ratos; assim como (b) pela ausência de pavimentação e de serviços básicos, como por exemplo, a coleta de lixo. A Figura 3 (a, b e c) representa a situação descrita pelos moradores da EHIS Progresso na antiga área de moradia, sendo esta referente à Vila Leito da Voluntários.



Figura 3 – Fotos da Vila Leito da Voluntários.

Fonte: Arquivo de Miron (2006).

Em relação à oferta de cursos de qualificação foi possível observar que 43,66% (31 de 71) dos moradores perceberam melhorias na oferta de cursos em geral. De acordo com as percepções dos usuários, a oferta de diversos cursos de qualificação (por exemplo: pedreiro, eletricista, artesanato, confeitiro, cabeleireiro, dança, natação) auxiliou no aumento da renda média familiar, assim como na obtenção de emprego com vínculo empregatício formal. Além disso, foi possível observar que a grande parcela dos moradores que percebeu melhorias na oferta de cursos de qualificação, desconhecia qualquer oferta desses cursos na situação anterior ao reassentamento (21 de 44 respondentes).

Quando questionados sob a qualidade da educação, 28,16% (20 de 71) dos moradores responderam não ter percebido mudanças expressivas no novo contexto urbano. Esse fato pode ser justificado porque a maior parte dos moradores argumentou

ter continuado os estudos na mesma escola da situação prévia ao reassentamento, o que se deve principalmente à localização de proximidade entre o assentamento irregular e o novo contexto de moradia. Este fato pode ser justificado porque, segundo as diretrizes do programa, as famílias eram reassentadas em um raio de no máximo 1 km da distância da antiga área de moradia. Por outro lado, 23,94% (17 de 71) dos moradores perceberam algumas melhorias relacionadas às instalações físicas das escolas, assim como na capacidade intelectual dos professores e acessibilidade às escolas, como fatores que contribuíram para a melhoria na qualidade da educação na situação posterior ao reassentamento.

No tocante à sensação de segurança, foi possível observar que 54,92% (39 de 71) dos moradores perceberam melhorias em relação à situação anterior ao reassentamento. Essa percepção pode ser justificada porque muitos moradores relataram a perda de alguém próximo da família como vítima da criminalidade na antiga área de moradia. Este fato pode ser observado, principalmente, no EHIS Vila Tecnológica e no EHIS Progresso. Além disso, a partir das percepções dos moradores, é possível inferir que a melhoria da segurança na situação posterior ao reassentamento está relacionada, principalmente, à sensação de segurança dos moradores. Segundo os respondentes, este fato está relacionado: ao reforço no policiamento, à boa relação com a vizinhança e à infraestrutura urbana do novo contexto urbano.

Por outro lado, apesar da melhoria na sensação de segurança após o reassentamento foi possível observar ainda que, os empreendimentos investigados enfrentavam sérios problemas relacionados à sensação de insegurança dos usuários. É possível inferir por meio das percepções dos moradores que ainda haviam sérios problemas relacionados, principalmente, ao tráfico de drogas e à criminalidade, sobretudo, nos espaços públicos (ruas e praças) do novo contexto urbano. Os usuários relataram ainda que, apesar de haver policiamento na área, evitavam sair de casa, principalmente, no período da noite. Esse fato é evidenciado, sobretudo, no EHIS Progresso e tende a estar relacionado à grande área de ocupação irregular próxima aos limites do empreendimento. A Figura 4 (a, b e c) representa a situação observada no referido empreendimento.



Figura 4 - Fotos do EHIS Progresso (divisa com ocupação irregular)

Fonte: Arquivo de Miron (2006).

Quanto à qualidade dos espaços públicos (ruas e praças) foi possível observar que a maior parte dos moradores consideraram esses espaços satisfatórios na situação posterior ao reassentamento (12 de 18 moradores no EHIS Vila Tecnológica, 9 de 16 moradores no Pôr-do-sol e 17 de 20 moradores no Progresso). Essa percepção positiva é justificada, principalmente, pela constante manutenção desses espaços. De acordo com os usuários, a manutenção ocorre periodicamente pela Prefeitura e por parte dos próprios moradores, sobretudo, no EHIS Pôr-do-Sol. Adicionalmente, alguns moradores também vinculam a melhoria desses espaços aos novos mobiliários alocados na área após a implantação da Arena do Grêmio próxima ao local de intervenção do programa. Por outro lado, apesar dos altos índices de satisfação com os espaços públicos (ruas e praças) em relação à situação posterior ao reassentamento, é possível observar ainda que, esses espaços carecem de mobiliário, vegetação e, sobretudo, maior segurança pública no combate à criminalidade. A Figura 5 apresenta as atuais condições das praças e espaços públicos dos empreendimentos investigados: (a) EHIS Vila Tecnológica, (b) EHIS Pôr-do-Sol e (c) EHIS Progresso, respectivamente.



Figura 5 - Fotos das Praças e espaços públicos dos empreendimentos: (a) EHIS Vila Tecnológica, (b) EHIS Pôr-do-Sol e (c) EHIS Progresso.

Fonte: Arquivo de Miron (2006).

No tocante à vizinhança, os dados evidenciaram que 54,92% (39 de 71) dos moradores não perceberam mudanças expressivas no novo contexto urbano. Alguns usuários vincularam essa falta de mudança, principalmente, à inexistência de uma relação próxima ao vizinho ou a boa relação na situação prévia ao reassentamento. Ainda, no tocante à vizinhança é possível observar que, apesar das melhorias na situação posterior ao PIEC, alguns problemas persistiam nos empreendimentos investigados. De acordo com as percepções dos usuários, a proximidade das unidades habitacionais influenciava em aspectos relacionados, à privacidade e a acústica, por exemplo.

Os elevados índices de satisfação com a infraestrutura urbana podem ser facilmente compreendidos pelas condições precárias da moradia anterior ao novo contexto urbano (16 de 18 moradores no EHIS Vila Tecnológica, 20 de 22 moradores

no Pôr-do-sol e 26 de 31 moradores no Progresso). Os assentamentos subnormais, nos quais a população beneficiária do programa residia anteriormente não possuíam infraestrutura adequada (por exemplo, água, luz, esgoto e pavimentação). Assim, corroborando resultados das pesquisas anteriores realizadas, primeiramente por Miron (2008) e posteriormente por Tillmann *et al.* (2009) pode-se afirmar que a presença de infraestrutura urbana é um dos maiores benefícios percebidos pelos moradores, estando inclusive, relacionada à saúde, educação e segurança, como evidenciado neste trabalho. A Figura 6 apresenta, como exemplo, a infraestrutura realizada no EHIS Pôr-do-Sol: (a) esgoto e pavimentação, (b) registro da água e (c) luz, respectivamente.

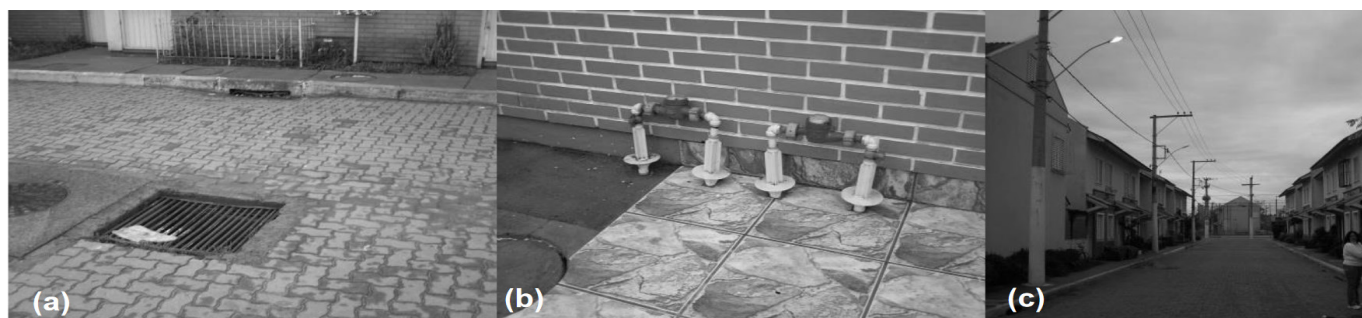


Figura 6 - Fotos da infraestrutura realizada no EHIS Pôr-do-Sol: (a) esgoto e pavimentação de ruas e calçadas, (b) registro da água e (c) iluminação.

Fonte: arquivo de Miron (2006).

Ao final da avaliação, buscou-se analisar também, quais características mais influenciaram, de modo geral, no bem-estar dos moradores no novo contexto urbano. As citações foram categorizadas a partir de quatro categorias, sendo: (a) infraestrutura; (b) acessibilidade (c) qualidade de vida no geral e (d) qualidade da unidade habitacional (UH). Com base nas percepções dos moradores, a Tabela 5 apresenta uma síntese geral das características que mais influenciaram no bem-estar dos moradores nos três empreendimentos investigados a partir das categorias mencionadas (dados em percentuais):

Categorias	Empreendimentos investigados		
	Vila Tecnológica	Pôr-do-Sol	Progresso
Infraestrutura	71,42%	33,33%	20%
Acessibilidade	0%	26,66%	50%
Qualidade de vida	42,85%	80%	25%
Qualidade da UH	14,28%	20%	20%

Tabela 5 - Síntese geral das características que mais influenciaram no bem-estar dos moradores nos três empreendimentos investigados do PIEC

Fonte: elaboração própria (2014).

Os dados dispostos na Tabela 6 permitem observar que as percepções dos usuários em relação às características que mais influenciaram no bem-estar dos

moradores são bastante divergentes. No EHIS Vila Tecnológica, por exemplo, é possível afirmar que a infraestrutura urbana (água, luz, esgoto e pavimentação) representa o aspecto mais relevante para o bem-estar dos moradores. No EHIS Pôr-do-sol, os moradores relacionam o bem-estar à sensação de segurança e à boa relação com a vizinhança. No EHIS Progresso, por sua vez, a acessibilidade é o aspecto mais relevante (proximidade com Aeroporto, Rodoviária, Arena do Grêmio), assim como a acessibilidade dos moradores na atual área de moradia ao transporte público (trensurb, ônibus), centro, comércio, escolas e áreas de lazer (Parque Humaitá).

4 | CONCLUSÕES

Este artigo descreveu os resultados das análises de permanência, perfil e percepções dos usuários (moradores) de três empreendimentos do PIEC (Vila Tecnológica, Pôr-do-Sol e Progresso). A identificação dos principais mudanças na qualidade de vida dos usuários e impactos gerados pelo programa em fase de uso contribui para avaliação e monitoramento continuado de programas de reassentamento com importantes impactos sociais, econômicos e ambientais no contexto urbano.

No tocante à permanência dos usuários nos empreendimentos investigados, a avaliação realizada indicou alguns impactos negativos, como por exemplo, o baixo índice de permanência dos usuários nos três empreendimentos investigados. Constatou-se, uma queda no percentual de permanência nos três empreendimentos investigados, sendo a mais evidente no EHIS Pôr-do-Sol com 24% de permanência e 76% de evasão. Em contraponto, o empreendimento EHIS Vila Tecnológica é o que apresenta o maior índice de moradores originários do programa com 68% de permanência.

Paralelamente, a avaliação realizada também indicou algumas tendências positivas em relação ao perfil dos usuários originários do cadastro do programa, como por exemplo, o aumento do número de trabalhadores com vínculo empregatício formal, diminuição do número de desempregados, diminuição do número de trabalhadores informais e melhoria na renda média familiar. Em contraponto, observou-se também o aumento do índice de analfabetismo, sobretudo, dos usuários pertencentes ao cadastro do programa. Além disso, outra tendência que se observou foi o aumento do número de mulheres chefes de família, sendo este índice mais expressivo nos EHIS Vila Tecnológica e Progresso.

A partir das percepções dos usuários (moradores), a avaliação indicou alguns impactos positivos gerados pelo programa. Dentre estes impactos pode-se mencionar a melhoria na qualidade da vida dos usuários quanto: à saúde, qualificação laboral, à educação, à segurança, ao uso dos espaços públicos (praças e ruas) e à infraestrutura urbana (água, luz, esgoto e pavimentação) do novo contexto urbano. Os elevados índices de satisfação, sobretudo, com a infraestrutura urbana corroboraram com

os resultados de pesquisas anteriores realizadas inicialmente por Miron (2008) e posteriormente por Tillmann *et al.* (2009).

Concluindo, a partir desta abordagem das condições atuais dos moradores em dois momentos, antes e após reassentamento no novo contexto urbano, foi possível gerar um conjunto de informações sobre a qualidade de vida dos usuários dos três empreendimentos investigados do programa. Estas informações foram utilizadas para auxiliar na aplicabilidade da ferramenta SROI no contexto brasileiro (RICS, 2015). Por fim, os resultados aqui apresentados também contribuíram para a identificação de melhorias e ajustes, assim como para o monitoramento continuado do programa, objeto de estudo deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPq, ao apoio do PROPUR/UFRGS e NORIE/UFRGS, à PMPA, à colaboração do professor Erik Bichard da University of Salford/ UK (atualmente aposentado) e a toda a equipe de preparação, coleta e análise dos dados.

REFERÊNCIAS

ARVIDSON, M.. **Impact and Evaluation in the UK Third Sector: Reviewing Literature and Exploring Ideas**. Working Paper 27. Birmingham: Third Sector Research Centre, University of Birmingham, 2009.

DREWNOWSKI, J., SCOTT, W.. **The level of Living Index**, UNRISD, Report no. 4, Geneva, Switzerland. 1996.

EMERSON, J., TWERSKY, F.. **New Social Entrepreneurs: The Success, Challenge and Lessons of Non-profit Enterprise Creation**. San Francisco: The Roberts Foundation. 1996.

FLOCKHART, A.. **The Use of Social Return on Investment (SROI) and Investment Ready Tools (IRT) to Bridge the Financial Credibility Gap**. Social Enterprise Journal, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**, Belo Horizonte, 2018.

MIRON, L. I. G.. **Gerenciamento dos Requisitos dos Clientes de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social: Proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre/RS**. Porto Alegre, 350p. Tese de doutorado – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MIRON, L.; TZORTZOPOULOS, P.; FORMOSO, C.. **Geração de valor em empreendimentos HIS: parcerias com o poder público**. In: Qualidade Ambiental na Habitação: avaliação pós-ocupação. São Paulo, SP: Oficina de textos, 2013.

MONTEIRO, D. A. B.; MIRON, L. I. G. **Qualidade de vida em empreendimentos habitacionais de interesse social: uma abordagem exploratória através da percepção dos usuários**. Anais - XVI ENANPUR, Espaço, Planejamento & Insurgências, Belo Horizonte, 2015.

NEW ECONOMICS FOUNDATION (NEF). **Social Return on Investment: Valuing What Matters**. London: New Economics Foundation, 2004.

PEATTIE, K., MORLEY, A.. **Social Enterprises: Diversity and Dynamics, Contexts and Contributions, a Research Monograph**, Cardiff: ESRC Centre for Business Relationships, 2008.

PMPA. **Entrada da Cidade: Programa Integrado**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Departamento de Habitação, Porto Alegre. 2001.

PMPA. **Entrada da Cidade: Programa Integrado**. Relatório semestral de acompanhamento da execução física e financeira. Porto Alegre. 2013.

RICS. **Developing an Approach to Sustainable Return on Investment in the UK, Brazil and the USA**. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282358260_Developing_an_Approach_to_Sustainable_Return_on_Investment_in_the_UK_Brazil_and_the_USA [Acesso em 07 de maio de 2019].

ROLNIK, R. **Direito à Moradia, In: Desafios do Desenvolvimento IPEA**. 2009, Ano 6, Ed 51.

ROTHEROE, N., RICHARDS, A.. **Social Return on Investment and Social Enterprise: Transparent Accountability for Sustainable Development**. Social Enterprise Journal. 2007.

RYAN, P. W., LYNE, I.. **Social Enterprise and the Measurement of Social Value: Methodological Issues with the Calculation and Application of the Social Return on Investment**. Education, Knowledge and Economy, 2008.

SROI. **A Guide to Social Return on Investment**. London: New Economics Foundation. 2012.

TILLMANN, P.; MIRON, L.; FORMOSO, C. **Proposição de um Modelo para Avaliação de**

Programas Integrados de Habitação. In: VI Simpósio Brasileiro de Gestão e Economia da Construção, 2009, João Pessoa, Anais... João Pessoa: ANTAC, 2009.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA RESIDENCIAL-UFRJ: OBSERVAÇÕES SOBRE UMA EXPERIÊNCIA

Maria Julieta Nunes de Souza

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Rio de Janeiro - RJ

RESUMO: O texto enfoca resultados do processo de regularização fundiária na Vila Residencial da UFRJ, assentamento de baixa renda inserido na Cidade Universitária da UFRJ. Se num primeiro momento o anúncio da regularização fundiária tornou realidade o sonho de muitos moradores e avalizou melhorias na urbanização da área, os efeitos produzidos combinados a processos associados ao meio acadêmico, resultaram na substituição de parte dos moradores por interessados na transformação de moradias em meios de hospedagem. Após alguns anos, levantam-se dúvidas quanto à pertinência da política na forma como é aplicada. Embora a particular situação desse assentamento inserido em espaço ordenado pela razão e conhecimento, percebe-se que processos ali experimentados não diferem essencialmente dos observados nas favelas da cidade, o que o torna um exemplo privilegiado de observação. O texto evidencia aspectos da história e características desse assentamento, com ênfase na regularização fundiária e foco nos atores sociais envolvidos. Os dados que embasam a pesquisa datam de 2016, sendo obtidos por relatos de moradores, observações *in loco* e levantamentos realizados

em 8 anos de atuação na área.

PALAVRAS-CHAVE: urbanização de favelas; assentamentos precários; regularização fundiária; gentrificação

LANDHOLDING REGULARIZATION OF VILA RESIDENCIAL-UFRJ: OBSERVATIONS ON AN EXPERIENCE

ABSTRACT: The paper focuses on the results of the land regularization process at then Vila Residencial - UFRJ, a low-income settlement located on the campus of the Federal University of Rio de Janeiro. Initially, the announcement of land regularization positively impacted the dream of many residents and supported improvements in the area's urbanization. However, the effects along with processes related to the academic environment resulted from the replacement by people interested in transforming housing into shelters. After some years, doubts arise as to the adequacy of the policy in the way it is applied. Although the particular situation of this settlement, which is inserted in the space ordered by reason and knowledge, this paper understands that the processes lived there do not differ essentially from those observed in the favelas of the city, which makes it a privileged example of observation. The text highlights aspects of the history and characteristics of this

settlement, with emphasis on the landholding regularization and focus on the social actors involved. The data that base the research date from 2016, being obtained by reports of residents, observations in loco and research carried out in 8 years of activity in the area.

KEYWORDS: urbanization of *favelas*; slums; landholding regularization; gentrification

1 | INTRODUÇÃO

Há cerca de 10 anos atrás, a Vila Residencial da UFRJ, assentamento de baixa renda formado por volta de 400 moradias, situado na Cidade Universitária, consistia em um pacato conjunto de moradias, onde a solidariedade mútua típica das unidades de vizinhança predominava como forma de sociabilidade. De lá aos dias de hoje, esta aprazível localidade, tem vivido grandes transformações devidas, em parte, à instalação de processo de regularização fundiária, direito garantido aos seus moradores em 2006, em combinação com a forte demanda por alojamentos gerada por transformações no sistema de ingresso às universidades federais. O exame deste caso, como se percebe, parece envolver processos universais e outros bastante singulares, o que não difere dos demais assentamentos ditos precários da cidade e torna esse conjunto objeto de observação privilegiado para explicitar processos decorrentes de ações de regularização fundiária em assentamentos precários da cidade.

Esforços significativos foram empreendidos pelo poder público, especialmente da esfera federal a partir da criação do Ministério das Cidades em 2004, no sentido de inserir ocupações de baixa renda não regulamentadas nas plantas cadastrais da cidade, com apoio dos instrumentos incluídos no Estatuto da Cidade e na Lei Federal 11.977/2011. O texto a seguir pretende evidenciar aspectos particulares a esta experiência, com que agentes do poder público, movimentos sociais e seus aliados se deparam, no tocante a processos de regularização fundiária em assentamentos precários. Acompanhando a aplicação de ações semelhantes que ocorrem em vários assentamentos da cidade do Rio de Janeiro no momento, julgamos que o caso aqui focalizado, a par das especificidades, replique situações encontradas em outras partes da cidade.

Este texto busca abordar caminhos e descaminhos vividos pelos moradores desse assentamento, com enfoque nas melhorias urbanísticas e o processo de regularização fundiária no local a partir de meados dos anos 2005.

2 | ANTECEDENTES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

A Vila Residencial da UFRJ situa-se em fim-de-linha da via de acesso ao estacionamento do prédio da Reitoria (fig 1 pág 6). A ocupação não ocorreu espontaneamente, resultou da 'sobra' do canteiro de obras da Ponte Rio-Niterói. Em fins dos anos 70, com a conclusão das obras, foi proposta pelo então Reitor a

transferência de pequenos contingentes de moradores remanescentes da época do aterro das oito ilhotas que formaram a Ilha ocupada pela Cidade Universitária (fig 1 pág 6), então dispersos pelo território. Ao longo dos anos, parte considerável do assentamento recebeu contingente de funcionários da UFRJ, tornando-o conhecido como 'Vila dos Funcionários'.

A Vila Residencial, como ademais a própria Cidade Universitária, assenta-se em 'área de marinha e acrescido de marinha', portanto área da União. A ocupação pela UFRJ é regida por Aforamento, sendo os assuntos fundiários vinculados à sua ocupação operados pela Secretaria Regional do Patrimônio da União – SPU/RJ.

O conflito entre os moradores da Vila Residencial e a Reitoria expressou-se, por longo tempo, na ameaça de remoção para Conjunto Residencial da CEHAB, que nunca se concretizou. A intolerância da presença da Vila na Cidade Universitária parece originar-se na estranheza com o uso residencial no espaço da ordem, especialmente em se tratando de moradores de renda média e baixa. Percebe-se, entretanto, que naquele momento a reitoria tratou o assunto ambigualmente, com severidade quando impunha a impossibilidade de permanecerem ali, mas com parcimônia ao conceder a ocupação de casas para alguns servidores. Esse quadro, afinal, não difere muito do relatado em pesquisas como mostra Silva (2004:cap.3), das várias ocupações com consentimento por parte de autoridades públicas.

Levantamento de moradores datado de 2006 apontou a presença de 1.300 pessoas, abrigadas em 415 domicílios. As moradias distribuem-se por 15 vias formando 15 quadras, que estruturam lotes de dimensões e forma relativamente regulares, que na origem correspondiam cada qual a um domicílio. Ao longo do tempo, os domicílios desdobraram-se horizontal e verticalmente, resultando em edificações de no máximo três andares e por vezes mais de um domicílio, sendo dois 'pavimentos cheios' coroados por laje destinada a atividades de lazer, como ao gosto carioca.

Até o ano de 2011, os moradores da Vila Residencial não contavam com abastecimento regular de água e esgotos e recolhimento de águas pluviais, situação que em combinação com o efeito de 'retorno de maré' somado ao calçamento incipiente das vias, ocasionava fortes inundações das moradias nas épocas das chuvas e favoreciam a proliferação de vetores, provocando verminoses, alergias e outras enfermidades aos moradores. A ocupação assemelhava-se às áreas faveladas da cidade, desencorajando o ingresso de estranhos.

A partir de meados dos anos 90, os moradores passam a organizar sua luta pela permanência e melhorias no local e ganham novos e importantes aliados. Professores da faculdade de Enfermagem e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo 'descobrem' nesta vizinhança uma ilustração da situação da favela, e iniciam um trabalho sistemático de apoio aos moradores, dirigido para dentro da instituição – nos esforços pelo reconhecimento da legitimidade da ocupação junto aos órgãos decisórios - e para fora, buscando comover a comunidade acadêmica pela situação da Vila Residencial. Para os moradores, estes docentes apoiavam no atendimento à saúde e na preparação de

projetos de melhorias paisagísticas e urbanísticas.

Em 2006, assume um novo Reitor comprometido com as causas democráticas e o trabalho cresceu e rendeu frutos, apoiado na instituição de um amplo Programa de Extensão Universitária. A partir de então, atraiu o interesse de várias Unidades da UFRJ, contando com reforço de alunos beneficiados com bolsas de extensão acadêmica. Formou-se o Programa de Inclusão Social – Vila Residencial UFRJ - o maior programa de extensão ativo na UFRJ, tendo como componente o Projeto de Inclusão Urbana – que passa a auxiliar os moradores organizados em torno à Associação de Moradores da Vila Residencial – Amavila no pleito por melhorias urbanísticas, saneamento básico, calçamento de vias e regularização fundiária.

Estimulados pelos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e com o suporte da recém-formulada Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável para assentamentos precários pelo Ministério das Cidades, moradores com apoio dos docentes iniciaram providências no sentido de estruturar os dados necessários para deflagrar o processo. Em 2006 o trabalho beneficiou-se do Programa Papel Passado do MinCidades, obtendo recursos para custear os serviços topográficos e levantamentos requeridos, realizados nos anos subsequentes. Enquanto isso, com o decisivo apoio de moradores, bolsistas efetuavam o levantamento das moradias, uma a uma enquanto era formulado o ‘Memorial Descritivo’ da área e do assentamento.

Ainda no ano de 2006, a administração central da UFRJ, através do Conselho Universitário aprovou a regularização fundiária solicitada por moradores conferindo maior legitimidade ao processo que estava sendo conduzido.

A nova institucionalidade assim adquirida, derivou na conquista de importantes apoios, sendo o mais decisivo a articulação ao Projeto de Despoluição do Canal do Cunha, que ocorria naquele momento. Melhorias na Vila Residencial foram negociadas como contrapartida à contribuição da UFRJ, por acolhimento do lodo retirado deste Canal, depositado em área da Cidade Universitária. Essa negociação rendeu para a Vila a implantação de saneamento básico - água, esgoto e recolhimento de águas pluviais - reduzindo o problema crônico de inundações, além do calçamento de vias e passeios públicos, com grande efeito de melhoria paisagística e ordenamento do espaço público, que se refletiu na melhoria do aspecto ambiental geral do assentamento. No escopo de ações foi incluído projeto paisagístico da Praça Central, que recebeu arborização e mobiliário adequado. O ônibus de circulação interna na Cidade Universitária passou a inscrever na placa frontal a direção ‘Vila Residencial’, ato de grande significado para os moradores.

3 | EFEITOS DAS MELHORIAS NA VILA

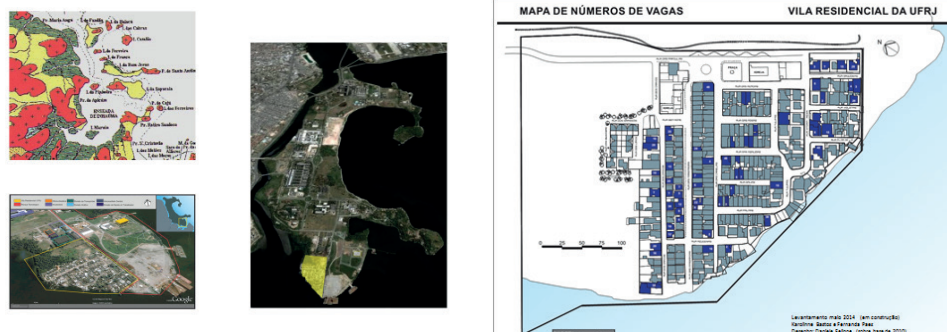
Sem oposição de nenhuma das partes interessadas, ao contrário contando com consentimento da Reitoria, Prefeitura da Cidade Universitária, Parque Tecnológico,

Programas de Extensão e de Moradores, e reunidos os quesitos exigidos para dar início à regularização fundiária, a documentação foi entregue à Secretaria Regional do Patrimônio da União em 2010, onde permaneceu sem desdobramentos por mais de dois anos, até que assumiu o cargo de coordenação uma competente profissional, com longa trajetória nas lutas de moradores de favelas do Rio de Janeiro, um significativo apoio à retomada do processo.

Entretanto, os três anos que separam estes dois momentos foram marcados por fortes transformações. As melhorias urbanísticas realizadas transformaram o assentamento em importante alternativa de moradia, evidenciando a valorização de sua excelente localização na cidade e das condições aprazíveis e de segurança. As melhorias geraram forte demanda por moradias e a perspectiva da regularização fundiária significou requisito fundamental para a segurança da permanência de moradores.

Seis anos após a contagem de 2006, a atualização realizada em 2012 por ocasião da retomada da regularização fundiária, acusou um acréscimo de 100 pessoas e 40 domicílios respectivamente, quase nada comparável ao surpreendente acréscimo de 649 pessoas verificado entre 2012 e 2014, que se refletiu em alteração da paisagem e do modo de vida, que predominavam na Vila.

Vila Residencial UFRJ



Fonte: Projeto de Extensão Urbanização Alternativa/2015 – Vila Residencial UFRJ

4 | CDRU E CUEM: ENTRAVES À APLICAÇÃO DA NORMA

A retomada do processo de regularização fundiária da Vila ocorreu em momento de novo fôlego, trazido pela instituição da Lei Federal Nº 11.977 em 2011. De fato, como avaliam autores, o Estatuto da Cidade e as MP 292/2006 e a Lei 11.481/2007 não foram suficientes para efetivar as ações de regularização fundiária, seja em áreas públicas ou privadas. As muitas experiências de aplicação dos instrumentos disponíveis, mesmo em se tratando de casos emblemáticos e com garantida 'vontade política' como o PAC- Rocinha e Manguinhos, não chegaram a termo, mostrando as dificuldades pelo distanciamento das exigências com as situações reais encontradas em 'campo'. As tentativas de simplificação de processos dos dispositivos *demarcação*

urbanística e a legitimação da posse introduzidos pela Lei mencionada esbarram em preconceitos originados na tradição patrimonialista da legislação e de quem julga, o poder judiciário

Na retomada do processo na Vila Residencial, preferiu-se dar continuidade aos procedimentos conforme o formato anterior, optando-se pela Concessão de Uso para Fins de Moradia – CUEM, nas condições estabelecidas no Estatuto da Cidade e pela Concessão do Direito Real de Uso – CDRU para moradores que não se enquadravam nas exigências impostas para beneficiários da CUEM.

A CDRU consiste em antigo instrumento com aplicação conhecida e consolidada e que agora estava sendo ‘adaptado’ para aplicação em regularização de assentamentos precários. O novo emprego levantou vários embaraços ao corpo técnico da SPU, sendo o mais importante o cálculo do ônus implicado na aplicação deste instrumento. Este não poderia basear-se no mesmo raciocínio que servia aos empresários beneficiados pelo instrumento, aplicado na ocupação de áreas públicas para exploração comercial ou industrial, mais comum até então. Diante das dificuldades na fixação desse parâmetro, a Regional Rio de Janeiro o endereçou à SPU em Brasília e, desde então, não houve mais notícias a respeito.

5 | NOVOS ARES NA VILA

Enquanto isso, a Vila Residencial parecia desconhecer as contradições e passava por radical transformação. A garantia de permanência das moradias dada pela regularização fundiária em curso, refletiu-se no aumento do valor das moradias, levando parte dos antigos moradores – os mais carentes – comercializá-las. Um fato novo ocorreu, de motivação externa, singular ao caso examinado: a mudança nas formas de seleção e ingresso ao ensino superior definido pelo MEC a partir do ano de 2009 pelo Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), com repercussões para a UFRJ a partir de 2013. Ao aderir ao Sistema Integrado de Seleção Unificada - SiSU favoreceu a vinda de candidatos originados em qualquer unidade da federação.

A chegada massiva de estudantes não domiciliados no Rio de Janeiro originou forte demanda por moradias sem encontrar correspondência no Alojamento Estudantil, única opção existente na Cidade Universitária. A demanda dirigiu-se para a Vila Residencial, que atende com qualidade vários quesitos: trata-se de local seguro, agradável, nas cercanias do local de estudos, que dependendo do caso, pode até ser acessado a pé ou de bicicleta, com oferta de alimentação e, ao mesmo tempo, articulado à temida mas desejada, metrópole carioca.

Não demorou muito a que ‘projetos empresariais’ percebessem as oportunidades oferecidas pela área. As buscas por um maior número de estudantes elevaram o valor da terra, que passou a ser disputada, realimentando o ciclo de valorização continuada. Numerosas casas foram vendidas a preços módicos por antigos moradores, na sua maioria os mais pobres, por meio de contratos de compra-e-venda de ‘papeleria’.

Outras tantas, por iniciativas de moradores, foram convertidas em ‘moradias de ocasião’, oferecendo vagas a estudantes, significando a possibilidade de acréscimo da renda familiar.

Para uma ideia de grandeza, basta considerar o expressivo número já mencionado, de 649 vagas oferecidas em residências ou ‘repúblicas’, levantadas em maio de 2014, sendo que apenas uma edificação abrigaria 40 vagas! O impulso na captura dessas demandas tem levado à intensificação das ocupações até a exaustão, mediante a multiplicação de domicílios (com criação de novos), a derivação de cômodos dentro do mesmo domicílio e, por conseguinte, a tendência à expansão horizontal da edificação – tomando o lote por inteiro – e vertical. A pesquisa identificou até mesmo certa edificação em vias de fechar o terceiro andar, que comumente se destina à área de lazer, para acrescentá-la de novos quartos para aluguel.

Estes números falam por si só sobre os impactos gerados na vizinhança pelo acréscimo de 46% do número de habitantes da área, com a substituição de antigos moradores por jovens estudantes originados de todas as partes do país.

6 | FORMAS DE MORADIAS DE ALUGUEL NA VILA RESIDENCIAL UFRJ

Foi realizado um levantamento baseado em entrevistas contendo perguntas diretas aos responsáveis pela oferta de abrigos na Vila Residencial. Esta consulta mostrou razoável grau de diversidade dos meios de hospedagem ofertados a estudantes, sendo identificadas as seguintes formas:

- Repúblicas: domicílios em que os moradores abandonam suas moradias, em favor do aluguel para conjuntos de estudantes, que arcam de modo compartilhado das despesas e as tarefas de manutenção;

- Hospedarias: domicílios, na maioria casas em lotes de ocupação uniresidencial, que oferecem vagas em quartos (com banheiros compartilhados) ou suítes (com uma ou duas vagas, para cada banheiro); nesse caso, há um ‘administrador’, que pode habitar uma das unidades ou morar em outro local, como mais frequente;

- Unidades de aluguel: cômodos ou vagas em cômodos alugados em domicílios que continuam sendo habitados por seus moradores. A moradia é compartilhada com inquilinos, sendo banheiro e cozinha comuns.

Do ponto de vista da regularização fundiária, estes formatos em muito diferem. Os dois primeiros ferem essencialmente os princípios que inspiram a política instituída, que visa garantir o ‘direito de moradia’ a brasileiros que solucionaram suas necessidades de abrigo por conta própria e fora do mercado formal.

O terceiro modo implica a permanência dos moradores nas moradias utilizando-as para geração de renda excedente. Embora a finalidade principal da regularização fundiária seja a de garantir o usufruto direto do bem e não aquele gerado por sua comercialização, esta modalidade poderia ser encarada como um mecanismo de geração de renda, sem contrariar o princípio na sua essência. De fato, este ‘outro’

que está sendo abrigado pode ser entendido como ‘família convivente’, enquadrada no cálculo do ‘déficit habitacional’, conforme formulado pela Fundação João Pinheiro.

Pesquisa sobre os ‘agentes imobiliários’ mostrou serem frequentadores da Cidade Universitária, que com sagacidade perceberam o potencial das intervenções de melhoramento naquele pacato conjunto de moradias, de abrigar funções mais nobres e rentáveis. Inúmeros relatos de ex-moradores e dos próprios agentes mostram como se apressaram em oferecer a moradores carentes oportunidades vantajosas de compra dos imóveis recebendo respostas muito positivas. Alguns desses chegaram a buscar informações junto à AMA-Vila e aos coordenadores do projeto, sobre a garantia de sua compra frente ao processo de regularização fundiária e, esclarecidos das condições impostas pela normativa que privilegia o direito à moradia sob qualquer outro uso, resolveram assumir os riscos.

Questionados sobre a operação realizada, os mais espertos alegam estar cumprindo uma ‘função social’ ao prover o abrigo a estudantes carentes, já que a Universidade não teria condições de suprir. Com este argumento, inclusive, convenceram estudantes temerosos de perder a acolhida, no caso de intervenção mais vigorosa pela universidade, em lutar para a continuidade desse ‘trabalho social’, utilizando-os como escudo para proteger seus lucrativos negócios.

Os moradores da Vila assistem com desconfiança as mudanças nos costumes locais com a chegada da nova vizinhança, quase toda formada por jovens, e se dividem entre temer o crescimento irrestrito e aceitá-lo, na possibilidade deles próprios seguirem esse caminho, se necessário.

O comércio local embora discreto e cuidadoso em suas opiniões, parece não reclamar. A pesquisa não chegou a definir quantidades, mas aparece ‘a olhos vistos’ o efeito dos novos moradores na ampliação da demanda por produtos e serviços em geral.

A AMA-Vila tem tentado o apoio da administração central e Prefeitura da UFRJ no sentido de conter abusos, impor limites à multiplicação das edificações, controlar a ‘invasão’ de estudantes e contornar os inúmeros (e novos) conflitos surgidos com o novo cenário.

Outro movimento surgiu nesse ínterim, tornando mais complexos os conflitos internos: a organização dos estudantes ‘inquilinos’, que oscilam entre duas direções. Por um lado, pleiteiam melhorias nas condições de hospedagem, na garantia de limpeza e higiene dos locais e na fixação do valor das taxas cobradas, que pela falta de regulamentos flutuam ao sabor do ‘mercado’. Por outro lado, temendo a perda de seu abrigo, tendem a defender ‘empresários’, na compreensão de ‘ruim com eles, pior sem eles’. A maioria, chegada quando a situação já estava estabelecida, não alcança compreender a exploração ou se resigna diante da falta de alternativa.

A situação imprevista surpreendeu a administração da universidade, que tenta agir em defesa dos estudantes, impondo limites aos abusos praticados, buscando negociar com os interessados – AMA-Vila, moradores, empresários e estudantes –

os termos de uma normativa estabelecendo condições mínimas de habitabilidade para garantia do bem-estar de moradores e estudantes. Essa certamente irá implicar na redução das quantidades praticadas (números de vagas oferecidas, número de sanitários existentes, áreas de uso comum, adequadas ao número de hóspedes), e do lucro auferido por empresários e na responsabilização pelas condições de higiene e limpeza.

7 | PARTICULAR E GERAL DA VILA RESIDENCIAL

Para garantir alguma possibilidade de generalização, sem o quê a pesquisa perde em capacidade de expressar compreensões sobre a realidade, é preciso que o ‘caso observado’ cumpra o papel, minimamente, daquilo que Bourdieu (2000:p.32) enunciou como ‘um particular do possível’. Cumpre assim, antes de tudo, refletir sobre o singular e o possível no exemplo focado.

No caso da Vila o particular reside, em primeiro lugar, em inserir-se na Cidade Universitária, espaço voltado a edificações e atividades que visam a produção do conhecimento. Ao que se sabe, os *campi* costumam ser espaços exclusivos e projetados a partir de receituário de padrão racionalizado de arquitetura e ocupação do espaço. Na sua maioria, o uso residencial não é admitido ou, quando muito, resume-se aos chamados ‘alojamentos universitários’, administrados pela instância acadêmica e regulados pela finalidade de abrigar estudantes durante sua estadia na universidade.

A Vila Residencial da UFRJ, entretanto, não se enquadra neste perfil, pois nem todos os moradores mantem vínculo com a universidade nem sua ocupação foi prevista no projeto original. A presença de um conjunto de moradores sem vinculação propriamente acadêmica na Cidade Universitária representou, desde sempre, desconforto para seus dirigentes, por vezes obrigados a lidar com situações muito distantes do universo acadêmico, para as quais não estavam preparados.

O despreparo da Universidade para lidar com questões que extrapolam a ordem acadêmica traduz-se na carência de normas análogas a ‘códigos de postura’ para dirimir dúvidas e conflitos próprios às relações de vizinhança, nem tampouco contar com um corpo legislativo ou judiciário capaz de normatizar e julgar ocorrências, sendo seu ‘poder de polícia’ limitado aos assuntos que lhe são caros. Além disso, não dispõe de corporação policial própria e quando preciso, deve acionar a ‘da cidade’, leia-se à da Prefeitura, que diante da ambiguidade de poder, costuma negligenciar de suas funções.

As modalidades de moradia de aluguel mencionadas no item anterior, que ocorrem na Vila também parecem ser específicas, acompanhando a intensa demanda por estudantes. Entretanto, pesquisas apontam o forte crescimento da moradia de aluguel em favelas cariocas, especialmente naquelas localizadas em áreas centrais (Abramo:2002). Em alguns bairros, se assiste até mesmo construções edificadas com

esses fins, o que supõe a ação de agentes imobiliários.

A valorização do solo decorrente da instalação de processos de regularização fundiária, em realidade, não difere das demais áreas da cidade. É desta forma que atua o capital imobiliário, que age duplamente, desbravando novas oportunidades de ganhos na expansão das fronteiras urbanas e investindo na substituição de parte da população de áreas valorizadas para concretizar investimentos, num movimento que resulta forçosamente em gentrificação, “transferência” de antigos moradores com situação financeira não condizente com a valorização das áreas, para áreas menos valorizadas.

No tocante às motivações do processo vivido na Vila, entende-se que respondeu a duas linhas de força. A primeira consistiu na intensa demanda por meios de hospedagem na Cidade Universitária, originado por um dado particular à vida acadêmica: a instituição do ENEM/SiSu. A segunda linha de força parece ter sido gerada pela melhoria sanitária, paisagística e ambiental da Vila Residencial, não sendo tampouco particular ao exemplo.

Assim, retomando as premissas situadas no início deste texto, julgamos que o grau de complexidade verificado na regularização fundiária do exemplo tomado, se aplica também às 800 favelas da cidade.

8 | CONCLUSÕES

As várias pesquisas conduzidas sobre a urbanização de favelas no momento, tem confirmado que processos e instrumentos adotados para efetivar a regularização fundiária encontram-se desconectados da realidade em que se aplicam, dos quais podemos depreender:

- os prazos que em média regem os processos de regularização fundiária – certamente superiores a 5 anos – não condizem com a dinâmica de transformação desses lugares, devendo ser considerada, inclusive, a aceleração provocada por efeito mesmo de sua aplicação;

- o exemplo mostra que mesmo em tratando do processo de regularização fundiária de assentamento de reduzidas dimensões, fora do padrão que costumamos lidar na dita ‘cidade real’, realizado sem oposição, em que todos os envolvidos estão desejosos da implementação, a titulação de moradores consiste em processo excessivamente lento, exigindo da parte de operadores exigências burocráticas e respostas para as quais não estão preparados a responder. Como alertado por Alfonsin (2004) em momento anterior à instituição da Lei Federal Nº 11.977/2011, a regularização urbanística é separada da regularização fundiária e sendo a primeira muito mais rápida, termina por provocar impactos de valorização da terra, antes que a titulação seja efetivada;

- a ética em que está imerso o ‘direito à moradia’ não encontra correspondência

na situação de mercado, que se estrutura paralelamente ao processo de regularização fundiária. A instauração do processo de regularização fundiária, pode provocar como no caso aqui relatado, uma tal transformação, que o trabalho participativo e a consciência sobre o significado da titulação não capazes de resistir à comercialização. O regime de necessidades em que vive boa parte da população moradora dos assentamentos carentes contrapõe-se aos princípios éticos que envolvem a política de regularização fundiária brasileira, baseada na garantia do direito de moradia aquele que não tem onde morar. A proposta do 'direito à moradia' e não do 'direito de propriedade' nem sempre é compreendida e por vezes, mesmo sendo é abandonada pela urgência. Numa sociedade dita 'de mercado' como a nossa, em que os negócios envolvendo o solo urbano e a cidade representam poderosa fonte de acumulação, é muito difícil manter princípios éticos contra-hegemônicos.

- o apego ao lugar, à vizinhança, à construção coletiva da trajetória no lugar, assuntos mencionados com insistência nos relatos de 'história de vida' coletados por pesquisadores na Vila Residencial (FREIRE:2014) contrasta com a rapidez com que alguns moradores descartaram suas moradias na venda aos novos interessados;

- crescem as dúvidas sobre a real vantagem da regularização fundiária para os moradores conforme é entendida na normativa vigente. Moradores de mais baixa renda, pouco a pouco estão se retirando para áreas distantes, os de maior poder aquisitivo permanecem até o momento e constata-se a presença de 'novos titulares', situados em faixas de renda superiores e pertencentes a estratos culturais de outra qualidade.

Conclusivamente, vale a pergunta: a quem favorece? No caso da Vila Residencial, favoreceu aos agentes imobiliários, pois compraram imóveis ainda não titulados a preços reduzidos e fazem deles um uso comercial muito lucrativo. Não obstante a situação momentaneamente confusa, a Cidade Universitária também parece ter ganhado, a Vila Residencial transformou-se em bairro aprazível, habitado por estudantes, contando com condições sanitárias e paisagísticas bastante superiores às originais.

É preciso separar 'a cidade' dos 'habitantes da cidade'. O 'urbanismo' faz esta confusão ao entender que 'melhorias urbanísticas' são sinônimos de 'melhorias para moradores'. Projetos de melhoramentos urbanísticos como os propostos para favelas e assentamentos precários da cidade sem a correspondente melhoria das condições de renda da população atingida, têm fôlego curto: recuperam as áreas integrando-as à cidade, como prometem, porém os benefícios nem sempre favorecem os moradores originais. Infelizmente, esta não é responsabilidade apenas do 'projeto urbanístico'.

As razões de permanência dos moradores de favelas e assentamentos precários e de suas moradias construídas por processos auto-organizados em áreas valorizadas da cidade do Rio de Janeiro, parecem residir exatamente nas condições de precariedade. Para camadas médias e altas da cidade, são justamente essas condições que justificam a permanência dos mais pobres que desprezam, enquanto não despertam

a atenção dos interesses imobiliários. No momento em que ao ‘ingressar na cidade’, ameaçam usufruir de condições equivalentes às que gozam os bairros da cidade formal, preconceitos são acionados e um estranho questionamento sobre ‘justiça’ e ‘direitos’ parece se impor, colocando em dúvida a legitimidade de permanecerem em localizações favoráveis na cidade condições sanitárias satisfatórias.

REFERÊNCIAS

Abramo, P. 2002. Dinamica da mobilidade residencial dos pobres nas favelas do Rio de Janeiro. Anais do II World Planning Schools Congress. Mexico.

Alfonsin, B. 2004. Princípios, bases e desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. In: Alfonsin, B.; Fernandes, E. (orgs. e co-autores). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum.

Antunes, B.L. 2014. Construção da legislação de regularização fundiária urbana no Brasil: consensos e dissensos. Dissertação de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ

Benetti, P. , Nunes, J. 2012. A luta pelo reconhecimento da Vila residencial da UFRJ. In: Revista da FAU- UFRJ: Ateliê Universitário. Ano 2013, nº 3.

Bourdieu, P. 2000. O poder simbólico. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Brasil. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências.

Freire, L.L. 2014. Próximo do saber, longe do progresso. Histórias de uma vila residencial no campus universitário da Ilha do Fundão – RJ. Niterói: Editora da UFF.

Silva, M.L.P. 2005. Favelas cariocas: 1930-1964. Rio de Janeiro: Contraponto.

Nunes, J. 2006. Espaços da razão e tolerância: o caso da Vila Residencial UFRJ. Anais do XVIII Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil. Salvador

Podzwato, F.S. 2014. Dilemas e entraves da regularização fundiária no Rio de Janeiro: os casos de Acari e Parque Alegria. Dissertação de Mestrado apresentada ao IPPUR/ UFRJ.

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Benetti, P., Souza, M.J. 2010. Memorial descritivo da regularização fundiária da Vila Residencial – UFRJ.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, ZEIS DE VAZIOS, NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Sandra Teixeira Malvese

Professora no Centro Universitário Fundação
Santo André

Secretária de Obras e Planejamento do Município
de Rio Grande da Serra
Santo André – São Paulo

RESUMO: A partir da década de 1980 surge o conceito de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, que é um instrumento urbanístico implementado em áreas ocupadas com habitações precárias, ou a demarcação de áreas vazias, subutilizadas ou não utilizadas, voltadas prioritariamente ao acesso à moradia e à terra urbanizada para populações de baixa renda. O instrumento foi concebido com a finalidade de atuar na diminuição da desigualdade social urbana, característica das grandes cidades brasileiras, resultado do modelo de desenvolvimento excludente característico do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos. Através do estudo da implementação das ZEIS de vazios no território do Grande ABC, buscou-se identificar os avanços concretos realizados com base nessa política, suas limitações e desafios na atuação do Estado na solução das questões fundiárias e de democratização do território. Neste sentido, este artigo pretende avaliar o alcance e a efetividade da implementação de

políticas públicas para contribuir criticamente para seu aperfeiçoamento, tendo como recorte os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

PALAVRAS-CHAVE: Política fundiária urbana; Direito à cidade; Zonas Especiais de Interesse Social – áreas vazias ou subutilizadas.

ABSTRACT: Since the 1980s, the concept of ZEIS - Special Area of Social Interest, which is an urbanistic instrument implemented in areas with precarious housing, or the demarcation of empty, underutilized or unused areas, has been developed, focusing primarily on access to housing and to urbanized land for low-income populations. The instrument was conceived with the purpose of reducing urban social inequality, characteristic of Brazilian cities, as a result of the exclusionary model characteristic of the development of capitalism in peripheral countries. Through the study of the implementation of the ZEIS of empty areas in the territory, the objective was to identify concrete advances made on the basis of this policy, its limitations and challenges in the State's action in solving land issues and democratization of the territory. In this sense, this article intends to evaluate the scope and effectiveness of the implementation of public policies to contribute critically to its improvement, taking as a cut the municipalities of Santo André, São Bernardo do

Campo, Diadema and Mauá.

KEYWORDS: Urban land policy; Right to the city; Special Zones of Social Interest - empty or underused areas.

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo tem por tema o estudo das ZEIS de vazios: Zonas Especiais de Interesse Social de áreas vazias ou subutilizadas, na Região do Grande ABC, pertencente à Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de um instrumento jurídico e político previsto no Estatuto da Cidade que tem suas raízes nos movimentos de luta por moradia da década de 1980. Sua utilização constitui-se da definição de parcelas de área urbana, vazias, subutilizadas ou não utilizadas, demarcadas por meio dos Planos Diretores municipais a serem destinadas à produção de moradia para a população de baixa renda.

Após anos de práticas de instrumentos urbanísticos municipais, como zoneamentos e planos diretores, que ignoravam a existência de núcleos habitacionais irregulares, surgem, a partir das décadas de 1980 e 1990, novos instrumentos para tratar da desigualdade urbana, baseados no princípio da necessidade do cumprimento, pela propriedade privada, de uma função social. A determinação da necessidade do cumprimento de uma função social da propriedade tem como objetivo principal tratar a propriedade privada da terra, não como um direito absoluto, mas tendo como dever maior cumprir uma função. Esta função, definida no âmbito dos municípios, visa transformar o cenário urbano excludente, considerando o contexto de país periférico capitalista, em cidades mais igualitárias. Visa garantir, sobretudo, que terras sejam colocadas em uso, evitando a prática especulativa oriunda da valorização de áreas vazias, em regiões providas de infraestrutura.

Treze anos após a aprovação da Constituição Federal, em 1988, os artigos que tratam da política urbana foram regulamentados no Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto, por sua vez, traz a obrigatoriedade de municípios com mais de vinte mil habitantes elaborarem planos diretores. Os municípios, por sua vez, ao elaborarem os planos diretores, devem instituir o que é a função social da propriedade. Porém, o processo de implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ainda é bastante incipiente, considerando a sua inclusão na legislação urbanística, regulamentação e a efetivação.

A Constituição Federal (1988), apesar de não trazer explicitamente o instrumento *Zonas Especiais de Interesse Social*, determina que haja vinculação da propriedade ociosa a um uso e aproveitamento adequado, ou seja, ao condicionamento de toda propriedade ao exercício de uma função social. No Estatuto da Cidade, tem-se a instituição das ZEIS no conjunto dos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, porém uma definição mais completa de ZEIS de vazios, no entanto, aparecerá na Lei Federal 11.977 de 2009 que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida

- PMCMV.

A Lei Federal nº 12608/12 que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil trouxe mais situações e especificidades para uso das ZEIS, além de acrescentar a necessidade de previsão de medidas para evitar a ocorrência de riscos e desastres e a necessidade de previsão de ZEIS em municípios que contenham áreas suscetíveis, também vincula à expansão do perímetro urbano do município a obrigação da demarcação de áreas de provisão habitacionais, ou seja, as ZEIS de vazios (artigo 42B, BRASIL, 2001), o que significa um novo momento no Planejamento Urbano brasileiro: a apropriação das análises de riscos geológicos nos planos diretores e a necessidade de estabelecimento de áreas de provisão (portanto, ZEIS de vazios), quando de novas expansões da malha urbana.

O município de Diadema foi pioneiro por apresentar o conceito de *Áreas de Provisão*, ou seja, o uso de ZEIS de vazios, em seu Plano Diretor de 1994, embora utilizando como instrumento a desapropriação por interesse social, uma vez que os demais instrumentos constitucionais não estavam regulamentados. O intuito das áreas de provisão era o de possibilitar ações de desadensamento em processos de urbanização de favelas. (HEREDA e ALONSO, 1996, p. 137 e 142).

Helena Menna Barreto Silva (SILVA 1999) destaca que o instrumento ZEIS de vazios (denominado AEIS 1 – Áreas Especiais de Interesse Social – em Diadema) só alcançou sucesso por ter sido amplamente apoiado pela administração municipal, facilitando a aquisição de terrenos e implantando a infraestrutura. Além disso, 3% do território do município, à época, foi grafado como AEIS e em 80% da área grafada era obrigatória a ocupação por habitações de interesse social. Lobo Jr. (2013) aponta que, em Diadema, o instrumento ZEIS de vazios praticamente nasceu como “solução endógena” nos processos de urbanização de favelas, nas AEIS ocupadas, pois era necessário criar áreas vazias para provisão habitacional nos processos de risco ou desadensamento, como já citado. (LOBO JR., 2013).

2 | AS ZEIS DE VAZIOS NA REGIÃO DO GRANDE ABC

A Região do Grande ABC está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, a sudeste da capital do estado de São Paulo e entre esta e o Porto de Santos, e é composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Possui cerca de 2,5 milhões de habitantes e área territorial de 828,7 km² (IBGE, 2010). A região é caracterizada pela pujança industrial e responsável pelo 4º maior PIB - Produto Interno Bruto nacional (CIGABC, 2013).

O município de Santo André é citado por diversos autores (DENALDI, 2012; AFFONSO, 2013; SANTO AMORE, 2013) por ser um dos primeiros a implementar instrumentos urbanísticos de caráter progressista. As ZEIS de vazios em Santo André aparecem pela primeira vez na legislação no ano de 1991, que instituiu as AEIS –

Áreas Especiais de Interesse Social, e trouxe as definições legais do instrumento, ou seja, reserva de áreas para programas habitacionais para população de baixa renda, considerada por esta lei como de até 10 salários mínimos, porém remete a demarcação das áreas para uma lei específica posterior. No período entre 1991 até 2004, a flexibilização da dimensão mínima do lote possibilitou que empreendedores privados loteassem suas áreas em AEIS 3, em áreas na periferia do município, sem, no entanto, definir os adquirentes de acordo com a faixa de renda ou definir a demanda em conjunto com o poder público.

Foi somente no Plano Diretor, em 2004, que as Áreas Especiais de fato foram grafadas, e, além disso, tem início a aplicação concomitante de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como o direito de Preempção e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório - PEUC, para terrenos acima de mil metros quadrados que estejam vazios ou subutilizados dentro da Macrozona Urbana.

Posteriormente, as áreas demarcadas como ZEIS de vazios sofreram pelo menos duas substanciais alterações, após a demarcação em 2004, a relação de áreas sofreu revisão em 2006 e posteriormente em 2008. Em todas as revisões houve supressão ou acréscimo de áreas, e na última, observaram-se alguns acréscimos, porém, o saldo total foi negativo, ou seja, significando mais áreas suprimidas do que inseridas.

Analisando os resultados dos dados coletados em relação às ZEIS de vazios de Santo André, pode-se concluir que, de um total de áreas grafadas em ZEIS C (Áreas de ZEIS de Vazios no Eixo Tamanduateí) em 2004, cerca de 30% das áreas originalmente previstas para habitação popular foram excluídas, dando lugar a outros usos ou permanecendo vazias e apenas duas áreas encontram-se em estágio de execução ou projeto para HIS – Habitação de Interesse Social, totalizando 1.394 UH ou 141.530,36 m² de área total de terra utilizada para HIS no Eixo Tamanduateí, o que representa 19,8%. Além disso, 50% das áreas indicadas estão vazias, excetuando as excluídas, de acordo com os dados da pesquisa realizada em 2014.

Balanço ZEIS C	Área	%
Total ZEIS C existentes em 2004	714.733,78m ²	100%
Total ZEIS C existentes atualmente	499.588,69m ²	69,9%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS C existentes em 2004	714.733,78m ²	100%
Áreas excluídas nas revisões de 2006 e 2008 em comparação com as ZEIS em 2004	215.145,09m ²	30,1%
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)	141.530,36m ²	19,8%
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual	358.058,33m ²	50,1%

Tabela 01: Áreas e porcentagens de ZEIS C no município de Santo André.

Fonte: MALVESE, 2014

Nas ZEIS B, (Áreas de ZEIS de Vazios estão distribuídas pela cidade, fora do Eixo Tamanduateí), do total de áreas demarcadas como ZEIS, as áreas destinadas

para HIS representam 24% do inicialmente demarcado. Áreas com loteamentos, loteados por movimentos ou associações e/ou loteadas e comercializadas, anteriores à regulamentação representam 45,2% e áreas excluídas, 22,4%.

Balanco ZEIS B	Área	%
Total ZEIS B existentes em 2004	1.146.667,40m ²	100%
Total ZEIS B existentes atualmente	889.573,36m ²	77,6%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS B existentes em 2004	1.146.667,40m ²	100%
Áreas excluídas nas revisões de 2006 e 2008 em comparação com as ZEIS em 2004	257.094,04m ²	22,4%
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)	275.218,48 m ²	24,0%
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual	96.178,72m ²	8,4%
Áreas com outros usos (loteamentos HMP) / loteamentos anteriores à regulamentação da faixa de renda.	518.176,16m ²	45,2%

Tabela 02: Áreas e porcentagens de ZEIS B no município de Santo André.

Fonte: MALVESE, 2014

A quase totalidade de empreendimentos HIS, no entanto, foi produzida pelo poder público, município e estado, utilizando linhas de financiamento e recursos do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, recursos próprios da Prefeitura, entre outros. Uma parte das áreas particulares foi desapropriada, tanto pelo estado como pelo município, para a viabilização dos empreendimentos. De acordo com Affonso, em cinco anos, 33% das áreas em ZEIS de vazios estão sendo desapropriadas (AFFONSO, 2013, p. 113), superando a quantidade de áreas particulares.

No município de São Bernardo do Campo, as ZEIS de vazios aparecem pela primeira vez somente no Plano Diretor de 2006. Naquele momento, são grafadas cerca de seis áreas. Com a mudança de gestão municipal em 2009, teve início o processo de levantamento e mapeamento da precariedade habitacional e a quantidade de terras necessárias para suprir o déficit por moradia. Tem início a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que foi formulado a partir de uma série de debates e oficinas com a sociedade, por meio do Fórum do PLHIS, que debateu as questões entre outubro de 2010 e fevereiro de 2011 (PLHIS, SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011).

A revisão do Plano Diretor em 2011 indicou cinquenta áreas como ZEIS de vazios, e, dentre estas, incorpora as ZEIS demarcadas em 2006. A Lei específica sobre ZEIS, criada em 2009, trouxe as definições e parâmetros do que são ZEIS, HIS e HMP, definindo a faixa de renda para cada categoria, sendo HIS voltado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos e HMP com os segmentos de renda de 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos, em função das faixas de renda para financiamento no

PMCMV. Além disso, nas ZEIS é obrigatória a destinação de 70% do total de unidades para HIS.

As áreas grafadas como ZEIS de vazios no Plano Diretor de 2011 totalizam 2.188.042,00m² de área, sendo 1.272.495,00m² fora da área de preservação e recuperação dos mananciais e 915.547,00m² dentro da área de mananciais. Desconsiderando a área de represa, as ZEIS de vazios representam 1,13% do território do município.

As ZEIS de Vazios no município também têm seu funcionamento atrelado a outros instrumentos, tais como o PEUC, o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e o Direito de Preempção. O município definiu a aplicação do PEUC em toda Macrozona Urbana Consolidada, sendo as ZEIS de vazios áreas prioritárias para notificação, as quais começaram a ser notificadas ainda em 2013. Após os prazos do PEUC, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, inicia-se o processo de cobrança de IPTU Progressivo.

Um importante destaque no processo de demarcação e operacionalização do instrumento ZEIS deve ser dado para a *Carta de Susceptibilidade a Riscos Múltiplos*, elaborada pelo município em dezembro de 2011, que avaliou a maioria das áreas grafadas como ZEIS de vazios, sobrepondo as manchas de susceptibilidade a riscos de escorregamentos ou inundações, e recomendando, em alguns casos, a não ocupação parcial de algumas áreas ou a associação a medidas de contenção e mitigação dos riscos nas áreas indicadas como susceptíveis. Esta medida representa um avanço, uma vez que os estudos envolvendo análises de risco a deslizamentos, solapamentos e inundações, combinada a elaboração dos Planos Diretores, conforme preconiza a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ainda são incipientes.

De forma geral, a grande maioria dos empreendimentos habitacionais do município está sendo feita em áreas de ZEIS ocupadas e/ou junto aos assentamentos precários, que faz parte das linhas programáticas de atuação da Prefeitura, com prioridade de atendimento para a urbanização de assentamentos precários. Os empreendimentos totalizam 7127 Unidades Habitacionais realizados entre 2009 e 2014. Dentre estas áreas, o Conjunto Habitacional Vila Esperança (446UH), produzido em uma área vazia, mas que não era ZEIS de vazios, e o Três Marias e Nova Silvina em áreas de ZEIS de Vazios.

É importante destacar o papel do município enquanto promotor da produção habitacional de interesse social em São Bernardo. É importante destacar também o uso do instrumento ZEIS de vazios casado com o PEUC e IPTU Progressivo, no intuito de viabilizar a ocupação de terras para habitação, onde os resultados poderão ser vistos nos próximos anos.

Balço ZEIS	Área	%
Total ZEIS grafadas em 2006 (considerando o Três Marias)	628.300,00 m ²	100%
Total ZEIS grafadas em 2011	2.188.042,00m ²	348,24%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS C grafadas em 2011	2.188.042,00m ²	100%
Áreas ocupadas com outros usos	21.977,91m ²	1%
Áreas com produção de HIS (ou em estudo)	847.878,00m ²	38,75%
Áreas vazias	1.318.186,09m ²	60,25%

Tabela 03: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de São Bernardo do Campo.

Fonte: MALVESE, 2014

No município de Diadema, a partir de meados de 1980, o instrumento das ZEIS de vazios foi criado, por meio da indicação de *Áreas de Provisão*, adjacentes ou não às áreas ocupadas por moradia precária, que tinham por objetivo possibilitar o desadensamento e a remoção de áreas de risco para áreas vazias, nas intervenções para urbanização de favelas. Lobo Jr. caracteriza este período como a “*pré-história das AEIS*”, no sentido em que elas surgem e são aplicadas, ainda sem a regulamentação formal (legal) de seus parâmetros, e sem, inclusive, terem surgido como um instrumento pronto, a ser aplicado no município (LOBO JR. 2013). Pelo contrário, nasceu da necessidade de provimento e reserva de terras nas intervenções e para “*ampliação da oferta de terras para habitação, por meio do incentivo à produção de moradias populares.*” (DENALDI apud LOBO JR., p. 63).

A instituição legal do instrumento das ZEIS de vazios em Diadema, denominadas AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, ocorreu em 1994. Lobo Jr. (2013) destaca que, de todas as ZEIS de vazios criadas no município em 1994, 70,83% destas áreas, ou 1.160.566,34m² permaneceram vinculados à destinação de terra para HIS. Cabe destacar que, deste número, grande parte da produção habitacional (cerca de 45%) foi realizada por associações de moradia, o que, segundo Lobo Jr., “*trata-se de produção habitacional voltada a atender a ‘demanda de aluguel’ organizada pelas associações de luta por moradia*” (LOBO JR., 2013, p. 88 e 100).

Na sequência, o Plano Diretor passa então por uma série de revisões e somente no Plano Diretor de 2008, aparecem as definições do que são HIS e HMP e há a definição das faixas de renda, sendo HIS destinada à faixa de renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos. Na revisão do Plano Diretor efetuada em 2009, define-se que, nas ZEIS de vazios, é obrigatório que, pelo menos 30% da área da gleba ou lote do empreendimento sejam destinados à produção de HIS. (DIADEMA, 2009).

Balanco ZEIS	Área	%
Total ZEIS criadas 1994 a 2012	1.639.243,00m ²	100%
Total ZEIS criadas na LC 25/1994	804.671,30 m ²	49,09%
Total ZEIS criadas na LC 42/1995	81.126,80 m ²	4,95%
Total ZEIS criadas na LC 48/1996	39.081,62 m ²	2,38%
Total ZEIS criadas na LC 77/1998	226.732,40 m ²	13,83%
Total ZEIS criadas na LC 161/2002	99.493,18 m ²	6,07%
Total ZEIS criadas na LC 273/2008	77.955,88 m ²	4,76%
Total ZEIS criadas na LC 284/2009	137.974,40 m ²	8,42%
Total ZEIS criadas na LC 300/2009	87.258,87 m ²	5,32%
Total ZEIS criadas na LC 325/2010	74.368,23 m ²	4,54%
Total ZEIS criadas na LC 343/2011	10.580,00 m ²	0,65%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS criadas 1994 a 2012	1.639.243,00m ²	100%
Áreas com produção de HIS	976.084,90m ²	59,56%
Áreas grafadas como ZEIS e ainda vazias	184.481,44m ²	11,26%
Áreas excluídas / destinadas a outros usos	478.176,33m ²	29,18%

Tabela 04: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de Diadema.

Fonte: MALVESE, 2014

O município elaborou, em dezembro de 2010, o PLHIS, que classifica as demandas prioritárias, e considerando todas as demandas por provisão habitacional, a cidade totaliza 18.019 unidades habitacionais necessárias, sendo 4.448 na demanda prioritária. (DIADEMA, 2010).

As ZEIS de vazios, no levantamento do PLHIS, totalizavam 212.000m², representando 0,64% da área territorial de Diadema. Esta quantidade é, porém, insuficiente para suprir o déficit. Se considerado o padrão vertical com quota do terreno de 50m², esta quantia de terras geraria um número de 3500 unidades habitacionais, muito aquém da demanda total, de acordo com o PLHIS.

No município de Mauá as ZEIS de vazios aparecem pela primeira vez em 1998, no Plano Diretor, que aponta áreas grafadas como AEIS 1 (ocupadas) e AEIS 2 (vazias), e denomina como “ZEIS” o conjunto do instrumento, correspondente ao conjunto das áreas grafadas. A lei, no entanto, remeteu as ações à regulamentação posterior, que deveria determinar parâmetros e procedimentos de intervenção.

Na revisão do Plano Diretor do município de Mauá, realizada em 2007, são mantidas as demarcações das ZEIS vazias e ocupadas grafadas originalmente. Porém, o PD 2007 remeteu a indicação, delimitação e descrição das áreas mapeadas à Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo - LUOPS, vigente desde 2000 cuja revisão deveria ter sido realizada na época, tendo somente ocorrido em 2013, e aprovada junto à Câmara dos Vereadores em 2014.

A revisão da LUOPS traz uma relação de ZEIS de vazios ampliada em relação à anterior, contendo a descrição perimétrica e a área de cada uma delas. Em relação às ZEIS grafadas anteriormente, algumas áreas são retiradas e outras acrescentadas,

sendo que, das 973.121m² existentes anteriormente, citado pelo PLHIS, 341.236,11m² foram retirados e 797.987,23m² foram acrescentados, totalizando atualmente 1.429.869,36m², distribuídos em 34 áreas. Em todas as ZEIS de vazios o mínimo reservado para HIS é 50%, que deverá atender a demanda de 0 a 3 salários mínimos, indicada pelo município ou por associação de moradores, desde que residam em Mauá.

O PLHIS do município foi concluído em dezembro de 2011 e levantou a demanda habitacional prioritária para o município em cerca de 11.552 unidades habitacionais (famílias oriundas de áreas de risco e inscritos no PMCMV de 0 a 3 S. M.). O Plano ainda estima que, se considerada a tipologia de edifícios com 4 pavimentos, totalizando 20 apartamentos, com 54m² de área e uma fração ideal de lote de 48m², seria necessário um total de 554.496 m² de terra livre no município para esta demanda. Se considerados edifícios de 7 pavimentos e fração ideal de lote de 32m², seria necessária uma área de 396.068,00m² para resolver o déficit calculado em 2011.

Por outro lado, com a revisão da legislação em 2014, o município aumentou, em praticamente cinquenta por cento, o total de metros quadrados demarcados como ZEIS de vazios, em relação ao conjunto de áreas demarcadas anteriormente, o que significa o desejo de ampliar as áreas reservadas para produção habitacional direcionadas à moradia de interesse social, se comparadas as legislações.

Balanco ZEIS	Área	%
Total ZEIS existentes em 2007	973.121,00m ²	100%
Total ZEIS grafadas em 2014	1.429.869,36m ²	146,94%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS grafadas (abrangendo o período 2007 a 2014)	1.661.255,25m ²	100%
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)*	144.328,65m ²	8,7%
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual*	1.211.172,22 m ²	72,9%
Áreas com outros usos / excluídas na revisão*	231.385,89 m ²	13,9%

Tabela 05: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de Mauá.

Fonte: MALVESE, 2014

Analisando o desenvolvimento do instrumento no Grande ABC, considerando as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, que possuíam o instrumento regulamentado em 2014, pode-se notar que, de fato, Santo André e Diadema possuem a mais antiga e maior experiência de aplicação no ABC, seja no tocante ao período de experimentação do instrumento, ou nos resultados alcançados. Ambos os municípios tiveram gestões progressistas ainda nos anos 1980, sendo Diadema de forma pioneira a partir de 1983 e Santo André a partir de 1989. Diadema aplicou o instrumento de maneira conjunta com as intervenções em reurbanização de favelas ainda na década de 1980, enquanto que Santo André implementou em 1991. Já nos municípios de São Bernardo do Campo e Mauá as aplicações remontam à última

década. Em Mauá, também em uma gestão municipal progressista, o instrumento foi instituído em 1998, porém, sem regulamentação, que veio ocorrer apenas em 2014, em conjunto com a ampliação do número de pontos demarcados. Já em São Bernardo do Campo, o instrumento surge em 2006 no Plano Diretor, mas, foi regulamentado somente na gestão posterior, que também ampliou o número de pontos grafados em quase quatro vezes. Em todos os casos, o instrumento só teve avanço, seja no processo de demarcação ou de regulamentação, em gestões de caráter mais progressistas.

Nos municípios de São Bernardo e Mauá houve um esforço para ampliar o uso do instrumento, dentro do contexto favorável de provisão habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. A terra, por outro lado, passa também a ser disputada para o Mercado Popular e também para outros usos, diferentemente do contexto recessivo das décadas de 1980 e 1990, ou seja, o mercado está valorizado, sobretudo com o afluxo de capital dos próprios investimentos públicos em programas de habitação e oferta de crédito.

Município	Ano de surgimento do instrumento	Ano da regulamentação do instrumento	Terra destinada às ZEIS de Vazios, cujo resultado foi (ou está sendo) a produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (m ²)	Unidades habitacionais de interesse social produzidas em ZEIS de vazios (nº de UHs) – (números de 2014)
Santo André	1991	2004	416.748,84m ²	4993
S. Bernardo	2006	2009	847.878,00m ²	> 1776
Diadema	1983	1994	976.084,9m ²	> 8298
Mauá	1998	2014	140339,63m ²	1622

Tabela 06: Síntese das informações sobre ZEIS de vazios em Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Fonte: MALVESE, 2014

No contexto de Diadema foi possível grafar áreas em todo território, pelo fato do município vir desenvolvendo a política habitacional e vir aplicando o instrumento desde 1994. Em Santo André existe a dualidade: as ZEIS estão ou dentro ou fora do Eixo Tamanduateí, sendo o primeiro caso uma extensa área em grande parte desocupada e bem localizada, e no segundo caso, áreas dispersas pelo território, dentro destas, em diversos casos, áreas junto à franja da mancha urbana, na porção mais a sul do município. Em São Bernardo e Mauá, as áreas grafadas estão próximas ao atendimento da demanda, ou seja, próximas de ZEIS ocupadas. Nestes últimos casos, o momento de demarcação de ZEIS quase coincidiu com o momento do “boom” imobiliário ocorrido entre 2008 e 2012.

Em todos os PLHIS analisados, nota-se que o déficit habitacional é maior do que a relação de terras disponíveis e demarcadas em todos os municípios. Além disto, o instrumento prevê porcentagens de ocupação para outros usos no intuito de torná-lo atrativo ao setor privado. Esta porcentagem varia entre 30% a 70% nos casos analisados, para destinação à HIS. Por outro lado, em todos os casos analisados, o

promotor dos empreendimentos habitacionais de interesse social foi o Estado, sozinho, ou em parceria com movimentos de moradia e associações. Mesmo assim, pode-se concluir que a grande vantagem da existência deste instrumento é a reserva de áreas para habitação de interesse social, pois, caso não houvesse essa demarcação, os terrenos certamente seriam utilizados de outra forma. Abaixo, o mapa contendo a síntese das áreas demarcadas como ZEIS de vazios dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

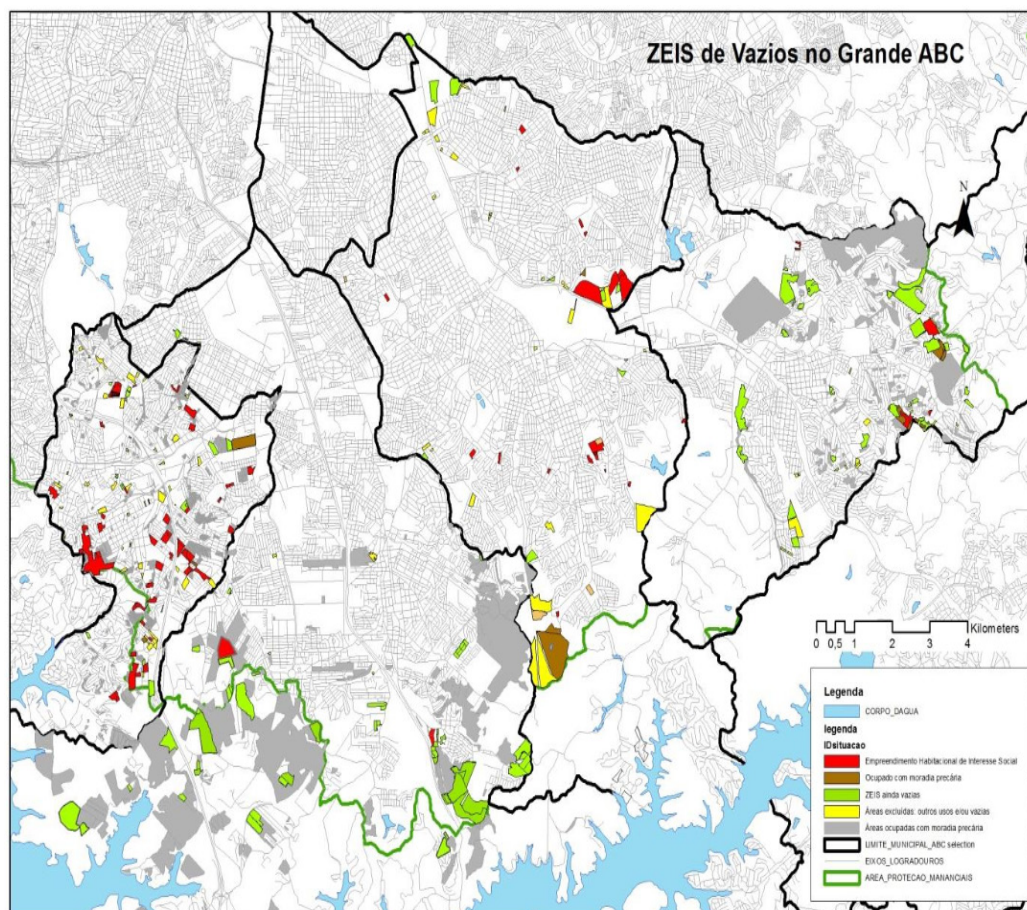


Figura 1: Mapa das ZEIS de vazios na Região do Grande ABC

Fonte: MALVESE, 2014

No que tange à situação das áreas de ZEIS de vazios após a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social, em Santo André, as áreas permanecem grafadas como ZEIS de vazios; em São Bernardo as áreas passam a ser “ZEIS ocupadas”, para que ocorra o processo de regularização fundiária; em Diadema se transformam em uma nova classificação: AEIS 3: empreendimentos habitacionais aguardando regularização fundiária. Isso significa que as áreas, após a destinação para moradia popular, não inserem-se automaticamente à legislação geral do município, sendo ainda, áreas de parâmetros excepcionais, mesmo após o empreendimento estar consolidado

Com relação ao uso das ZEIS de vazios combinada a outros instrumentos, pode-se

concluir que o instrumento não pode ser utilizado sozinho, ou seja, sua implementação tem que estar casada com a aplicação do PEUC. Não há previsão de notificação para destinação ou uso pelo simples fato de ser ZEIS. Não existe, nos casos estudados, contato com o proprietário para estimulá-lo a usar a área com produção de HIS. Não há sanção específica explícita no caso de não uso da área, ou seja, o proprietário pode continuar mantendo-a vazia por anos, se o instrumento não estiver combinado ao PEUC para ser notificado.

Da mesma forma, a sanção para edificação com outro uso normalmente fica restrita às multas e sanções administrativas. O próprio Estatuto da Cidade prevê a existência de um instrumento de outorga onerosa de alteração do uso do solo. Por outro lado, apenas a demarcação das áreas, sem notificação ou pressão, pode ser alterada em uma gestão seguinte, contrária ao instrumento. Ou seja, as ZEIS podem “sumir do mapa”, de acordo com interesses específicos dos proprietários e sua força em articulação com a Câmara dos Vereadores, uma vez que é em âmbito local onde são manifestados os conflitos de interesses. Nesse sentido, portanto, é fundamental casar a aplicação das ZEIS com o PEUC, e dar início às notificações o mais breve possível, pois, os prazos de aplicação dos instrumentos são bastante longos e ultrapassam o período de uma gestão. Por outro lado, somente o PEUC não pode ser aplicado isoladamente, porque não vincula o uso da terra à HIS. Neste caso, como já indicado, a grande vantagem do instrumento ZEIS de vazios é a reserva de áreas para HIS. Além desta, outra vantagem na demarcação é possibilitar parâmetros flexibilizados de uso e ocupação do solo.

A vinculação da Função Social da Propriedade ao direito de propriedade está vinculada ao próprio direito, ou seja, o proprietário de um imóvel que permanece vazio deveria perder o direito à propriedade, sem indenização. Na visão de José Afonso da Silva (SILVA, 2012) a Função Social da Propriedade é um elemento condicionador do direito à propriedade privada. O jurista aponta que a Constituição Federal de 1988 impôs novo conceito à propriedade, tornou a função social um instituto, casado com o direito à propriedade. Dessa forma, o direito à propriedade urbana fica obrigatoriamente condicionado a um uso social. *“A função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito à propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização”* (D’ANGELO apud SILVA, 2012).

Em suma, dentre as questões levantadas no início deste artigo, ficou demonstrado que o poder público é o principal responsável pela produção habitacional em ZEIS de vazios. Que o instrumento, por si, não garante o cumprimento da função social da propriedade e nem tampouco é capaz de colocar em uso os terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados. Por outro lado, somente com a demarcação de ZEIS é possível reservar terras para uso exclusivo de habitação social.

Ao final deste artigo, conclui-se com alguns questionamentos que permanecem em aberto: para além do PEUC, com os prazos demasiadamente longos, ou da

desapropriação por interesse urbanístico sobre os valores de mercado, haveria outros meios para tornar mais ágil a obtenção de terra ociosa, através da sanção ao não cumprimento da função social? A Reforma Urbana estaria – com exceção dos casos de promoção pública de moradia efetuada a partir de gestões mais progressistas – inalcançável? Os movimentos de moradia, hoje desmobilizados na região, conseguiriam recolocar na pauta do dia a necessidade do cumprimento da função social na região, por meio da destinação de terras não utilizadas para moradia, da demarcação de novas áreas e da luta pela não retirada de áreas em revisões da legislação? São questionamentos que permeiam a leitura e análise das ZEIS de vazios e da reforma urbana na região.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, A. S. 2013. **A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André.** Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

BRASIL, Palácio do Planalto. **Constituição (1988).** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. **Estatuto da Cidade. LEI Nº 10257, de 10 de julho de 2001.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (coleção de leis e estatutos brasileiros)

_____. 2009. **Lei nº 11977 Programa Minha Casa Minha Vida (2009).** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2013. (2009a)

BRASIL, Ministério das Cidades. 2010. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade /** Organização de Raquel Rolnik. Brasília : Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSO Demográfico 2010.** Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 2014.

CIGABC - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **A Região do Grande ABC e os municípios consorciados.** Disponível em: <<http://www.consortioabc.sp.gov.br/institucional/municipios-consorciados>> Acesso em: 21 jan. 2013.

DENALDI, Rosana. (org). 2012. **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, SP, 1997 a 2008.** São Paulo: Annablume, 2012.

DIADEMA, Prefeitura Municipal. **Lei complementar nº 025, em 25 de janeiro de 1994.** Disponível em: <http://www.cmddiadema.sp.gov.br/index.php?p=leis_busca>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** PMD, 2011.

HEREDA, Jorge, ALONSO, Emílio. 1996. **Política Urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema, In BONDUKI, Nabil. (org) Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel.

LOBO JR, Lício. 2013 **O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano: limites e potencialidades das AEIS em Diadema.** 2013, Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

MALVESE, Sandra T. 2014. **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios na Região do Grande ABC**. Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

MAUÁ, Prefeitura Municipal. **Lei nº 3052 de 1998**. Disponível em: <<http://www.maua.sp.gov.br/Servicos/Legislacao.aspx>>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____ **Lei nº 4.153, de 26 de março de 2007**. Disponível em: <<http://www.maua.sp.gov.br/Servicos/Legislacao.aspx>>. Acesso em: 29 out. 2013.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal. **Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991**. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-municipal-da-prefeitura/5270/leis-de-santo-andre.html>>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____ **Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004**. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/legislacao-leis-e-decretos-de-apoio>>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____ **Plano Municipal de Habitação**. Santo André: PMSA: 2006.

SANTO AMORE, Caio. 2013. **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 de doutorado – FAU-USP. São Paulo, 2013

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor. Lei nº 5593, de 5 de outubro de 2006** Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/secretarias/sp/plano_diretor/pd/pd_novo_plano.asp>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____ **Lei nº 5959, de 13 de agosto de 2009** Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/camara/sp/saobernardodocampo/html>>. Acesso em: 24 set. 2013.

_____ 2011. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. PMSBC, 2011.

_____ 2011 **Carta de Susceptibilidade a Riscos Múltiplos**. Dezembro de 2011

SILVA, Helena Menna Barreto. 1999. **Vazios urbanos: requalificando o problema na Grande São Paulo**. (Paper) Seminário Internacional sobre Vazios Urbanos: Novos desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: Lincoln Institute, Estados Unidos e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, José Afonso. 2012. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores. 7ª Ed. 2012.

INCLUSÃO TERRITORIAL: EFETIVIDADE DO DIREITO VIA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA

Elisa Quint de Souza de Oliveira

Universidade do Estado de Santa Catarina –
UDESC

Florianópolis – Santa Catarina

Pedro Martins

Universidade do Estado de Santa Catarina –
UDESC

Florianópolis – Santa Catarina

RESUMO: Busca-se um referencial teórico-metodológico que estabeleça uma relação entre a ausência de estudos antropológicos e a ineficácia dos métodos de inclusão territorial em Florianópolis. Serão abordados os instrumentos legais para a regularização fundiária e escolhas realizadas pelo Poder Público na implementação de políticas públicas. O artigo aborda questões acerca da ocupação das terras no Brasil traçando relação entre o histórico e a necessidade da reflexão antropológica e propõe a utilização de conceitos ligados à política urbana no Brasil. A metodologia empregada é a qualitativa baseada em revisão bibliográfica, pesquisa documental e observação direta da realidade, unindo a legislação e os instrumentos aplicados. O estudo contribui para o conhecimento dos meios de regularização fundiária, sob a perspectiva de um viés antropológico, considerando as especificidades dos assentamentos para melhor

compreender as necessidades dos envolvidos e, conseqüentemente, atingir a efetividade da legislação existente.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização Fundiária. Inclusão Territorial. Aplicações da Antropologia.

TERRITORIAL INCLUSION: EFFECTIVENESS OF LAW THROUGH ANTHROPOLOGICAL PERSPECTIVE

ABSTRACT: We seek a theoretical-methodological reference that establishes a relation between the absence of anthropological studies and the inefficacy of the methods of territorial inclusion in Florianópolis. The legal instruments for land regularization and the choices made by the government in the implementation of public policies will be addressed. The article deals with questions about land occupation in Brazil, drawing a relation between the history and the need for anthropological reflection and proposes the use of concepts related to urban politics in Brazil. The methodology used is the qualitative one based on bibliographical revision, documentary research and direct observation of the reality, uniting the legislation and the applied instruments. The study contributes to the knowledge of the means of land regularization, from the perspective of an anthropological bias,

considering the specificities of the settlements to better understand the needs of those involved and, consequently, to achieve the effectiveness of existing legislation.

KEYWORDS: Land tenure regulation. Territorial Inclusion. Applications of Anthropology.

1 | INTRODUÇÃO

Reflexões que sugerem a existência de uma estreita relação entre a ausência de estudos antropológicos e a ineficácia dos métodos de inclusão territorial por meio da regularização fundiária no país, especialmente na capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, motivaram o presente artigo além dos questionamentos em relação a como amparar o estudo do ponto de vista teórico-metodológico.

A situação fundiária de Florianópolis põe em dúvida a efetividade dos instrumentos dispostos na legislação brasileira, mormente diante do histórico da ocupação de terras no Brasil e, conseqüentemente, do direito costumeiro sabidamente concretizado nos assentamentos existentes cuja evidente diversidade cultural coloca à prova a eficácia do Direito. A reflexão antropológica, portanto, no contexto das ocupações ilegais de terras pode ser entendida como um recurso importante para a efetividade da legislação, partindo do pressuposto que a regularização fundiária é uma ferramenta hábil à garantia do acesso à terra em condições adequadas às famílias em situação de vulnerabilidade social, contribuindo, sobretudo, de forma significativa, para o planejamento e gestão do solo urbano.

No Brasil, entretanto, o ordenamento do solo, ou a regularização urbanística, sempre estiveram voltados para a cidade formal de classes médias e, em Florianópolis, essa realidade é bastante nítida. Entender as razões pelas quais esse fato se deu na história de ocupação de terras no país é fundamental para auxiliar na construção de políticas públicas efetivas.

O tema apresenta sua importância no momento em que coloca em pauta garantia da função social da propriedade, do direito à dignidade, à moradia e à propriedade, permitindo a problematização dos aspectos da possível relação entre a necessidade de uma reflexão antropológica e os instrumentos dispostos para a efetividade da inclusão territorial, contribuindo para o entendimento e discussão de temas relativos ao planejamento territorial no município de Florianópolis.

Como suporte teórico empregam-se aqui os conceitos de regularização fundiária, pacto federativo, loteamentos irregulares e clandestinos, área urbana consolidada, propriedade, inclusão territorial, direito consuetudinário, planejamento e gestão. Todos estes conceitos são mediados pelo conceito antropológico de cultura. O primeiro deles, tido como conceito norteador, é o de regularização fundiária. Este conceito permite entender que por meio de políticas públicas adequadas é possível construir um projeto de ordenamento que salvasse as garantias constitucionais atentando para a imperatividade de um planejamento territorial e o estímulo ao aproveitamento mais intenso das infraestruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de

áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas.

A efetividade desta compreensão, no entanto, pode ser embargada quando não se considera na abordagem a cultura como uma característica humana fundamental (Laraia, 2008) pois é a partir dela que se consegue compreender o sentido das ações humanas e, conseqüentemente, como cada grupo particular reage diante das políticas implementadas.

A metodologia empregada como forma de abordagem do tema é a qualitativa baseada em revisão bibliográfica, pesquisa documental e observação direta da realidade, objetivando unir a legislação sobre o tema, os instrumentos aplicados para a regularização fundiária em âmbito nacional, estadual e municipal e sua efetividade.

Sendo a proposta qualitativa, tenta ver o mundo por meio dos olhos dos atores sociais e dos sentidos que eles atribuem aos objetos e às ações sociais, como apontado por Goldenberg (1999). A autora ainda destaca que o ato de compreender está ligado ao universo existencial humano e que as abordagens qualitativas não se preocupam em fixar lei para produzir generalizações. Os dados da pesquisa objetivam uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social.

A teoria deve ser entendida como um caminho para a ação e, portanto, não deve ser fechada ao reducionismo, ao contrário, deve ser dialética visto que se opõe ao dogmatismo (Gadotti, 1990). Outra contribuição interessante afirma que a história de vida compreende mais os propósitos do pesquisador que, necessariamente, do autor e está preocupada com a lealdade de experiências e interpretações deste último sobre o seu mundo (Haguette, 1987). Relevante lembrar, ainda, que não se deve permitir que as questões públicas, como oficialmente formuladas ou as preocupações, como experimentadas, determinem os problemas estudados (Mills, 1982).

O recorte da presente abordagem é o município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, no Sul do Brasil, localizado no litoral catarinense, dividido por duas porções de terras, sendo uma referente à “Ilha de Santa Catarina”, que possui uma área de 424,4 Km² e a segunda porção localizada na área continental, com área de 12,1 Km². Os limites territoriais de Florianópolis são: A Norte, Sul e Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com o município de São José. A exata localização do município é Latitude: 27°35’48”Sul e Longitude: 48°32’57” Oeste.

Assim, o texto aborda em sua estrutura, inicialmente, as razões do desordenamento fundiário, tratando do histórico de ocupação de terras no Brasil que teve como base o regime jurídico vigente à época no reino de Portugal consubstanciado nas sesmarias, e que é ponto de partida para a compreensão dos problemas das ocupações irregulares presentes em território nacional. Florianópolis, por sua vez, não fugiu à regra e reproduz alguns dos aspectos da ocupação da terra e do uso do solo praticados naquela época - muito embora não tenham sido encontrados registros de sesmarias na Capital - condicionados, inclusive, à característica peculiar de parte de sua localização, em uma ilha, onde muitas das terras ocupadas estão em área de marinha.

Após, tratar-se-á do arcabouço legislativo desde a primeira norma sobre a questão da terra no Brasil, bem como a análise de sua evolução até os dias atuais, tanto em âmbito federal quanto nos âmbitos estadual e municipal. Em seguida, são apresentadas as análises efetivadas em duas comunidades de Florianópolis cujas ocupações se deram à revelia da legislação, mas sob o aparato do poder público municipal que incentiva e legitima a continuidade e permanência. Por fim, o texto cuida da suposta efetividade da lei à luz da Antropologia, onde se pretende apresentar a estreita ligação com o Direito na medida em que se reconhece a relação entre as comunidades e a terra que ocupam, considerando a diversidade fundiária no Brasil como consequência de sua grande diversidade sociocultural, o que condicionaria a efetividade de planos de regularização fundiária à análise de elementos históricos, sociais e culturais das comunidades envolvidas.

2 | RAZÕES DO DESORDENAMENTO FUNDIÁRIO

O uso intensivo do solo incentivado pelo diploma legal advindo do regime das sesmarias era a consequência da obrigação do cultivo da terra pelos que, de alguma maneira, teriam o direito de possuí-las. Descumprida a ordem do cultivo, as terras eram confiscadas e oferecidas àqueles que pudessem extrair o máximo proveito possível. Wambier (1988) faz referência à aplicação do citado regime no Brasil, afirmando que se tratou do “primeiro descompasso verificado no processo de ocupação do solo brasileiro” (p.10), referindo-se à inadequação do sistema para o país.

O início do processo de ocupação do solo brasileiro, portanto, se deu com um regime de uso das terras inadequado ao Brasil, uma vez que a realidade fática do país era absolutamente diversa daquela presente em Portugal. Mendes (1988) afirma que o regime vigorou até 17 de julho de 1822, “resolução esta que foi confirmada em 22 de outubro do ano seguinte, por D. Pedro” (p.19). A inadequação do regime sesmarial tem raízes desde a sua implantação, uma vez que o governo lusitano desejava consolidar a sua dominialidade e afastar outros pretendentes ao solo brasileiro, o que culminou em grandes latifúndios e na concentração de poderes aos donatários que não permitiam a iniciativa de pequenos e médios lavradores. As sesmarias passaram a ser doadas pela Coroa Portuguesa pela escolha política e discriminatória de favoritos, gerando um conflito de duas classes: a dos sesmeiros e a dos titulares ocupantes. A distribuição de terras no Brasil, portanto, fez surgir uma classe dominante aristocrática e escravagista orientada para o comércio. Em 1822, quando da independência, o regime das sesmarias (Holston, 1993) “já havia produzido uma perversão: depois de três séculos de colonização, o país era uma terra sem povo e um povo sem terra” (p.12).

Após o fim das sesmarias iniciou-se o regime das posses cuja intenção era de que o primeiro posseiro, após explorar a terra, realizasse benfeitorias e legalizasse, pelo reconhecimento da posse, sua situação. O regime de terras se estendeu até 1850, quando foi promulgada a Lei nº 601 que instituiu um novo regime jurídico e foi

considerada como primeira tentativa de regularização fundiária do Brasil. Na época, a regularização fundiária visava apenas a legitimação das situações de fato existentes no que concernia às sesmarias concedidas e não regularizadas e quanto às áreas meramente ocupadas pelo sistema de posses.

3 | LEGISLAÇÃO EXISTENTE PARA A REGULARIZAÇÃO DE TERRAS

Considerando aquele contexto, a busca de soluções, seja doutrinariamente, legislativamente ou jurisprudencialmente, não pode abstrair uma análise dos fundamentos históricos da questão da ocupação da terra no país (Wambier, 1988). O primeiro texto normativo federal a tratar de regularização fundiária no Brasil, considerado um marco legislativo, é a Lei Federal nº 11.977 de 7 de junho de 2009 que a apresentou como sendo o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes”. A referida norma, no entanto, foi alterada substancialmente pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que veio complementar e supostamente facilitar sua aplicação com previsões de ordem prática de cunho administrativo e operacional para o alcance dos objetivos da legislação pertinente.

A citada medida, posteriormente, deu lugar à Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 atualmente em vigor. A norma possui a pretensão de facilitar a escrituração de terras de ocupantes supostamente ilegais prevendo a possibilidade de regularização rural ou urbana, além de instituir mecanismos de alienação de imóveis da União para fins de regularização fundiária.

A partir da Constituição Federal de 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade, no entanto, o planejamento urbano no Brasil sofreu mudanças significativas, tanto no campo institucional quanto no normativo. Com o advento dessa norma foi consagrado mais um conceito de destaque para o tema, tendo sido incluídos novos direitos, como o da moradia, do planejamento urbano e da regularização fundiária. Alfonsín (2005) refere o marco da publicação do Estatuto da Cidade para o país, não obstante passados mais de dez anos da publicação da Constituição Federal da República, como sendo o início da transformação do “quadro urbano caracterizado por uma hierarquia espacial alicerçada no direito de propriedade e por uma aguda exclusão socioterritorial promovida pelo capital” (p.48).

Na Constituição Federal de 1988 a função social da propriedade deve ser entendida no sentido de que, ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, releva-se o interesse público de sua utilização e de seu aproveitamento adequado aos anseios sociais. Habermas (2003) faz referência a essa aparente oposição entre o viés público e privado destinado à questão da propriedade afirmando que as esferas fundem-se uma vez que “são a emanção de um único poder, sendo também compreensível que estejam ligadas aos bens fundiários e

que possam ser tratadas como direitos privados, bens adquiridos” (p. 18).

A Carta Magna, outrossim, ergueu à condição de cláusula pétrea a forma federativa de Estado em seu artigo 60, § 4º, I, fazendo valer o Pacto Federativo que apresentou, desde a criação, um movimento de descentralização na direção do poder local e significou uma transferência de recursos e poder aos municípios. No campo das políticas urbanas, o Pacto Federativo, como conceito norteador para a compreensão do histórico da política fundiária no país, aumentou a participação dos municípios na gestão. No entanto, boa parte deles possui pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar soluções adequadas às questões locais.

Do ponto de vista da política fundiária, portanto, é necessário identificar dois fatos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana, quais sejam: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes clandestinos ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população considerada em estado de vulnerabilidade social e/ou baixa renda. Afonsín (2005) refere que a regularização fundiária aplicada no país não é capaz de evitar as irregularidades, “contentando-se em incidir sobre as consequências da insuficiente oferta regular de terra urbanizada para a população de baixa renda no Brasil” (p.57).

Os conceitos de ocupações clandestinas ou irregulares também devem ser considerados, sendo que as ocupações clandestinas podem ser consideradas como aquelas onde as terras foram adquiridas de loteamentos sem nenhuma intervenção do poder público, caracterizada pelo crescimento desordenado sem planejamento, geralmente por iniciativa privada, ao passo que os loteamentos irregulares têm por pressuposto a existência da apreciação dos projetos e até registro no cartório de imóveis, passando a ser irregular quando o loteador não cumpre com todas as suas obrigações, como a infraestrutura urbana necessária, por exemplo. Silva (1995) faz referência ao loteamento clandestino como “uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro” (p.307).

O reconhecimento dos ocupantes ilegais vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais federais, estaduais e locais de regularização. Em complementação ao Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465 de 2017 apresentou normas gerais de Direito Urbanístico, mais especificamente sobre regularização fundiária à luz da competência atribuída à União pela Constituição Federal. A norma trouxe princípios, conceitos e definições para a regularização fundiária e os elementos básicos de projetos de regularização, atribuindo às entidades do Terceiro Setor a prerrogativa de desenvolver tais projetos, facultando aos municípios a flexibilização de obrigações trazidas pela Lei Federal nº 6.766 de 1.979 para a regularização fundiária de assentamentos consolidados até 22 de dezembro de 2016.

Outro conceito norteador é o de inclusão territorial, entendido como elemento essencial da garantia ao cumprimento da função social da propriedade, princípio constitucional que se apresenta, mediante a realidade fundiária do país, pouco

consolidado uma vez que a propriedade ainda é vista com a finalidade única de obtenção de renda restringindo o direito fundamental à moradia, o direito à cidade e ao meio ambiente saudável.

Área urbana consolidada se apresenta como outro conceito essencial para a discussão do tema, que vem sendo difundido paulatinamente no tecido da legislação urbanística nacional, culminando na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que foi, nesse contexto, revogada dando lugar à Lei n.º 13.465 de 2017, como já referido. É importante ressaltar, no entanto, que o conceito de área urbana consolidada apresentava-se no art. 47, II, da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 como sendo a parcela com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada, contendo pelo menos dois dos equipamentos de infraestrutura urbana dispostos na norma.

A nova lei que deu lugar à de n.º 11.977 de 2009 não permaneceu com o conceito da área urbana consolidada em seu texto, tampouco apresentou entendimento novo, destinando à tarefa de identificação de áreas passíveis à regularização fundiária exclusivamente aos municípios. A Lei n.º 13.465 de 2017, contudo, possui caráter de norma geral de Direito Urbanístico e suas disposições, assim como as do Estatuto da Cidade, aplicam-se à União, aos Estados e aos Municípios.

A regularização fundiária, como já referido, é uma forma de viabilizar a busca do reconhecimento constitucional do direito social de moradia, materializado mediante diversos instrumentos jurídicos. Assim sendo, deve-se fazer referência ao Lar Legal, nome atribuído à Resolução n.º 8 de 2014, que é uma ferramenta oriunda do Conselho de Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais de titularidade pública ou privada.

Vale referir, outrossim, que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio de sua função social e que também é função do Direito criar condições para a valorização da cidadania e promoção da justiça social.

Conceito importante a ser discutido, a propriedade, é vista como uma garantia fundamental do homem, prevista constitucionalmente e assegurada a sua inviolabilidade nos termos da lei. Assim, tem a propriedade *status* de direito fundamental. Ademais, se revela como mais amplo direito de senhorio que pode se verificar sobre um bem porquanto assegura, sob o aspecto interno da relação de propriedade, poderes de uso, gozo e fruição sobre o bem e ainda, externamente, poder de reivindicação de quem injustamente o detenha.

Não obstante o direito à propriedade ter demasiada importância no Direito Brasileiro, vale referir que a abordagem do presente estudo segue a linha de entendimento de que o chamado “Direito à Cidade” deve ser elevado à categoria de direito fundamental posto que abarcaria vários outros direitos inerentes ao indivíduo. Lebfreuve (1991) faz referência a este pensamento, afirmando que “o direito à obra (à

atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (p.135).

É fato que os fracionamentos, mesmo quando não planejados ou autorizados administrativamente de forma expressa, geram, em muitas hipóteses, fatos consolidados e irreversíveis, adquirindo as unidades desmembradas autonomia jurídica e destinação social compatível com evidentes consequências na ordem jurídica.

No que se refere à expressão inclusão territorial, em 2004 o Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 15, iniciou uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implantação dos Planos Diretores Participativos com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e mais sustentáveis. Dentre os eixos temáticos está a inclusão territorial entendida como objetivo de “assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo, também, a posse segura e precisa da moradia das áreas ocupadas por população de baixa renda”

O Município de Florianópolis vem utilizando diversos instrumentos para a regularização fundiária em seu território. No entanto, a efetividade de tais instrumentos é contestada uma vez que não há uma análise criteriosa das especificidades das comunidades trabalhadas, mas tão somente da titularidade da terra para definir qual instrumento jurídico seria mais adequado.

4 | EFETIVIDADE DA LEI À LUZ DA ANTROPOLOGIA

Mais importante do que relatar quais os instrumentos jurídicos utilizados pelo município é retratar as comunidades irregulares e compará-las no que diz respeito ao histórico de ocupação, tratamento da terra, moradias, condição étnica, região de origem, razões pelas quais se estabeleceram em Florianópolis, entre muitas variáveis, para compreender a diversidade que se apresenta e a importância de uma reflexão antropológica tal como se efetiva para a regularização fundiária de comunidades quilombolas e indígenas, por exemplo, segundo as quais se legislou especificamente no intuito de garantir seus direitos.

Enquanto um relatório antropológico para confirmação da identidade étnica de um grupo de pessoas, como os quilombos e grupos indígenas, se faz presente obrigatoriamente por meio de lei, o estudo das raízes de uma comunidade para a regularização fundiária, em condição de vulnerabilidade social, ainda não foi entendido como fundamental. É verdade, todavia, que durante muito tempo as ciências sociais enxergavam o direito como uma consequência do aparelho de Estado e não, necessariamente, como a simples normatização da sociedade, sendo que o direito, por sua vez, via nas ciências sociais um campo de pura crítica ideológica (Lima, 2012).

Desta forma, o que não se encontra regulado por meio das normas não possui a

forma necessária para se impor, mesmo sendo de extrema relevância. Baseado neste fato, Lima (2012) questiona porque razão “num campo extremamente comprometido com resultados e soluções, alguém iria perder tempo com um estudo tão teórico e inútil quanto aquele proposto pela antropologia?” (p.42) Da mesma forma, reflete sobre a razão pela qual a antropologia se preocuparia em dialogar com os representantes da dominação estatal. Se o Direito foi criado para conduzir a sociedade a um estado de harmonia e não procura resolver mas, sim, extinguir conflitos, coloca-se à prova a verdadeira pacificação da sociedade. É possível afirmar que a aplicação da regularização fundiária a uma determinada comunidade extinguiria o conflito da terra com a distribuição de matrículas imobiliárias, porém não resolveria o conflito existente relativo à inclusão territorial se as dificuldades quanto ao acesso à infraestrutura urbana, por exemplo, não pudessem ser transpostas.

Assim, mesmo estando a comunidade regularizada fundiariamente, permanece sem condições de ter atendido o direito à cidade e à forma de viver segundo sua identidade. O esforço empregado pelo poder público na aplicação do Direito, portanto, resta prejudicado com a saída das pessoas do local legalizado e o restabelecimento do quadro de ocupação irregular, por vezes mais problemático que o anterior. No que se refere à identidade de uma comunidade, cabe citar Valle (2012) que define o sentido da expressão “a definição de identidade, em termos jurídicos, supõe a qualidade de ser própria a uma coisa, causa ou pessoa, isto é, sua mesmidade diante de coisas, causas ou pessoas diversas” (p. 86).

A maneira como se aplica a regularização fundiária atualmente, no Brasil, excetuadas as comunidades indígenas e quilombolas, remonta de sistemáticas vigentes na primeira metade do século XX onde não havia a preocupação em estabelecer uma relação entre uma população e o território em que habitava.

Somente com a Constituição de 1988 é que se reconhece a existência da relação entre as comunidades e a terra que ocupam, porém voltada apenas aos indígenas. A previsão, contudo, não descartaria a aplicação do entendimento, por analogia, para as demais comunidades que necessitam da regularização, guardadas as devidas proporções. Oliveira (2012) refere-se à previsão constitucional como “uma noção nova e extremamente importante, a de ocupação tradicional” (p.129). Da mesma forma, como em relação às comunidades quilombolas, a questão antropológica se faz presente. Ao problematizar os entendimentos jurídicos que orientam a composição dos grupos e o acesso à terra, a antropologia dialoga com o direito e discute os efeitos das normas e dos procedimentos legais adotados na regularização fundiária dos territórios (Leite, 2012).

Não é difícil perceber, portanto, que a inclusão territorial de grupos que ocupam, irregular ou clandestinamente, determinada área não envolve somente questões de cunho fundiário. Leite (2012) faz referência à necessidade de se resguardar outros direitos, por meio da análise antropológica, com relação, ainda, à questão dos remanescentes de quilombos que não poderia ser reduzida a um assunto

exclusivamente fundiário, o que poderia levar a um “reducionismo teórico no que concerne às implicações antropológicas dos direitos específicos da cidadania dos negros” (p.366).

A extraordinária diversidade fundiária do Brasil é consequência de sua enorme diversidade sociocultural. Essa dessemelhança fundiária inclui as nomeadas terras de preto, santo, índio e, ainda, aquelas ocupadas por açorianos, caboclos, caiçairas, caipiras, campeiros, jangadeiros, pantaneiros, praieiros, sertanejos, faxinais e outros tantos (Little, 2002), cuja heterogeneidade coloca em dúvida que seja possível a aplicação da mesma regra fundiária para a legalização de ocupações por eles efetivadas.

Um relatório antropológico poderia atestar necessidades reais, apurar as razões pelas quais determinado grupo de pessoas ocupa a terra e apontar caminhos para que a regularização fundiária não seja apenas um instrumento para garantir uma porção de terras, muitas vezes, sem qualquer relação com a realidade e desejo das pessoas envolvidas. Neste sentido, o Direito Consuetudinário é conceito fundamental para a abordagem do tema e pode ser entendido como um sistema normativo fundamentado nos costumes de determinado grupo social cujas disposições, em razão da prática constante do comportamento, são moldadas pelas condutas.

Lefebvre (1991) refere que “o urbanismo transborda das técnicas e aplicações parciais para se tornar prática social que diz respeito e que interessa ao conjunto da sociedade” (p. 47). A cidade, continua este autor, “tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”. Deste modo, compreender que não se pode regular ou planejar a cidade de modo a desconsiderar o conjunto de interesses de quem nela se insere não faria qualquer sentido.

Mesmo sendo a regulamentação jurídica forte e totalizadora, o Estado não consegue extirpar e inviabilizar o fenômeno da regulação informal que advém de outros grupos sociais não estatais (Reis, 2011). É fato, outrossim, que a politização das leis deixa clara a existência de interesses privados nos textos da legislação urbanística e fundiária. Muito embora a norma seja para todos, em sua maioria, expressa interesses particulares de alguns. Não se olvida, no entanto, que a mesma norma é resultado de uma tentativa de criação de parâmetros para o alcance do bem-estar social.

A ideia que se defende, por conseguinte, é a necessidade de que planos de regularização fundiária não visem somente a titularidade da terra, mas considerem as características de uma comunidade e o planejamento e gestão do solo de forma a salvaguardar os princípios constitucionais para uma melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social em Florianópolis.

Sendo assim, é possível compreender que a dissociação entre a regra e a realidade, presente na norma formal, produz textos estéreis sem qualquer possibilidade de resolução dos problemas que se apresentam. Pelo contrário, tais regras reproduzem e incentivam a ocupação irregular e nociva à cidade. Segundo Souza (2006), “Depositam

muitas expectativas em planos, leis e técnicas em si, deixando em segundo plano a análise da dinâmica da sociedade, é incorrer em um contraditório 'tecnocratismo de esquerda'” (p.33).

De todo modo, mesmo que não seja prudente depositar todas as esperanças em normatizações é necessário mencionar a relevância do planejamento como mais um conceito pertinente. Vale citar Ferrari (1977) quando afirma que “o planejamento é um método de aplicação contínuo e permanente destinado a resolver racionalmente os problemas que afetam uma sociedade” (p.03). Ainda Rezende & Castor (2006), de igual modo, afirmam que o planejamento é capaz de identificar as vocações, estabelecer as regras de ocupação, definir as estratégias, políticas e explicitar as restrições que deverão ser observadas no intuito de melhorar a qualidade de vida.

Houve forte interferência do Estado no espaço urbano nas grandes e médias cidades nos anos 1970 e 1980, especialmente na área de habitação – conforme registra Villaça (1999), quando afirma que “o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi – e nem podia ser – a organização do espaço intra-urbano” (p.172).

Por fim, importante ressaltar que o conceito de planejamento difere substancialmente do conceito de gestão. Souza (2002) afirma que enquanto o primeiro remete ao futuro, o segundo trata do presente e significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (p.460). Ainda segundo Souza (2002), dentre os desafios para uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e da gestão urbana estaria o exame criterioso dos instrumentos tanto de planejamento quanto de gestão urbana, sendo a regularização fundiária um deles.

5 | CONCLUSÕES

Programas de regularização fundiária somente podem possuir efetividade satisfatória quando consideram, em sua elaboração, os elementos históricos, sociais e culturais das comunidades assentadas irregularmente ou clandestinamente garantindo, assim, a verdadeira inclusão social, contribuindo de forma expressiva para o planejamento e gestão do solo urbano e solidificando, assim, o princípio da função social da propriedade, garantindo a dignidade, o direito à propriedade e à moradia, essenciais para a qualidade de vida. Desta maneira, os integrantes das comunidades a serem regularizadas não podem ser considerados objetos submetidos à instrumentalização pelo poder público. Pelo contrário, são esses mesmos integrantes que legitimam o poder do Estado e é nesse íterim que o direito às diferenças deve prevalecer quando da regularização de terras e salvaguarda dos princípios constitucionais.

A expectativa é contribuir para o entendimento de que a regularização fundiária, por meio das normas e dos modos como é aplicada, não obstante a nova lei publicada em julho de 2017, não necessariamente solucionará conflitos de terra, mas tão

somente pacificará questões relacionadas à sua titulação. Enquanto a inclusão territorial continuar sendo supostamente garantida via matrícula imobiliária e resumida a um simples papel numerado, assinado, selado e carimbado, os verdadeiros conflitos permanecerão incólumes, assim como a salvaguarda do direito que procede aos demais: dignidade da pessoa humana.

Acredita-se que a análise antropológica, portanto, revela a sua importância para traduzir e elucidar os argumentos que fundamentariam as demandas para a regularização de terras, não somente para Florianópolis, mas para todo o Brasil. A identificação das pessoas que ocupam o local, bem como a análise dos elementos históricos, sociais e culturais desse grupo se constituiria no marco inicial do que poderia vir a ser uma área passível de regularização fundiária, culminando, de tal modo, na efetividade do texto normativo em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa. Porto Alegre e o urbanizador social.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 7, N. 2/ Novembro 2005.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado.** São Paulo: pioneira Editora, 1977.

GADOTTI, Moacir. “A dialética: concepção e método” in: **Concepção Dialética da Educação.** 7ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990. Pp. 15-38.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar.** 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia.** 10 ed. Petrópolis: Vozes, 1987. Pp.55-92.

HOLSTON, James. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais Sumário. V.8 n. 21. São Paulo: fev. 1993

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade,** São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEITE, Ilka Boaventura. “Terras de Quilombos” in: **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos.** Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 356-367.

LIMA, Roberto Kant de. “Antropologia Jurídica” in: **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos.** Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 35-54.

MENDES, Ubirajara Carlos. **Sesmarias - uma dádiva do rei.** Semina: Revista Cultural e Científica da Universidade Estadual de Londrina, Londrina: v. 9, n. 1, set. 1988.

MILLS, C. Wright. “Do artesanato intelectual” in: **A Imaginação Sociológica**. 6 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. Pp. 211-243.

OLIVEIRA, João Pacheco. “Perícia Antropológica” in: **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 125-140.

REIS, Kleiber Gomes. “O novo já nasce velho: contribuições à antropologia jurídica”. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9134>. Acesso em nov 2016.

REZENDE, Denis A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SILVA, José Afonso da, **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

VALLE, Carlos Guilherme O. do. “Identidade e subjetividade” in: **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 86-93.

VILLAÇA, Flávio. “O processo de Urbanização no Brasil” in: **Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil**, DEÁK Csaba e SCHIFFER Sulei Ramos (direction) , São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Regime da Lei de Terras: aspectos atuais**. Semina: Revista Cultural e Científica da Universidade Estadual de Londrina, Londrina, v. 9, n. 1, set. 1988.

AS DINÂMICAS DA RENOVAÇÃO DO ESPAÇO URBANO – REESTRUTURAÇÃO URBANA DO SUL DE SÃO PAULO

Henrique Dinis

Universidade Presbiteriana Mackenzie,
Engenharia Civil, São Paulo, SP

RESUMO: A atual expansão de vários setores econômicos na cidade de São Paulo induziu a transformações urbanas, que levaram o setor de planejamento municipal a desenvolver políticas públicas para adaptar a cidade às novas realidades ditadas pela reprodução do espaço urbano. Tradicionais bairros antes periféricos, formados por antigas instalações industriais, usos residenciais de média/média baixa renda e, ao longo dos anos, vazios urbanos deixados por transformações urbanas em curso, tornaram-se alvo da atividade imobiliária, vindo a tornar-se dinâmicos centros de negócios, diante do crescimento da economia. As áreas mais visadas por este processo de transformação urbana estão localizadas nas várzeas dos rios Tietê e Pinheiros e orlas ferroviárias, interessando a este trabalho, as que foram objeto da operação urbana consorciada Água Espraiada, que correspondem a bairros localizados principalmente ao longo das avenidas Engº Luís Carlos Berrini e Chucri Zaidan. A esta região alega-se a formação de uma centralidade, com forte vocação para atuar como um dinâmico centro de negócios. Estuda-se, neste trabalho, o processo de transformação

urbana ocorrido nesta região. Ao longo do trabalho, procura-se também analisar as ações públicas voltadas à relocação de populações de baixa renda das áreas afetadas pelas obras de urbanização, propostas por várias gestões públicas que se sucederam durante o processo de transformação.

PALAVRAS-CHAVE: Transformações urbanas; Centros de Negócio; Habitações de Interesse Social.

THE DYNAMICS OF URBAN SPACE RENEWAL - RESTRUCTURING SOUTH URBANA OF SÃO PAULO

ABSTRACT: The expansion of various economic sectors in the city of São Paulo, it induced the occurrence of urban transformations. Public policies has been develop by the Planning Department to adapt the city to the new realities dictated by the reproduction of urban space. Traditional residential neighborhoods, subsequently not occupied urban areas, and old industrial sites became scene by the urban transformations under way, with large real estate activity, becoming this region into a dynamic business center, with the growthing of the economy. The most affected areas are located along the Tietê and Pinheiros Rivers and railway verges, interesting in this work, the

areas corresponding to districts at the object of the Água Espraiada Urban Project, mainly along the Eng. Luís Carlos Berrini and Chucri Zaidan avenues, region where they created a dynamic business center. In this work, it is studied the process of urban transformation occurred in this region. Throughout the work, it is also analyzed the public actions to relocating underserved populations of areas affected by urbanization

KEYWORDS: Urban Transformations; Business Centers; Social Housing Schemes.

1 | INTRODUÇÃO - O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO URBANA

Os grandes centros urbanos encontram-se em contínuo processo de transformação, tendo em vista estarem submetidos a várias influências causadas por fatores diversos. Este é um fenômeno natural e inerente às grandes cidades, tendo sido já estudado por vários autores, assimilando-se tal processo ao de evolução dos organismos vivos, ao se adaptarem às várias forças impostas pelo meio ambiente. No caso, tratando-se dos grandes centros urbanos, as forças impostas referem-se às dinâmicas políticas, sociais e econômicas. Verifica-se, no entanto, que nas últimas décadas, a renovação urbana assumiu um ritmo mais intenso, como decorrência da necessidade das grandes cidades em fazer frente aos condicionantes econômicos que foram sendo impostos, a partir da globalização (HARVEY, 1992).

Diante deste contexto, de reestruturação produtiva e econômica, destaca-se a desconcentração industrial, onde áreas tradicionais de produção industrial, então congestionadas, se deslocam para outros centros, deixando para trás, espaços sem utilização, verdadeiros vazios urbanos localizados em áreas relativamente centrais. Por outro lado, outras regiões são eleitas como localização para novas atividades que surgem, em parte, como decorrência do próprio processo de desconcentração industrial, mas também, pelas novas relações que se estabelecem ditadas pelos próprios rumos da globalização (ROLNIK, 2001).

Assim, verifica-se um contínuo processo de transformação, com algumas áreas em ascensão, onde se verifica uma forte expansão da produção imobiliária, em especial do setor de edifícios de escritórios, em detrimento de outras, em decadência, geralmente antigas e dinâmicas áreas industriais e respectivos bairros que lhes proporcionaram apoio, onde se localizavam oficinas, depósitos, habitações para os operários, etc.

De maneira geral, nas cidades onde foi mais intenso tal processo, buscou-se estimular por meio de intervenções urbanas, a expansão do mercado imobiliário voltado ao setor terciário superior, para sediar sedes de empresas nacionais e multinacionais, grandes empresas transnacionais corporativas ou do setor financeiro e de consultoria. Leite (2005) cita como exemplos: Battery Park City, em Nova York e London Docklands, ambas da década de 1980. Mais recentemente, são exemplos, também, San Francisco Mission Bay, Barcelona 22@, Montreal Ateliers Angus e Montreal Cité Multimédia.

Assim, neste novo contexto de cidade, o poder público municipal se vê pressionado

a mudar suas políticas em planejamento, passando de formulador e controlador do uso do espaço urbano, para estimulador de sua produção intensiva, como apoio e suporte físico ao forte redirecionamento dos vetores urbanos característicos deste novo processo de transformação. Utiliza-se, assim, de instrumentos da legislação urbana para permitir uma maior flexibilidade no que tange ao uso do solo, procedendo, também, simultaneamente, à realização de obras de infraestrutura urbana, compatíveis às novas densidades a serem produzidas, provendo o mercado imobiliário, inclusive, de suficientes estoques de terrenos para viabilizar a produção imobiliária, minimizando a especulação.

Diante deste contexto, o poder público se reveste da prerrogativa de assegurar a permanência na cidade das atividades de serviço, em especial, do setor terciário superior, cujo resultado se reflete diretamente no aumento de seu PIB e conseqüentemente, das arrecadações municipais. Este processo de transformação urbana ocorreu com a maioria dos países do mundo, especialmente, a partir da década de 1980, não tendo sido diferente com o Brasil. (DINIS, 2009).

No entanto, neste período, toda a política econômica brasileira sofria ajustes na busca de superávits, buscando o incentivo às exportações e redução das importações, visando gerar excedentes para as exportações e dar controle ao aumento explosivo nos índices de inflação. Viveu-se, então, o que se chamou posteriormente, de “Década Perdida”, crise que na verdade persistiu na seguinte (LACERDA, 2000).

Diante da crise da economia brasileira, ao longo da década de 1980 e da reestruturação da economia, que se sucedeu, assistiu-se também à transformação das atividades de negócio, inclusive, de seus padrões de localização. Até então, as atividades de negócio localizavam-se nas regiões de maior valorização da cidade, a exemplo, as avenidas Paulista e Faria Lima. Passou, então, a imperar, outro padrão, mais próximo a um modelo polinuclear, como definido por Harris e Ullmann, segundo polaridades que assumem certa independência do centro tradicional da cidade, estrategicamente localizadas, como cita Corrêa (2004).

2 | AS NOVAS LOCALIZAÇÕES NA REGIÃO SUL DE SÃO PAULO

Para São Paulo, o processo de transformação urbana, com áreas em ascensão e outras em declínio, foi bem evidenciado, tendo sido mais notado, aquelas que se estendem ao longo das orlas ferroviárias, em especial na Zona Leste, Barra Funda e Vila Leopoldina, ou das antigas várzeas dos rios Tietê e Pinheiros. Destaca-se, como foco deste trabalho, a região ao longo do Rio Pinheiros, compreendida pelas Vilas Funchal, Cordeiro e Brooklin II, bairros localizados principalmente ao longo das avenidas Eng.º Luís Carlos Berrini e Chucre Zaidan, que assumiram grande valor por estarem no caminho dos vetores de expansão do Terciário Superior. Esta área sofreu um intenso processo de renovação urbana, orientado, inclusive, mais recentemente,

por um instrumento urbanístico, a Operação Urbana Consorciada Água Espreada, tratando-se do objeto de estudo deste trabalho.

Em função da tendência de expansão da Cidade para o Sul, considerando a implantação de importantes eixos viários e diante do alto custo dos terrenos nos centros de negócios já consagrados, a Oeste, como a centralidade da Paulista, a primeira expansão do Centro ocorrida já na década de 1960 e a da Faria Lima, na década de 1970, rompeu-se o padrão de ocupação com preferência nestas áreas mais valorizadas da cidade e passaram a se instalar ao Sul, ao longo do Rio Pinheiros, já na década de 1970, grandes empreendimentos, como o Edifício Mendes Caldeira, de 1973, o Centro Empresarial, de 1975 e mesmo, o Morumbi Shopping, dando início a um cone de valorização imobiliária, englobando à Região Oeste e a Sul, que foi denominado de Região Sudoeste. De forma mais marcada, surgiram inicialmente, dois centros de negócios, um polarizado ao longo da Av. Eng. Luís Carlos Berrini, implantada, ainda na década de 1970, mas que se expandiu como centralidade de negócios somente na década de 1980, figura 1, e outro, de menor expressão, na Chácara Santo Antônio, em torno da Rua Verbo Divino, na década de 1990 (DINIS, 2009).

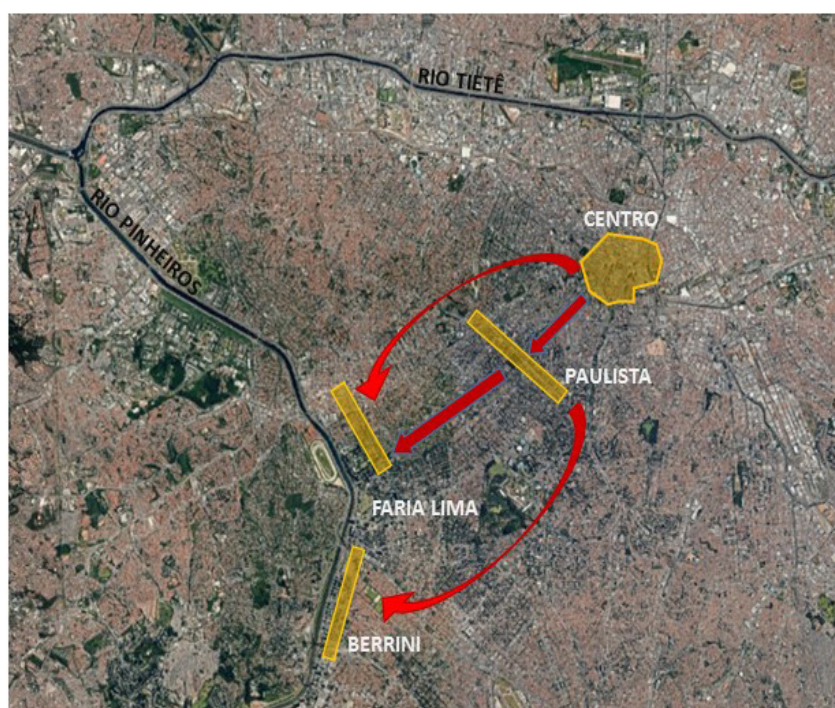


Figura 1: Evolução das centralidades do terciário superior em São Paulo - Região Sudoeste.

Fonte: Adaptado de Google Earth.

2.1 Av. Eng. Luís Carlos Berrini – Uma Nova Centralidade

A Av. Luís Carlos Berrini foi implantada concomitantemente às obras de canalização do dreno do Brooklin, em meio à década de 1970, visando drenar as águas dos córregos da região, os principais, o Cordeiro e o Águas Espreadas. A avenida atravessou áreas em maioria ainda vagas ou com alguma ocupação residencial,

remanescentes da retificação do Rio Pinheiros, que nesta região, eliminou um braço do rio e agregou uma grande área ao bairro do Brooklin II. Anteriormente à canalização do dreno e implantação da avenida, esta era uma região pouco valorizada e sujeita a enchentes, em virtude das dificuldades de drenagem ocasionadas pela condição desfavorável imposta pela reversão da vazão do Rio Pinheiros para a formação da Represa Billings, razão pela qual as áreas existentes entre o referido dreno, quando ainda não canalizado e o Rio Pinheiros, encontravam-se ainda desocupadas.

As primeiras iniciativas para impulsionar o adensamento nesta região foram da empresa Bratke&Collet, que lançou vários edifícios de escritórios em uma grande área delimitada pela própria avenida e a Av. Nações Unidas, remanescente da retificação do rio. Iniciou sua ação no início da década de 1970, mas a maioria dos edifícios foi produzida na década de 1980.

FRÚGOLI JR. (2006) expõe que o espaço teria sido estrategicamente articulado, porém sem assumir a conotação de uma ação de planejamento urbano. A partir da tipologia inicialmente criada, esta foi sendo multiplicada à medida que surgiam os clientes e diante da disponibilidade de terrenos e investidores na ocasião. Assim, foi realizada uma notável ocupação da área, originando uma nova centralidade do setor terciário, inicialmente voltada a clientes que desejavam um local para sediar sua empresa, não se importando com a falta de visibilidade que seria conferida pelo endereço. A partir da década de 1990, como verifica-se a seguir, a região da Berrini passou a receber vários dos megaprojetos que vieram a marcar a área, como uma importante centralidade de negócios.

2.2 A Urbanização do Fundo de Vale do Córrego Água Espraiada

O córrego Água Espraiada é um afluente do Rio Pinheiros, que intercepta a Av, Engº Luís Carlos Berrini, na sua junção de sua continuidade com a Chucri Zaidan. A intensão de urbanização de seu fundo de vale e implantação de uma avenida teve início na década de 1970, quando se previa implantar um Anel Rodoviário em torno da cidade, sob responsabilidade do DER, que incorporava o vale formado pelo córrego. Este Anel Rodoviário circunscreveria a Cidade em um perímetro mais externo, em escala metropolitana, visando entroncar as rodovias que convergem à cidade. Uma vez efetuadas as desapropriações ao longo do córrego, para implantar a avenida, decidiu-se pela não execução imediata da obra, passando a faixa desapropriada, nos anos seguintes, a ser progressivamente invadida e ocupada por assentamentos irregulares, dando origem a inúmeras favelas, causa de grandes embates entre seus moradores e a administração pública, ao longo das décadas seguintes. (DINIS, 2009).

O projeto foi retomado pelo Poder Municipal, em lugar do Anel Rodoviário, na gestão de Luíza Erundina (1989-1992), que pretendia implantar uma avenida ao longo do córrego e viabilizar um sistema de transporte coletivo de média capacidade e, ao mesmo tempo, resolver a questão habitacional da população lindeira ao córrego,

instalada de forma irregular em favelas. Em 1990, quando o instrumento Operação Urbana foi incluído na Lei Orgânica do Município, foi encaminhado à Câmara, um projeto de Lei que instituía a Operação Urbana Água Espreada, mas retirado em seguida, sem que fosse aprovado, na gestão seguinte, de Paulo Maluf (1993-1996), para revisão (CASTRO, 2003).

Concomitantemente, junto à embocadura do referido córrego, instalaram-se dois megaempreendimentos, vizinhos entre si, com acesso pelas vias marginais do Rio Pinheiros. O primeiro, o World Trade Center, um dos maiores desta região, um projeto multiuso, com 180.000 m² de área construída, inaugurado em 1995, correspondendo a um shopping, um hotel e um edifício de escritórios. O segundo, o Centro Empresarial Nações Unidas, um megaempreendimento fazendo divisa com a embocadura do córrego, correspondendo a um complexo de três edifícios de escritórios, com área total construída de 305.000 m², dando-lhe a marca de maior empreendimento em área da região. Foi inaugurado em partes, a primeira, a Torre Oeste, em final de 1997, hoje inteiramente implantado.

As obras para implantação da avenida, propriamente, só vieram a ser realizadas, parcialmente, a partir de 1994, pelo próprio prefeito, mas unicamente como obra de melhoria viária, desvinculadas da Operação Urbana. Foram implantadas as obras entre a Av. Nações Unidas e Av. Washington Luiz, porém sem os viadutos que propiciariam o acesso à marginal esquerda do Rio Pinheiros. Com as obras, iniciou-se uma epopeia que já perdura por mais de duas décadas, os embates para relocação dos moradores das favelas que ocupavam as áreas lindeiras ao córrego. A população situada na faixa de projeto seria relocada, utilizando-se os instrumentos do Poder Municipal, mas haveria remanescentes, considerando que a faixa do atual projeto era bem menor que a prevista pelo seu projeto antecessor, do Anel Rodoviário, que gerou as desapropriações.

Segundo Fix (2001), em 1995, ao todo, ocupando os vazios ao longo do córrego, haviam 68 núcleos de favelas, com uma população superior a 50 mil pessoas. A maior concentração ocorria exatamente nas margens do córrego, entre as avenidas Nações Unidas e Luís Carlos Berrini, onde situava-se a maior favela, a do Jardim Edith, formada por aproximadamente 3000 famílias, em uma área de 68 mil metros quadrados, frontal aos megaempreendimentos ali instalados.

Reuniram-se, então, alguns destes empreendedores, interessados na plena remoção das favelas, e financiaram a relocação daquelas localizadas no Jardim Edith, para moradias construídas em uma área mais periférica. O local escolhido foi um terreno comprado no Jardim Educandário, na divisa com Taboão da Serra, a 15 km do local. A avenida, em seu primeiro trecho, entre o Rio Pinheiros e a Av. Washington Luiz, foi inaugurada em 1996, encerrando-se uma etapa de sua história.

As favelas remanescentes ao longo do córrego e outros núcleos que não foram atingidos na implantação deste primeiro trecho da avenida, foram incluídas em programas futuros, ainda em curso. Esta ação, coordenada pelo poder público, com

muitos erros e desacertos, talvez tenha representado uma referência significativa para os avanços futuros na formulação de políticas públicas envolvendo habitações sociais.

A continuidade dos projetos e de sua implantação, envolvendo a interseção com a Av. Nações Unidas e, no outro extremo, sua interligação com a Av. Imigrantes, veio ocorrer somente na gestão de Marta Suplicy (2001/2004), com a Operação Consorciada Água Espreada. Um outro momento, seja pelo amadurecimento dos instrumentos de renovação urbana, como pelos reflexos do ingresso de São Paulo no rol das cidades globalizadas.

3 | O MODELO ECONÔMICO QUE TRANSFORMOU SÃO PAULO EM UMA CIDADE GLOBAL

A partir da década de 1990, com o Plano Real, se efetivou a mudança plena do modelo econômico brasileiro, com resultados no controle da inflação e pondo um fim definitivo ao modelo econômico anterior, o PSI - Plano de Substituição às Importações. A reestruturação ocorrida, especialmente no setor industrial, como decorrência da renovação dos setores tecnológicos e avanços na informática e nos meios de comunicação, proporcionou uma maior flexibilidade nos processos produtivos, viabilizando o deslocamento de plantas industriais para as margens de rodovias no interior do Estado. Assim, instalou-se na região metropolitana, empresas voltadas a atividades relacionadas à assessoria de gestão e comando empresarial, intermediação financeira, de comunicação e outros serviços prestados às indústrias cujas sedes mantiveram-se nas centralidades de negócio, vindo a contribuir, seja para a consolidação do setor de serviços no âmbito nacional, quanto para qualificar São Paulo em sua inserção internacional. Considerando toda a região metropolitana, verificou-se um forte incremento na participação do setor de serviços, distinguindo-a do contexto nacional e capacitando-a a responder às novas e complexas demandas por informações, análises e interpretações (ARAÚJO, 2001).

Com a diminuição das restrições às importações, ocorreu não só o deslocamento das indústrias nacionais para fora das regiões mais densas e urbanizadas, mas também, sua reestruturação produtiva, que para tornar-se mais competitivas, assumiram uma maior flexibilização nos meios de produção. Valendo-se deste contexto, passaram a se localizar em toda a RMSP, além das sedes, filiais e subsidiárias das principais empresas nacionais, representando seus centros de comando empresarial, como também empresas multinacionais, inclusive as transnacionais que atuam no setor de serviços especializados e de alta tecnologia, em especial, as financeiras. (LEME, 2003).

Intensificou-se como decorrência, a demanda por edifícios de escritório para alojar estas empresas, cujo mercado tem como principal característica, o nível sempre crescente de melhorias e inovações no padrão edilício, como grandes plantas, ar

condicionado central, maior número de vagas nas garagens e padrão elevado de tecnologia nas instalações.

Como decorrência da demanda por novos edifícios corporativos, houve a expansão dos centros de negócios na Cidade. Valendo-se desta prerrogativa, para promover a reestruturação urbana nas regiões onde se instalaram, desenvolveram-se várias Operações Urbanas, fazendo parte deste contexto, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

4 | O PROJETO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

A continuidade das obras da avenida ao longo do córrego Água Espraiada, a Av. Jornalista Roberto Marinho, após sua inauguração parcial, na gestão de Paulo Maluf (1993/1996), ocorreu a partir da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), cujos projetos fizeram parte das orientações urbanísticas da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

A obra que simbolizou a operação urbana, marcando o início da implantação do programa, foi o Complexo Viário Real Parque, na interseção com a Av. Nações Unidas, formado por dois viadutos e uma ponte estaiada, que leva o nome de Octávio Frias de Oliveira, inaugurada em 2008, figura 2.



Figura 2: Ponte Octávio Frias de Oliveira, em 2008.

Fonte: Wikipédia

O projeto urbano previu uma reestruturação urbana completa na região, com previsão de obras de integração viária, corredores de ônibus, habitação, parques e alterações na legislação urbanística, flexibilizando o uso do solo e autorizando o aumento do potencial construtivo das edificações em 3.250.000 m². No entanto, os objetivos da Operação relativamente a Habitações de Interesse Social-HIS, como declarados no artigo 15, da respectiva lei, “A desocupação de imóveis, inclusive daqueles sob locação, quando atingidos pelas intervenções urbanísticas desta

Operação Urbana Consorciada, deverá atentar para o direito de permanência desses moradores na região e, no caso de locatários, ao direito de acomodação em condições dignas até sua incorporação em Programas Habitacionais”, foram os que respaldaram o amplo programa de obras previsto em seu escopo.

Previu-se, ainda, o prolongamento da Avenida Chucri Zaidan em 3.250 metros, até a Av. João Dias, parcialmente concluída; a construção de duas pontes sobre o rio Pinheiros, Laguna e Itapaiúna, ambas já concluídas; Prolongamento da Av. Roberto Marinho, da Av. Lino de Moraes Leme até a Rodovia dos Imigrantes (setor Brooklin / Jabaquara / Americanópolis), com um trecho subterrâneo de 2.350 m, a ser efetuado em túnel e um parque linear com uma via parque, neste trecho, com as obras ainda não iniciadas; e ainda outras obras complementares, Figura 3.

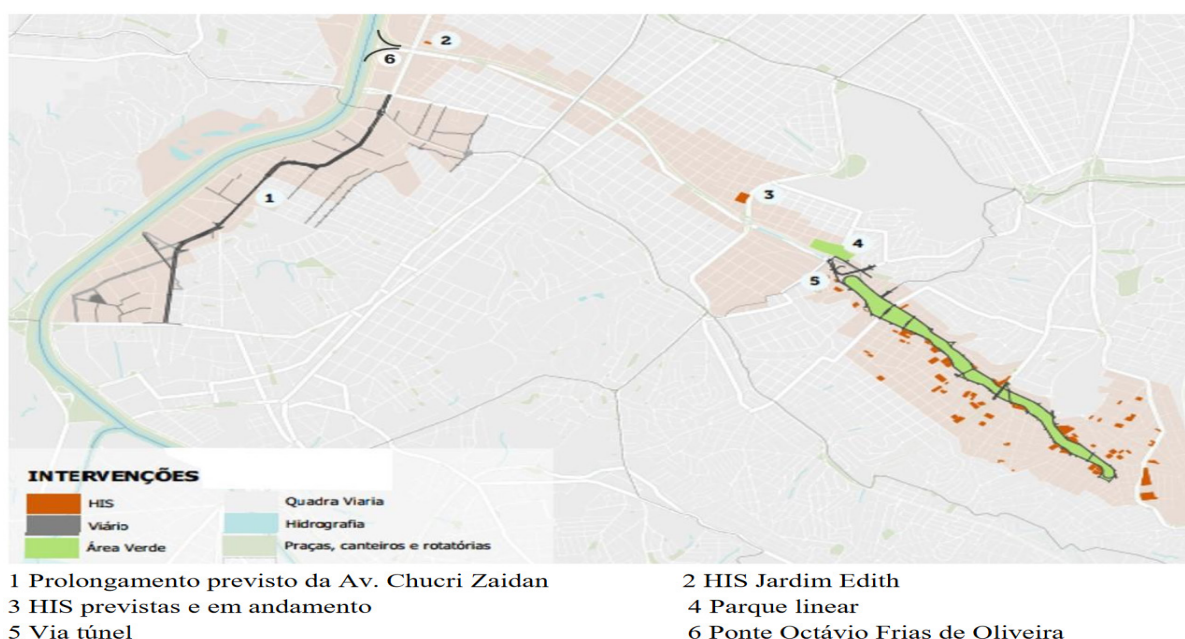


Figura 3: Intervenções concluídas e previstas em implantação na OUCAE, em 2016.

Fonte: Adaptado de SP Urbanismo. OUCAE_Caderno Gestão Urbana

Ao longo da Av. Chucri Zaidan, até a Av. João Dias, permitiu-se a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo da área, que constava de uma zona industrial, mas que assume agora, com o instrumento, as mesmas possibilidades construtivas das demais. Ao longo da Av. Nações Unidas, entre as pontes do Morumbi e João Dias, já se registra a transformação em curso, com a transferência de grandes plantas industriais para outras localidades, que deram lugar a megaempreendimentos comerciais e residenciais.

5 | DISCUSSÃO

O processo de estruturação urbana na região Berrini/Água Espraiada apresentou especificidades que o distingue, de forma geral, de outras intervenções urbanas. As

áreas hoje ocupadas pelos novos empreendimentos consistiam, em grande parte, de antigos galpões, instalações industriais e áreas vagas. Não se tratou, assim, de uma política de recuperação ou revitalização urbana. Trata-se, na verdade, de um processo de reestruturação e requalificação urbana para novos usos, sob o contexto da globalização.

A valorização imobiliária, no caso, transparece como evidente e pode ser constatada em todos os níveis, em função da nova formação de valores provocada pelos novos usos no espaço urbano. Pode-se observar o deslocamento de muitos moradores, que têm deixado as áreas mais nobres, junto aos eixos de maior valorização, diante de oportunidades de obtenção de rendas fundiárias, caso de venda ou locação para instalação de pequenos negócios, como bares, lojas, restaurantes, ou mesmo, para uso habitacional, voltado para classes de renda mais alta.

Formou-se um vigoroso centro de negócios que abrange as avenidas Nações Unidas, Chucri Zaidan e Eng^o Luís Carlos Berrini, onde se instalaram grandes empreendimentos imobiliários voltados às demandas por áreas de escritórios voltados às grandes empresas, nacionais e multinacionais, de consultoria empresarial e financeiras, figura 4. Conjuntamente com as centralidades da Faria Lima e Juscelino Kubitschek, representam, talvez, o que pode ser considerado um novo Centro da cidade.



Figura 4: Avenida Chucri Zaidan, em 2019.

Fonte: O autor

É inegável, observado as origens destes bairros, diante das fortes transformações, a ocorrência do fenômeno gentrificação, seja pela valorização imobiliária da região

como um todo, como pelas novas oportunidades surgidas de serviços e de lazer, mais elitizados. Por outro lado, a flexibilização nos usos das zonas antes industriais teve, como consequência, o deslocamento de muitas instalações industriais para outras localidades, reduzindo as ofertas de emprego para as populações dos bairros periféricos e comunidades faveladas da região, no próprio perímetro da Operação e fora dele, as áreas de proteção aos mananciais, em função das possibilidades de trabalho nas indústrias do Núcleo Industrial de Santo Amaro. Parte destes empregos está sendo naturalmente absorvida pelos novos condomínios residenciais, edifícios corporativos e empresas neles instalados, comércio e atividades de serviço em geral, que surgiram, suprimindo funções de baixa qualificação, criando-se, em contrapartida, uma oferta de trabalho para funções altamente qualificadas, terceirizações, consultorias, assessorias, dentre outras formas de trabalho. Qual seja, houve uma drástica transformação no perfil econômico e de emprego na região.

Cabe colocar, neste contexto, que no processo de desindustrialização da Cidade, inevitável e irreversível frente ao processo de globalização, diante da reestruturação produtiva e face às restrições impostas às atividades industriais nos grandes centros urbanos, o conseqüente deslocamento das plantas industriais para outras localidades leva, consigo, para outros municípios, parte das arrecadações municipais. No entanto, as arrecadações perdidas puderam ser compensadas com as atividades de serviço criadas, como se verifica nas zonas da Berrini e Faria Lima, que alojaram e mantiveram na cidade, o staff administrativo das indústrias deslocadas e as novas atividades financeiras e de consultoria de apoio, que são a base dos centros de negócios surgidos.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, M. F. I. **Reestruturação Produtiva e Transformações Econômicas: Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Perspectiva, vol.15, 2001.

CASTRO, L. G. R. **Operações Urbanas em São Paulo: Interesse Público ou Construção Especulativa do Lugar**. São Paulo: FAU; Universidade de São Paulo, 2006. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

DINIS, H. **Continuidade e ruptura nos padrões de localização do Terciário Superior no Setor Sudoeste de São Paulo**. São Paulo: FAU; Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo.

FIX, M. **Parceiros da Exclusão: Duas histórias da construção de uma “nova cidade” e São Paulo: Faria Lima e Águas Espreadas**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRÚGOLI JR. H. **Centralidade em São Paulo: Trajetórias, Conflitos e Negociações na Metrópole**. São Paulo: EDUSP, 2006.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

LACERDA, A. C. et al. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LEITE, C. **Metrô x Retrô: Califórnia 2004, Cidades, diversidade, inovação, clusters e projetos urbanos**. 2005. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_00.asp.

LEME, M. C. S. **O impacto da globalização em São Paulo e a precarização das condições de vida**. Santiago: *EURE* (Santiago), v. 29,n. 87. 2003.

ROLNIK, R. **São Paulo**. São Paulo: Publifolha, 2001.

SP URBANISMO. **OUCAE_Caderno_GESTAOURBAN: Operação Urbana Consorciada Água Espreada**. São Paulo: Prefeitura.sp.gov.br, 2016. Relatório de gestão de 2016.

COMPARTILHAMENTO DE RECURSOS COMO ALTERNATIVA PARA ECONOMIA URBANA

Henrique Dinis

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Rua da Consolação, 930, EE, São Paulo, Brasil

01302-907

dinis@mackenzie.br

RESUMO: Ao se analisar certas estruturas econômicas hoje dominantes, como exemplo, a flexibilização dos meios de produção e a descentralização nas decisões empresariais, constata-se sua origem anteriormente ao período pós segunda crise do petróleo, em fins da década de 1970, fato a que se alega o início da Globalização. Para contornar esta crise, as grandes economias mundiais iniciaram um período por buscas de melhores condições de competitividade, que variaram desde investimentos em tecnologias do produto e gestão empresarial, até a otimização dos parques industriais. Ocorreu, de imediato, um aprofundamento no processo de desconcentração industrial, como vinha já ocorrendo a algumas décadas, onde a antiga linearidade do processo, que levava a grandes plantas industriais, já não era mais um pré-requisito de produtividade e eficiência. A efetivação do processo ocorreu com o avanço das telecomunicação, informática e maior efetivação na infraestrutura de transportes. Desenvolveu-se, nas grandes cidades, postos

de trabalho de alta especialidade, voltados à tecnologia da informação, inovação e assessoria ao desenvolvimento de novos produtos e tecnologias. Toda a cadeia produtiva sofreu uma pulverização em seus patrimônios e transformação nas hierarquias e divisão do trabalho, gerando novas formas de emprego e contratação de serviços, como também de alocação dos espaços de trabalho e uso de equipamentos. Em todo o Mundo este processo foi intenso, não tendo sido diferente com o Brasil, mesmo que tardio. Este trabalho avalia a evolução deste processo no Brasil, mas especificamente na cidade de São Paulo, e o reflexo destas transformações para o surgimento de práticas relacionadas aos conceitos de economia compartilhada, mais especialmente, os que se referem ao compartilhamento de recursos, como humanos, espaços, equipamentos e conhecimento e, como o mercado da construção civil tem se adaptado e tirado proveito destas transformações para atingir novos patamares de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Compartilhada; Recursos Compartilhados; Descentralização do Processo de Construção; Mercado Imobiliário.

RESOURCE SHARING AS A STRATEGY TO BOOST BUSINESSES IN THE CONSTRUCTION

ABSTRACT: Analysing certain economic structures dominant today, as examples the flexibility of the means of production and decentralization in business decisions, notes- If your origin prior to the period second world oil crisis, in the late 1970, supposing this date the beginning of globalization. To overcome this crisis, the major world economies began a period for search of best conditions of competitiveness, as example investment in product technology and business management, as also optimization of industrial parks. Immediately, occurred an accelerated development in industrial decentralization process as already seen in some decades, where the old linearity of the process, was no more seen as an example of productivity and efficiency. The execution of the process occurred with the advancement of telecommunication, data processing and greater effectiveness in transport infrastructure. In the big cities, developed jobs of high specialty at information technology, innovation and the development of new products. The entire production chain suffered a spraying on their assets and your transformation in the hierarchy and labour division, creating a new forms of employment and services, as well as allocation of workspaces and equipment usage. Worldwide this process was intense and no different was in Brazil, even that occurred late. This work evaluates the progress of this process in Brazil, specifically in the city of São Paulo, and their transforms consequences to bring up practices related to the concepts of sharing economy, or especially, with respect to the sharing of resources, humans, spaces, equipment and knowledge, and more, as the construction market and real state has adapted and taken advantage of these transformations to achieve new heights of development.

KEYWORDS: Sharing economy; Resources sharing; Construction decentralization process; Real State

1 | INTRODUÇÃO

A evolução tecnológica nos vários setores relacionados à economia foi muito marcante ao longo de todo o século XX, destacando-se as várias transformações nos transportes, comunicações, meios de produção industrial e tecnologia do produto, incluindo a eletrônica e o surgimento dos computadores. No entanto, foi a partir da Globalização que se verificou um acelerado desenvolvimento tecnológico, ainda em curso, envolvendo as altas tecnologias, informática e internet, que cada vez mais, vêm transformando as funções no trabalho, tipos de emprego e as relações trabalhistas, de forma geral. Pode-se considerar que o marco que deu origem à globalização tenha ocorrido com a segunda crise do petróleo, provocada pela elevação dos preços do barril, entre 1978 e 1980, em cerca de 250%, o que provocou a maior crise econômica internacional, desde o pós-guerra. Para superar déficits na balança comercial, a solução para a maioria dos países desenvolvidos foi incrementar as exportações, tarefa das

mais difíceis, tendo em vista que a medida seria comum a todos. Iniciou-se, assim, um período de busca por melhores condições de competitividade, que variaram desde investimentos em tecnologias do produto e gestão empresarial, até a otimização dos próprios parques industriais (DINIS, 2009).

Neste contexto, o deslocamento das grandes indústrias, que vinha ocorrendo desde as últimas duas décadas, foi intensificado, na tentativa de minimizar custos com transportes, mão de obra e outros fatores desfavoráveis, típicos das grandes metrópoles. Em contrapartida, nas grandes cidades, desenvolveram-se postos de trabalho de alta especialidade, voltados especialmente à tecnologia da informação e comunicações, que ampliaram as possibilidades de internacionalização e gestão empresarial das empresas, a partir das transações em tempo real, favorecendo a aceleração deste processo (HARVEY, 1992).

As empresas do mundo inteiro tiveram então que se adaptar às novas condições de competitividade trazidas com a crise, aprofundando o processo de desconcentração industrial, que implicava em um novo modelo de organização da produção, onde a antiga linearidade do processo, que levava a grandes plantas industriais e a reunir fisicamente todas as etapas de comando e produção, já não era mais um pré-requisito de produtividade e eficiência. Com o avanço da tecnologia da informação, advento da internet e maior efetivação na infraestrutura de transportes, rompeu-se a necessidade da proximidade física entre os setores de decisão com os de produção, possibilitando então as transformações em curso (CASTELLS, 1999).

As grandes cidades passaram então a sofrer uma gradativa alteração em sua estrutura produtiva, direcionando-a para o Setor Terciário Superior. Parte dos empregos perdidos no setor industrial fora substituída pelo de serviços, mas com categorias funcionais diferenciadas das que existiam anteriormente, privilegiando os serviços mais especializados e melhores remunerados (ROLNIK, 2001).

Este fenômeno teve como principal consequência, a reestruturação da divisão do trabalho, estabelecendo um novo patamar para as atividades e concentração de funções. Passaram a ter maior preponderância as atividades ligadas aos serviços do chamado Terciário Superior, voltadas à informática e às funções que envolvem o ramo financeiro e outros setores direcionados à gestão e inserção das empresas nas redes mundiais de comunicação e alta tecnologia (RIBEIRO, 2000).

As cidades que se enquadram neste contexto, as chamadas cidades globais, estabelecem um novo conceito histórico no que diz respeito à estruturação econômica, social e espacial resultante. O processo de transformação, que tem início com a desconcentração industrial, sofre um ajuste em sua base econômica após um período de estagnação, em função da adequação aos novos padrões tecnológicos e de cooperação. Como resultado, decorre uma nova localização espacial de algumas indústrias, em especial as pesadas, com consequente alteração do perfil do emprego industrial e diminuição da população empregada (MARCONDES, 1999).

A evolução deste quadro veio ocorrer principalmente com o avanço da tecnologia

da informação, internet e das altas tecnologias, que levaram a um crescente nível de automação na produção industrial, ocasionando crescentes perdas de postos de trabalho na indústria e, posteriormente, verificado também nas áreas correlacionadas, como os setores administrativos, gerenciais, comerciais, entre outros.

Para minimizar custos e melhorar a competitividade, dentre as muitas estratégias, entra em cena o compartilhamento de recursos, relacionado ao conceito de economia colaborativa, onde as empresas passam a compartilhar recursos para minimizar a ociosidade com equipamentos e em suas instalações, que incorrem em indesejáveis custos com o capital aplicado.

Diante deste quadro, apresentam-se algumas reflexões e questionamentos: A automação nas indústrias virá substituir plenamente os postos de trabalho humano? O emprego, na forma de jornada semanal de trabalho irá terminar? A economia colaborativa irá substituir a economia de mercado? O capitalismo tem seus dias contados? Este trabalho busca debater estas questões, trazendo à tona reflexões sobre a evolução das tecnologias da informação e internet e seus reflexos na economia e no mercado de trabalho. Através de contextualizações históricas, constatações e suposições futuristas, procura-se evidenciar os rumos prováveis para a economia, de modo a estabelecer novos marcos civilizatórios. Apresenta, no final, formas de compartilhamento de recursos que foram utilizados pela construção civil para superar estas transformações e alavancar novos negócios.

2 | O RESULTADO DOS AVANÇOS DAS TECNOLOGIAS: A ECONOMIA COLABORATIVA

Segundo López (2017), economia colaborativa, *sharing economy*, trata-se de um conjunto heterogêneo de trocas entre meios de produção e consumo, por aqueles que compartilham bens e serviços, envolvendo ou não valores financeiros, valendo-se de plataformas digitais, em particular, a internet. Englobam muitos modelos de negócio, assumindo assim, uma definição bem ampla, podendo referir-se a transações entre particulares, modelos econômicos baseados no aluguel ou uso compartilhado, ou acesso a plataformas que cruzam ofertas e demandas, cobrando uma taxa pela transação.

Algumas definições são mais enfáticas ao associar o termo a práticas recentes, que envolvem três agentes implicados: pessoas, que efetuam as trocas ou compartilham um bem ou serviço; uma plataforma, que conecta e atua como facilitador da transação; e um provedor de serviços, geralmente de internet, considerado o meio de comunicação; SHASE (2015) apresenta uma definição similar, em que uma conjunção de forças, que chama de Peers Inc., potencializa modelos de negócio. As forças são três: os Peers, que são as pessoas que agregam valores ao negócio, através de seus conhecimentos, especialidades, habilidades, entre outras; a Inc., refere-se aos

processos de gestão responsáveis por buscar e avaliar pontos fortes corporativos; a terceira força seria definida como a capacidade excedente, que viabiliza a conjunção Peers Inc., ao disponibilizar recursos a serem compartilhados. As três forças interagem, então, através de uma plataforma. A Inc. identifica oportunidades e potencialidades, avalia desempenho e recursos disponíveis. Os Peers atuam no sentido de impor uma dinâmica à conjunção, por meio de inovações e ajustes constantes. Quando a Inc. se junta com os Peers, havendo capacidade excedente para potencializar as oportunidades, viabiliza-se o milagre da economia colaborativa. Como exemplo, a UBER trata-se de uma conjunção que potencializa um negócio pautado na possibilidade de juntar proprietários de automóveis dispostos para trabalhar em transporte individual, disponibilizando o próprio veículo, voltado para clientes que desejam se locomover por transporte individual de forma fácil e econômica, controlados e organizados por uma plataforma. O negócio somente se torna viável diante da capacidade excedente, ou seja, havendo disponibilidade de proprietários de veículos suficiente para viabilizar o negócio.

Define-se, também, neste sentido, a ideia de consumo colaborativo, como apresentado por Botsman (2010), como sendo um sistema em que as pessoas dividem recursos entre si, sem que para isto tenham que abrir mão de liberdades pessoais significativas, ou sacrificar seu estilo de vida. Neste sentido, a internet e as redes sociais têm uma função central na criação e no compartilhamento de ideias, projetos e produtos. Diversos sistemas de consumo colaborativo podem ser identificados, como: permuta e trocas de bens, compartilhamento de terras, de espaços de trabalhos, carona solidária, dentre outros.

Assim, o consumo colaborativo diferencia-se do termo consumo, como é simplesmente aplicado, por não envolver a aquisição de bens, sua posse, como também não exige, a responsabilidade sobre seu descarte. Procura-se evitar, desta forma, a condição de ociosidade na utilização do bem ou serviço, relativamente ao não esgotamento da sua capacidade plena.

Diante das definições, verifica-se que também se incluem nesta conceituação, determinadas plataformas, que na verdade, não cumprem exatamente o papel de propiciar trocas ou compartilhamentos de produtos, atuando muito mais como uma prestadora de serviços, onde empresas se utilizam da plataforma para oferta de seus serviços, qual seja, intermediar ofertas por produtos, geralmente intangíveis, com os consumidores. Como exemplo, tem-se a tradicional Uber, na oferta de serviços de transporte individual, conectando diversos passageiros a um serviço de locação de veículo com motorista particular por trajeto pré-definido, ou a Airbnb, que possibilita que uma pessoa alugue uma casa mobiliada para turistas, ambas cobrando uma taxa sobre as transações.

Relativamente ao conceito econômico que traz o termo consumo colaborativo, ao que transparece, é a questão de abdicar do direito de propriedade em função do mero acesso ao bem, ou recursos, na medida da necessidade. Como coloca RIFKIN

(2016), a simples ideia de deixar para trás as relações humanas de troca em uma sociedade, indo da posse, rumo ao mero acesso, pode parecer tão inconcebível, hoje, para muitos, quanto foi a séculos atrás, exatamente o oposto, o cerceamento e apropriação da terra por alguns, em detrimento da liberdade de seu uso por todos, a medida da necessidade.

Como referência, recorrendo-se ao passado recente, pode-se assimilar o conceito de consumo colaborativo, no Brasil, através dos Apart-Hotéis, tradicionais modelos de negócio que marcaram a década de 1980, ainda hoje funcionando, onde apartamentos particulares em um único empreendimento poderiam ser alugados por terceiros, através de um agente intermediário, que conectava os hóspedes aos proprietários. Mais recentemente, surgem plataformas, com propostas semelhantes, pela internet, como a Booking, conectando hóspedes com empresas hoteleiras; Decolar, conectando viajantes com companhias aéreas; Amazon, conectando compradores de produtos com empresas que produzem bens, dentre tantos outros, todas cobrando taxas para facilitar e intermediarem as transações. Estas grandes empresas estabelecem plataformas para viabilizar as trocas, normalmente utilizando-se da internet. No entanto, torna-se cada vez mais comum, através deste sistema, plataformas que buscam cruzar ofertas de pequenos produtores, que podem levar seus produtos a consumidores específicos.

2.1 Referências históricas da experiência em economia colaborativa no Brasil

A economia colaborativa precede a internet, tendo se desenvolvido em várias situações em que o livre comércio trouxe alguma dificuldade para que produtores levassem seus produtos aos consumidores. Uma referência marcante no Brasil, de economia colaborativa, foram as cooperativas. Segundo NIFKIN (2016), as cooperativas são associações autônomas constituídas por pessoas, através de um comprometimento social amplo, ao invés de interesses próprios estreitos, destinando-se a operar como oferta de recursos comuns, sem fins lucrativos, para satisfazer as aspirações dos cooperados, econômicas ou de outras motivações. Desenvolveram-se, no Brasil, focando dois objetivos participativos, como hoje ainda se mantém, inclusive. O primeiro, o de constituir um empreendimento pelos cooperados, para compartilhar bens comuns, como equipamentos, edifícios, galpões, silos e, gestão de serviços, fornecedores e comercialização, objetivando criar economia de escala e reduzir custos para inserir produtos no mercado a um preço mínimo competitivo. Este modelo foi e ainda é muito utilizado na agricultura e pecuária, muitas vezes, inclusive, promovido pelas próprias empresas receptoras dos produtos, para seu beneficiamento. O segundo, o de reunir sócios para um empreendimento voltado ao abastecimento de produtos aos próprios cooperados. O agrupamento de muitos consumidores em cooperativas propiciam também economia de escala para conseguir bons preços junto a fornecedores. Este segundo modelo se enquadrou bem para supermercados,

habitação, entre outros.

Também, como exemplo, os consórcios de veículos foram muito difundidos no Brasil, quando os índices inflacionários eram altos e os financiamentos pessoais difíceis. No caso, a experiência colaborativa refere-se em ratear o valor de alguns automóveis, comprados pelos consorciados, a cada período, beneficiando-se alguns consorciados, a cada vez, escolhidos para receber o benefício, por sorteio. Este modelo de negócio ainda encontra adeptos no Brasil.

No entanto, talvez, a maior experiência vivida pela humanidade em economia colaborativa, e não foi diferente com o Brasil, tenha sido as bibliotecas. Como bem comum, sociedades diversas vem compartilhando a séculos o conhecimento coletivo acumulado através dos livros. O conceito é tão sólido, que mesmo com o advento da informática e internet, as bibliotecas continuam a existir, unicamente, que cada vez mais, passam a ser virtuais.

2.2 Perspectivas para a economia colaborativa

Verifica-se que a economia colaborativa sempre existiu no rasteio da economia de mercado, vindo agora a assumir nova dimensão, com a internet, onde cada vez mais pessoas encontram outras para compartilhar coisas. Fundamentalmente, pode-se afirmar que se baseia muito mais nas relações sociais que se desenvolve entre pessoas, segundo suas necessidades, do que propriamente nas forças de interesse do mercado. Para SUNDARARAJAN (2016), a razão do termo economia de colaboração estar se tornado tão popular, vai além da mera disseminação de plataformas como Uber ou Amazon, na internet, mas sim, mais provável, por ter capturado um pouco do pensamento e do idealismo dos primeiros defensores do compartilhamento na economia. De certa forma, sugere o direcionamento, da impessoalidade do capitalismo, sem feições, do século 20, para relações de troca mais conectadas e incorporadas à comunidade, mais reflexivas de um propósito comum.

A Economia Colaborativa, de certa forma, remete-se ao desejo intrínseco das pessoas de se sentirem em comunidade, como em um pequeno vilarejo, onde oferta-se algo a um grupo de pessoas conhecidas, propiciando trocas e compartilhamentos, mas, este vilarejo pode bem representar o Mundo, considerando que a comunidade pode tratar-se de uma plataforma na internet. Através do compartilhamento, envolvendo valores financeiros ou não, as pessoas podem usufruir de um bem, sem a necessidade de sua aquisição.

Aprofundando-se a questão, ao se compartilhar recursos e forças produtivas, em detrimento dos efeitos favoráveis da economia de escala e relevando a competitividade a um segundo plano, em nome de vantagens comparativas setoriais que segmentam o mercado, se estará admitindo posturas colaborativas, em detrimento das próprias forças do mercado. Certamente, este consenso é uma estratégia difícil de se alcançar, colocando-se como questão principal: até onde residirá a lealdade ao se realizar uma troca destituída de interesses pessoais? O equilíbrio será difícil de ser obtido, tendo em

conta, exatamente, os estritos interesses pessoais que envolve o mercado. De forma geral, para destituir o mercado dos interesses pessoais, exigir-se-ia a intervenção do ente público, estabelecendo concessões e licenciamentos, de forma a minimizar as forças do mercado sobre as trocas. Será possível imaginar uma economia compartilhada por produtores segundo os desejos e necessidades do consumidor, organizados pelo ente público através de concessões e licenças, para produzir e vender seus produtos segundo um planejamento global? Um pensamento na contramão do liberalismo econômico, ou mesmo, do próprio conceito da economia colaborativa. Assim, saber como será o modelo econômico no futuro é ainda uma incógnita, mas certamente, pode-se efetuar duas afirmações: em primeiro, o capitalismo como hoje o conhecemos, não mais existirá e, em segundo, a informática e a internet terão avançado suficientemente para atender tal modelo, seja qual for.

De forma abrangente, Botsman (2010) define o termo economia compartilhada, como sendo um modelo de negócio ou de compartilhamento de bens ou serviços, que contemplam três possíveis tipos de sistemas:

- Reciclagem: quando um item usado é descartado e seu uso é reciclado para outro fim. Baseia-se no princípio do “reduza, re-use, recicle, repare e redistribua”.
- Recursos compartilhados: baseia-se no compartilhamento de recursos, por empresas ou particulares, para sua utilização, como recursos financeiros, bens e conhecimento.
- Direito de acesso: ocorre quando o consumidor paga pelo benefício do produto e não pelo produto em si. Tem como base o princípio de locação ou arrendamento.

3 | UM MERCADO DE TRABALHO SEM EMPREGOS?

Há algumas décadas atrás, ao se constatar os avanços da automação nos meios de produção, acreditava-se que o aumento de produtividade causado pelas novas tecnologias reduziria os custos dos produtos, o que faria intensificar a economia, em função do aumento do poder de compra, e desta forma, se restabeleceria a perda dos postos de trabalho ocorrida com a automação (RIKFIN, 2005).

Na mesma direção, segundo RIKFIN (2016), alguns economistas supunham, por volta dos anos 1990, que o setor de serviços viria absorver o desemprego do setor industrial, tendo em vista os novos postos de trabalho que seriam disponibilizados, em função, principalmente, da evolução que ocorreria no setor terciário Superior, quando as transformações introduzidas pela globalização, diante das novas expectativas para as relações empresariais, com novas funções administrativas, nos planos de negócios, comércio exterior, tecnologia da informação, informática, desenvolvimento de novas tecnologias e outras áreas em desenvolvimento, supririam o mercado de trabalho de novas vagas. No entanto, se por um lado, os avanços tecnológicos criaram

novas funções, o que se verificou, por outro lado, foi também a perda de empregos no setor de serviços, em decorrência da própria tecnologia, que com os avanços na informática e principalmente, da internet, a partir da comunicação em tempo real, propiciou relações multilaterais entre as empresas, clientes, fornecedores, consultores e assessores, resultando em grande produtividade nas áreas administrativas, comerciais, promocionais, de treinamento, RH e outras. Tem-se verificado, inclusive, que a automação e a reengenharia vêm tomando lugar dos postos de trabalho humano também nas áreas correlacionas, como os setores administrativos, gerenciais, gestão da qualidade, entre outros.

Por outro lado, estes mesmos recursos tecnológicos, que vêm sendo os responsáveis por tantas perdas de emprego no mercado de trabalho formal, tornaram-se também a base de sustentação para novas microempresas que passaram a surgir, qual seja, tornou-se muito mais fácil fazer negócios em qualquer parte do Mundo, efetuar compras e contatar novos fornecedores, gerenciar partes do trabalho sublocado, promover junto aos clientes e entregar o produto, tudo a partir de um escritórios virtual. Criadas por aqueles que perderam seus empregos ou, que por razão própria, desejaram ficar fora do mercado formal de trabalho, tais empresas passaram a produzir e ofertar produtos inovados, ou não, mas a um custo marginal bastante baixo, por se pautar em relações muito mais de troca, escolha e preferências, do que propriamente de competitividade, fortalecendo alternativas para a Economia Colaborativa, já em posição de vir a dividir espaço com a economia de mercado, mesmo que ainda incipiente.

Mesmo que pareça um paradoxo, se por um lado, as grandes empresas corporativas, na busca da maior produtividade, qualidade e menores custos, investiram grandes capitais no desenvolvimento de tecnologias que lhes propiciassem maior competitividade no mercado, por outro lado, pessoas, individualmente, passaram a se valer das mesmas tecnologias para produzir, promover e distribuir ao mercado, produtos a um custo marginal praticamente zero, ou criando plataformas na internet, para promover o compartilhamento no uso de bens, serviços e informações, vindo a competir com as grandes empresas, através do que se pode chamar de economia colaborativa, que tem como maior característica, o compartilhamento de recursos. Sua viabilidade decorre da oferta dos produtos em Websites, qual seja, mesmo que os produtos sejam de aceitação restrita, dirigidos a clientes especiais, como são disponibilizados à comunidade global, em pequenas ofertas, a um custo marginal praticamente zero, a empresa acaba sendo viabilizada.

Como decorrência dos avanços das tecnologias, ao se dispensar e reduzir a mão de obra nas empresas, seja da área administrativa, como dos meios de produção, como decorrência, ocorreram duas consequências que interferiram com o mercado: A primeira, refere-se à divisão do trabalho. A principal característica funcional passou a ser a de alta qualificação e de menor participação de tempo de trabalho sobre o resultado da produção, especialmente para determinadas categorias funcionais, a exemplo, programadores ou técnicos de manutenção da linha de produção. Em

empresas de maior porte, simplesmente, se reduziu o quadro de funcionários, no entanto, para empresas menores, não houve espaço para preencher as ocupações em todas as categorias, recorrendo-se à terceirização para atender à demanda reduzida de trabalho para estas ocupações, como também, aos empregos *just in time*, de jornadas intermitentes, ou contratos por tarefa. Verifica-se, por outro lado, que pela melhor possibilidade de gerenciar formas alternativas de trabalho, através da informática e internet, se viabilizam empresas que têm grande flutuação em seu fluxo de produção, o que as tornaria pouco competitivas, ou mesmo inviável economicamente, se enquadradas rigidamente no sistema de jornada fixa semanal de trabalho, situação prevista na legislação trabalhista brasileira.

Os avanços da internet e tecnologia da Informação fizeram com que muitos novos modelos de negócios surgissem, aproveitando-se das possibilidades de gestão e comunicação em tempo real. Na busca de margens cada vez menores e para aumentar a competitividade trazida com a globalização, passou-se a considerar, na formulação de planos de negócios, decisões que envolvesse o custo de capitais. Sempre houve a consideração deste importante item na formulação dos custos, mas cada vez mais, foram se encontrando alternativas para reduzi-los (DINIS, 2009). Normalmente, as soluções mais factíveis de serem consideradas e que trazem retornos imediatos, referem-se à redução dos ativos através do compartilhamento de recursos, valendo-se para sua viabilização, dos avanços das tecnologias, que possibilitam gerir em tempo real, os complexos formados através de tais estratégias. Os principais ativos a serem eliminados são os equipamentos, instalações e imóveis, os que envolvem os maiores investimentos em capitais. Cada qual, já a algumas décadas, foram sendo eliminados dos ativos das empresas, a medida que se encontrou alternativas operacionais para substituí-los por soluções de compartilhamento.

Por outro lado, as novas tecnologias estão redefinindo cada aspecto do trabalho e não só dos meios de produção, mas também o administrativo, recaindo sobre a transformação do espaço físico e tornando os escritórios mais virtuais, gerando, assim, a exemplo, vacância nas áreas locáveis dos edifícios corporativos, como também, redução do tamanho das plantas industriais, ocupadas, de forma geral, por grandes galpões em suas dependências (NIFKIN, 2005).

Este fenômeno, normalmente, tem feito com que surjam grandes áreas ociosas, desenvolvendo-se para sua ocupação, novos produtos imobiliários, a exemplo, locação compartilhada destas áreas. Vem surgindo, assim, escritórios compartilhados, espaços para oficinas *maker* e feiras de inovação, que de forma geral, atendem à finalidade de acomodar as atividades geradas pelas pequenas empresas que têm surgido com a economia colaborativa, incluindo startups e incubadoras, microempresas de assessoria empresarial e de pesquisas em negócios, consultoria, dentre outras.

4 | COMO AS EMPRESAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONTORNARAM SUAS CRISES ATRAVÉS DA ECONOMIA COMPARTILHADA

Os avanços da internet e tecnologia da Informação fizeram com que muitos novos modelos de negócios surgissem, aproveitando-se das possibilidades de gestão e comunicação em tempo real. Na busca de margens cada vez menores e para aumentar a competitividade trazida com a globalização, passou-se a considerar, na formulação de planos de negócios, decisões que envolvesse o custo de capitais. Sempre houve a consideração deste importante item na formulação dos custos, mas cada vez mais, foram se encontrando alternativas para reduzi-los (DINIS, 2009). Normalmente, as soluções mais factíveis de serem consideradas e que trazem retornos imediatos, referem-se à redução dos ativos através do compartilhamento de recursos, valendo-se para sua viabilização, dos avanços das tecnologias, que possibilitam gerir em tempo real, os complexos formados através de tais estratégias. Os principais ativos a serem eliminados são os equipamentos, instalações e imóveis, os que envolvem os maiores investimentos em capitais. Cada qual, já a algumas décadas, foram sendo eliminados dos ativos das empresas, a medida que se encontrou alternativas operacionais para substituí-los por soluções de compartilhamento.

4.1 As Empresas de Locação de Equipamentos

O compartilhamento de equipamentos entre empresas de construção civil é um dos exemplos mais antigos e significativos em compartilhamento de recursos. A propriedade e o direito sobre o uso de equipamentos foram importantes até tempos atrás, na construção, enquanto poucas empresas tinham o privilégio possuí-los, traduzindo tal privilégio em competitividade nos negócios. Com o crescimento da construção civil e, de forma mais significativa, com o advento do Plano Real, que propiciou a estabilização da moeda e, com a alta dos juros, tornou-se desvantajoso manter grandes capitais investidos em equipamentos, passando então as empresas a dispor de seus ativos e a locá-los, segundo a necessidade de cada obra, eliminando assim, o custo do capital investido e a ociosidade que havia, quando não estavam sendo utilizados. Como a estratégia de compartilhar foi comum a todas as empresas, desenvolveram-se, como solução para viabilizar o compartilhamento, empresas de locação, muitas delas tendo como origem as próprias proprietárias dos equipamentos que se desejava compartilhar, criando-se, assim, uma forma jurídica para possibilitar a transação financeira no compartilhamento.

4.2 A Terceirização de Subsistemas de Produção

A terceirização veio ocorrer, em grande parte, como estratégia para redução das instalações que envolve a produção de produtos complexos, através da subcontratação de suas partes, possibilitando o aumento da produção, a um investimento mínimo. Em uma indústria, decidir entre o ônus de efetuar a ampliação do espaço das instalações,

ou terceirizar parte da produção, muitas vezes, torna-se mais vantajoso a terceirização, que se traduz como compartilhamento da produção, que fica compartilhada com outra empresa, a terceirizada. Com os avanços das tecnologias da informação e internet, tornou-se possível implantar o sistema *just in time*, em que as ordens de serviço passam a ser feitas à medida da necessidade e, mais adiante, o sistema *just in sequence*, em que a empresa terceirizada, além de produzir na medida da necessidade, ainda participa da linha de montagem do produto final, instalando o subconjunto ou componente produzidos, a exemplo, motor de arranque, sistemas de ar condicionado, estofados, lanternas, dentre outros.

Na construção civil, a experiência foi absorvida e muito bem sucedida, também, terceirizando-se grande parte dos subsistemas da obra. Inicialmente, com a subcontratação de partes distintas, como os projetos, fundações, terraplanagem e instalações, passando-se, posteriormente, a terceirizar também os serviços de edificação, propriamente, a exemplo, a confecção e montagens das formas; corte, dobramento e colocação de armaduras; revestimentos de fachadas e pintura, vindo inclusive, em muitos casos, a subcontratar também estudos de viabilidade de incorporações, promoção de vendas e o próprio gerenciamento da obra. Muitas das grandes construtoras, praticamente, têm se tornado somente gestoras de seu negócio. Pode-se afirmar, em grande parte, que esta postura foi resultado das próprias contingências do negócio, como decorrência das incertezas do mercado da construção civil e da grande flutuação no ritmo das obras, ficando muito dispendioso manter, ociosos, equipamentos e equipes fixas de trabalho.

4.3 Compartilhamento de Recursos Financeiros

Também, mais recentemente, durante a década de 1990, com a regulamentação dos mercados financeiros, a prática de compartilhamento de investimentos foi bem ampliada. Os investimentos compartilhados mais comuns são os fundos de ações, de participação ou imobiliários, onde pequenos investidores adquirem cotas dos referidos fundos e participam de seus rendimentos proporcionalmente ao valor da cota. O sucesso destes fundos se deu após sua regulamentação, no entanto, sua credibilidade, responsável pela aderência dos investidores, adveio da maior transparência, resultado dos instrumentos para contabilização dos ativos, averiguação de sua regularidade fiscal e divulgação sistemática do andamento do processo de gestão do fundo, conseguida após os avanços da informática e internet. Os fundos foram responsáveis por viabilizar muitos empreendimentos de base imobiliária, como hotéis, shopping centers, edifícios para locação, dentre outros.

4.4 Compartilhamento dos Espaços Físicos

Um dos principais recursos que passou a ser compartilhado foi o espaço físico. Mais complexo, por ser dependente do sistema de gestão da empresa,

também foi viabilizado a medida em que foram ocorrendo os avanços da informática, especialmente, com a possibilidade de digitalização de imagens, e da internet, viabilizando a comunicação em vídeo com imagens em tempo real. As primeiras referências significativas com compartilhamento de espaço físico ocorreram a partir do deslocamento de indústrias dos grandes centros urbanos para cidades menores, ao longo das principais rodovias.

4.4.1 *Condomínios industriais*

O deslocamento das indústrias de seu local de origem veio a ocorrer por diversos fatores. As próprias instalações, implantadas segundo diretrizes construtivas baseadas em seus processos de produção, no futuro, foram se inviabilizando, pelas dificuldades de adaptação às novas lógicas de produção. Também outras dificuldades levaram ao deslocamento, especialmente, a partir da década de 1970, a exemplo, legislações ambientais que restringiam meios produtivos convencionais; aumento significativo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; degradação das áreas industriais; saturação dos meios de transporte nos grandes centros; altos salários e obrigações trabalhistas, dentre outros (DINIS, 2009).

Inicialmente, grandes plantas industriais se deslocaram ou se expandiram para novas unidades, implantadas em outros centros, menos saturados. A partir da década de 1990, com a estabilização da moeda e a alta dos juros, muitas empresas, ao deslocar suas instalações, se valeram do formato financeiro *built to suit*, espécie de leasing imobiliário, utilizado para a construção de galpões para o próprio uso, objetivando liberar capitais próprios para investir em suas linhas de produção.

A partir do Plano Real, com a reestruturação da economia e conseqüente necessidade de reconversão industrial, também maior liberdade às importações, iniciou-se um período de busca por melhores condições de competitividade, que variaram desde investimentos em tecnologias do produto e gestão empresarial, até a otimização dos próprios parques industriais. Assim, também indústrias de menor porte passaram a se deslocar dos grandes centros. Para acomodar suas novas instalações, se difundiram os condomínios industriais, onde várias indústrias passaram a compartilhar um espaço comum, dividindo despesas com equipamentos, equipes de segurança, infraestrutura e serviços condominiais (ARAÚJO, 2001).

Também, no mesmo contexto, surgiram os condomínios logísticos, geralmente voltados para locação, constituídos de galpões entre mil e dois mil metros quadrados, direcionados, de forma geral, para pequenas instalações industriais, distribuidoras de produtos e empresas de logística, que além de reduzir seus custos com infraestrutura, possibilitam minimizar os custos com investimentos patrimoniais, estratégia de maior importância, em especial, para empresas em início de atuação no mercado. Durante a década de 2000, os aluguéis de galpões se tornaram tão atrativos, que transformaram-se no objeto principal do negócio, para muitas empresas de construção.

4.4.2 Edifícios corporativos e escritórios compartilhados

O segmento de edifícios de escritórios sempre foi uma estratégia de alavancagem de negócios na construção civil. Algumas incorporadoras se dedicam exclusivamente ao setor. Contando com três grandes importantes centralidades de negócios, Paulista, Faria Lima e Berrini, a cidade de São Paulo, a exemplo, a partir da década de 1990, assistiu a uma grande expansão do setor. Com o advento do Plano Real, a reestruturação da economia teve como base a redução das restrições às importações, o que implicou na oferta de produtos importados ao mercado nacional. Para conseguir competitividade, as empresas brasileiras tiveram que rever seus sistemas de gestão e produção, tendo como consequência, a reestruturação dos meios de produção, levando muitas empresas, inclusive, a deslocar suas plantas industriais para fora dos grandes centros, na busca de maior eficiência e redução em seus custos. No entanto, com os avanços da tecnologia da informação e internet, que possibilitou que as comunicações digitais fossem realizadas em tempo real, os staffs administrativos destas empresas puderam se manter nos seus centros de origem. Este fato, aliado à vinda de grandes empresas transacionais para o Brasil, a expansão de grandes instituições financeiras, empresas imobiliárias e de desenvolvimento tecnológico, gerou-se uma grande demanda para edifícios corporativos (DINIS, 2009).

O princípio dos grandes edifícios corporativos é o de compartilhamento do espaço. Normalmente são concebidos com grandes pisos livres, em torno de mil metros quadrados, que possibilitam, por si só, cada um, alojar uma empresa de porte. Prevendo uma sofisticada infraestrutura de serviços, são poucas as empresas, isoladamente, que conseguem absorver os elevados custos para operação e manutenção do edifício, razão de alojarem várias empresas. O nicho de mercado dos edifícios corporativos não se limita unicamente à incorporação e construção, mas também, à locação das áreas corporativas.

Mais recente, tem ocorrido também, a difusão de escritórios compartilhados. Derivado de outro conceito, destinam-se a empresas que operam *just in time*, que oferecem serviços na medida da necessidade, como também, empresas de projetos que apresentam fortes flutuações em suas linhas de produção e, empresas de consultoria, em geral. Para DINO (2017), Os escritórios compartilhados, *Coworkings*, são formatos voltados ao compartilhamento de espaços e recursos de escritórios, que possibilitam a redução de gastos operacionais e se estabelecem no mercado pelas suas acessibilidades e praticidades. Segundo NIFKIN (2005), algumas empresas de locação deste segmento têm lançado possibilidades que têm transformado os edifícios em verdadeiros hotéis de salas para escritórios, com locações diárias.

Este segmento vem surgindo em função da redução dos postos administrativos de trabalho nas empresas, como decorrência dos novos sistemas de gestão, informatizados, criando verdadeiros escritórios virtuais, que levam as empresas a

ocuparem menores espaços para suas atividades. A vacância de áreas corporativas e o surgimento da demanda pela locação destas áreas por períodos curtos, gerou este novo tipo de formato de negócio.

Dentre os formatos mais comuns, verifica-se:

- Escritório virtual, voltado para pequenas empresas de negócios, startups, ou profissionais liberais, que não necessitam de um escritório fixo, mantendo, no entanto, o endereço comercial no local.
- Escritório compartilhado, com opção para contratação de estações de trabalho, possibilitando expansão na contração da área, em ambiente aberto, prevendo, geralmente, uma mesa, gaveteiros e *lockers* individuais.
- Sala comercial privativa mobiliada, sendo as despesas condominiais rateadas, como IPTU, água, internet, limpeza e administração do edifício.

Verifica-se, assim, que o compartilhamento de recursos utilizado para formatos de investimentos ou modelos de negócio, sempre existiu, sendo o próprio princípio das empresas regidas por sociedade anônima, que fazem parte do mercado de capitais e investimentos. No entanto, tem-se verificado uma tendência cada vez maior de se eliminar capitais imobilizados, seja em propriedades e equipamentos, como em estoques. Com as margens cada vez menores, o custo do capital se torna muitas vezes, impeditivo, para determinados empreendimentos, em especial no Brasil, tendo em vista as altas taxas de juros. Desta forma, vem ocorrendo a pulverização do patrimônio das empresas, que preferem atuar no mercado de capitais, ou mesmo, manter seu capital disponível para investimentos diversos.

5 | CONCLUSÃO

A economia colaborativa tem se mostrado uma estratégia econômica que vem cada vez mais crescendo no mundo contemporâneo, ocupando os espaços deixados pelo capitalismo, que tem seu foco na economia de escala e na competitividade, para redução das margens. Esta impessoalidade nas relações de troca faz com que as grandes corporações percam a conectividade com seus consumidores, tomando então espaço, as relações de colaboração, ao invés do mero interesse de obtenção de lucro.

Assim, a Economia Colaborativa é resultado não somente de fatores meramente econômicos, mas também do comportamento social, explorando nichos de mercado pautados na pessoalidade, no desejo das pessoas de pertencer a comunidades e por meio de uma abordagem mais altruísta, pautada em padrões de valores, como sustentabilidade, responsabilidade social, não desperdício, em reação ao mero consumismo e à impessoalidade das trocas tão característica da economia de mercado. Neste sentido, para explorar tais nichos, as empresas necessitam de conectividade, o que tem sido conseguido a partir da setorização dos mercados, por meio de estratégias, como a personalização nos serviços e customização de produtos. Ao nível empresarial, tais estratégias, somente se tornaram viáveis, por meio dos avanços da informática,

tecnologias de automação e da internet.

Os modelos de negócio inspirados nos conceitos da economia colaborativa, que têm conseguido grande sucesso, têm sido baseados em plataformas que fazem com que os clientes ingressem e façam as escolhas por si mesmos e, ao mesmo tempo, se conectem às ofertas, não somente as vindas de empresas, mas também, de pessoas, diretamente, numa relação *peer to peer*. Neste modelo, empresas detentoras de plataformas atuam como prestadoras de serviço, fomentando o mercado de bens ou serviços, comportando-se como intermediárias e cobrando uma taxa pela transação. Verifica-se, que neste contexto, ainda deve existir uma economia de escala, ou seja, é necessário existir demanda e, ao mesmo tempo, capacidade excedente nas ofertas, para se conseguir cruzar a oferta com a demanda, mas possibilita, por outro lado, o acesso de pequenos produtores ao mercado, competindo diretamente com os grandes, que distribuem seus produtos para consumidores específicos, que desejam exatamente uma relação de troca mais diferenciada.

Assim, o aprendizado que tem tido as empresas, é que o relacionamento com os clientes vem sofrendo transformações, exigindo cada vez mais, as relações pessoais, entrando em cena, os serviços personalizados, atendimento preferencial, customização, todos termos usuais das relações colaborativas.

Mas, a economia colaborativa não se resume unicamente à internet, suas plataformas e tratamentos pessoais. Tem se realizado cada vez mais, feiras de inovação; mostras para inserção no mercado de produtos inovadores de pequenos empresários; espaços *maker*, como motivadores à criatividade, troca de conhecimento e autoprodução, ou seja, busca-se um mercado alternativo pautado na personalidade das trocas e compartilhamentos.

Na busca de saídas para competir com o grande capital, que lança no mercado produtos com preços cada vez menores, com baixíssimo valor agregado humano, uma saída é o compartilhamento de recursos, seja de bens, espaços, equipamentos, ou conhecimento, mas que possibilita a produção de produtos com margens praticamente zeradas. Neste contexto, serão importantes, para viabilizar tais empresas, contar com a alta tecnologia para produção, como exemplo, as recentes impressoras 3D, pequenos esquemas de produção automatizado, dentre outros, como os que já têm surgido, inclusive, na construção civil, para autoconstrução.

Verifica-se, hoje, no esteio da 3ª Revolução Industrial, que já se está prevendo, por alguns economistas, que com o avanço das tecnologias, irá ocorrer uma verdadeira revolução nos meios produtivos da grande indústria e, como resultado, estima-se alcançar um nível tão elevado na automação, que se reduzirá, se não eliminará, a mão de obra alocada, pelo menos, segundo o conceito de emprego formal, conforme jornadas semanal de trabalho. Nesta circunstância, aparece então os conceitos que envolvem a economia colaborativa, ou de compartilhamento de recursos, como alternativa para produção com competitividade, com custos marginais próximos de zero, de produtos dirigidos a pessoas que optam pela personalidade, mais preocupadas

em ter acesso do que propriamente, com a posse dos produtos.

No entanto, como argumenta CHASE (2015), em economia compartilhada, deve haver capacidade excedente, que é o próprio princípio da economia de escala. Assim, seus conceitos e suas bases, também têm se mostrado uma saída para as grandes empresas, no caso, para reduzir seus custos com capitais imobilizados, equipamentos ociosos e grandes estoques. Mas, reforçando tudo o que se tem colocado, no conceito de economia colaborativa, vale-se especialmente dos princípios de eliminar o desperdício, ou seja, espera-se que a capacidade excedente das coisas (ou a ociosidade) deverá estar à disposição de todos, como também, busca-se abdicar da posse das coisas, em função do direito do acesso ao seu uso. Em suma, talvez se esteja caminhando para um novo modelo econômico, pautado em novas formas para vislumbrar empresas e seus meios de produzir e, uma nova mentalidade de consumir.

Verificamos, nas análises efetuadas, que a economia colaborativa trata-se de um modelo já muito utilizado e consagrado para superar eventuais deformidades na economia, valendo-se, especialmente, dos espaços deixados pelo modelo capitalista. No ramo da construção civil, em função das próprias contingências do mercado, como a grande flutuação nos investimentos, estratégias pautadas no compartilhamento de recursos vêm sendo utilizadas já há várias décadas, pelas empresas que atuam no setor, de modo a não perder a competitividade e buscando, por outro lado, melhorar seu desempenho financeiro.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, M. F. I. *Reestruturação Produtiva e Transformações Econômicas: Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo: Perspectiva, vol.15, 2001.

BOTSMAN, R; Rogers, R. *What's mine is yours: the rise of collaborative consumption*. New York. HarperCollins, 2010.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DINIS, H. *Continuidade e ruptura nos padrões de localização do Terciário Superior no Setor Sudoeste de São Paulo*. São Paulo: FAU; Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo.

HARVEY, D. *Condição Pós Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

CHASE, R. *Economia Compartilhada: como pessoas e plataformas da Peers Inc. estão reinventando o capitalismo*. São Paulo: HSM do Brasil, 2015.

DINO, Viabilidade On Line. A hora e a vez da economia compartilhada – veja três exemplos de redução de custos com qualidade. Exame.com. 2017. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/dino/a-hora-e-a-vez-da-economia-compartilhada-veja-tres-exemplos-de-reducao-de-custo-com-qualidade-shtml/>

LÓPEZ, G. RIVERA, A. e CASSIDY, P. *La economía colaborativa y sus impactos sociales en la era del capitalismo digital*. En Cotarelo, R. y Gil, J., Ciberpolítica: gobierno abierto, redes, deliberación, democracia. Capítulo X. 2017.

MARCONDES, Maria Jose de Azevedo. *Cidade e Natureza, Proteção dos Mananciais e Exclusão Social*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

RIBEIRO, L. C. Q. *O futuro das Metrópoles, Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

RIKFIN, J. *O Fim dos Empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M.Books do Brasil, 2005.

_____._____, *Sociedade com Custo Marginal Zero: a internet das coisas, os bens comuns colaborativos, e o eclipse do capitalismo*. São Paulo: M.Books do Brasil, 2016.

ROLNIK, R. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.

SUNDARARAJAN, A. *The Sharing Economy: the end of employment and the rise-based capitalism*. Cambridge, MA: The Mit Press, 2016.

ANÁLISE DE VIABILIDADE MERCADOLÓGICA POR MEIO DO ESTUDO DE MACROZONAS DE OFERTA

Camila Carneiro Canedo Custódio

Universidade Federal de Goiás, Escola de Engenharia Civil e Ambiental
Goiânia – Goiás

Marcos Túlio Campos Cândido

Universidade Federal de Goiás, Escola de Engenharia Civil e Ambiental
Goiânia – Goiás

Maria Carolina Brandstetter

Universidade Federal de Goiás, Escola de Engenharia Civil e Ambiental
Goiânia – Goiás

Pedro Henrique de Moraes Nogueira

Universidade Federal de Goiás, Escola de Engenharia Civil e Ambiental
Goiânia – Goiás

RESUMO: O dinâmico mercado imobiliário brasileiro tem sofrido mudanças relevantes devido ao contexto de instabilidade econômica e política. Diante de tal cenário, exigem-se estratégias que conduzam a tomadas de decisões mais acertadas quanto ao investimento, baseando-se em dados econômicos, financeiros e mercadológicos confiáveis. Além de planejar de forma criteriosa antes de empreender, também se torna necessário analisar a sensibilidade do investimento perante a variação de fatores que não são totalmente conhecidos

e controlados pelo investidor. Este trabalho justifica-se pela importância dessa análise de viabilidade mercadológica, antes de iniciar um estudo econômico, tendo como objetivo apresentar e analisar indicadores do mercado imobiliário goianiense, relevantes para um futuro estudo de viabilidade econômica, além de buscar identificar quais regiões seriam as mais aquecidas para investimentos futuros. Para tal análise, o mercado inicialmente foi dividido em 10 macrorregiões, chamando-as de macrozonas, contendo bairros com proximidade geográfica, empreendimentos com padrão de acabamento e público semelhantes. Posteriormente, por meio do indicador Vendas sobre a Oferta, chegou-se a 4 regiões mais aquecidas, de maior velocidade de vendas. Uma análise de campo foi realizada, por meio de observação in loco, buscando conhecer a infraestrutura das macrorregiões mais aquecidas. Este novo filtro levou à definição de 3 com a melhor infraestrutura para investimento. Dessas 3 macrorregiões foram analisados os indicadores: estoque, lançamentos, preço por área, vendas sobre a oferta e distratos. O trabalho conclui apontando os fatores de maior importância para balizar uma subsequente tomada de decisão, fornecendo dados de entrada para um estudo de viabilidade econômico-financeiro confiável e assertivo.

MARKET FEASIBILITY ANALYSIS THROUGH THE STUDY OF OFFER MACROZONES

ABSTRACT: The dynamic Brazilian real estate market has undergone relevant changes due to the context of economic and political instability. This scenario requires strategies leading to better investment decisions, based on reliable economic, financial and market data. Besides carefully planning and many prior studies before undertaking, it is also necessary to analyze the sensitivity of the investment with the variation of factors that are not fully known and controlled by the investor. This work is justified by the importance of this market feasibility analysis, before starting an economic study, aiming to present and analyze indicators of Goiania real estate market, relevant to a future economic feasibility study, as well as identifying the most suitable regions for future investments. For this analysis, the market was initially divided into 10 macroregions, the so called macrozones, containing neighborhoods with geographic proximity, projects with similar finishing standards and public. Through the indicator Sales on the Offer, we reached 4 warmer regions, with higher sales speeds. Then a field analysis was carried out, through in situ observation, seeking to know the infrastructure of the most heated macro regions. This new filter led to the definition of 3 with the best infrastructure for investment. Among these 3 macro-regions some performance indicators were analyzed: stock, launches, price per area, Sales on the Offer and distrates. The paper points out the most important factors to support a subsequent decision making, providing inputs to a reliable and assertive economic-financial feasibility study.

KEYWORDS: Real Estate, Feasibility, Indicators, Offer.

1 | INTRODUÇÃO

O dinâmico mercado imobiliário brasileiro tem sofrido mudanças relevantes devido ao contexto de instabilidade econômica e política. É inevitável que surjam maiores necessidades de nortear os empreendimentos a serem lançados. Tem-se observado uma tendência de abertura de capital, além de recorrente criação de fundos de investimento imobiliário. Percebe-se que empresas tendem a carregar a responsabilidade de investir bem seus recursos para atender aos retornos esperados por seus investidores e empreendedores.

O mercado imobiliário, sujeito a incertezas, é balizado entre ações de “pensar” e “fazer”. De acordo com Lima Jr. (1998), essas incertezas exigem etapas que formem estratégias que conduzem a tomadas de decisões mais acertadas antes do “fazer”.

O primeiro passo é testar a capacidade de se fazer o empreendimento. A partir da verificação da capacidade de suprir a obra, é importante analisar o poder de compra da moeda ao transformá-la em insumos e ao transformar o produto final em moeda. A

segurança de se investir em um empreendimento é sentida quando se percebe que os resultados compensam em detrimento a outras opções do mercado, mesmo com os riscos apresentados em empreendimentos imobiliários.

O mercado imobiliário difere substancialmente dos mercados de outros bens (YUNUS, 2017). Essas divergências acontecem porque imóveis e *real estate* possuem características especiais, existindo fontes de divergências e desigualdades entre os imóveis. Por sua localização fixa, qualquer alteração no ambiente provoca modificações nos valores dos imóveis. Como as influências não são homogêneas, as variações provocadas são distintas, progressivamente diferenciando os imóveis. É por isso que a tendência de lançar empreendimentos sem estudos prévios não se respalda nem mesmo pela experiência de se ter empreendido em edifícios similares. Cada empreendimento no mercado imobiliário é único.

Desse modo é primordial entender o mercado antes de realizar qualquer estudo numérico e decidir pelo lançamento. De acordo com Balarine (1995), além da complexidade inerente à realização de projetos compostos por inúmeros elementos, a atividade carrega elevados riscos, em consequência dos investimentos de porte que são exigidos antecipadamente à absorção do produto pelo mercado. Deve-se acrescentar a isso outro fator de risco, associado ao longo tempo de maturação do produto, desde a localização do terreno até a entrega final das unidades, período em que as expectativas da demanda costumam sofrer substanciais modificações.

Portanto identificar qual tipo de empreendimento lançar é um desafio a todas incorporadoras, que devem estar atentas ao mercado, detectando qual segmento mais aquecido e quais as projeções, visando maior lucratividade e segurança no investimento (DEL GIUDICE; DE PAOLA, 2018).

É necessário que o empreendedor tome a decisão da melhor forma de investir baseando-se nos dados econômicos e financeiros que os projetos apresentam, bem como atender a demanda do mercado onde se pretende empreender. Assim, nasce a necessidade de uma pesquisa de mercado antes de uma análise econômico-financeira do empreendimento.

A pesquisa de mercado concentra-se em analisar o mercado em que a companhia opera de uma maneira geral, objetivando prospectar novas oportunidades (FERNANDEZ; ILHA; OLIVEIRA, 2003).

Como forma de estudo inicial, pensando na viabilidade como objetivo final, importantes fatores a serem analisados são oferta, demanda e o ambiente em que se pretende incorporar para saber o quão saturado está o mercado; relação de vendas sobre a oferta, para entender numericamente como está a absorção de produtos semelhantes ao que se deseja lançar; e, por fim, realizar um levantamento de oferta futura, prevendo estoques futuros e o melhor momento para lançamento.

Para Balarine (1995), além das características de mercado e de concorrentes diretos, para definição de preço de venda, velocidade de venda, preço a ser pago pelo terreno, estratégias de *marketing* e demais premissas comerciais para uma

viabilidade concisa, são necessários três elementos básicos para a formação de oferta de unidades habitacionais: terra, estrutura e ofertante.

Pode-se então estruturar um estudo de mercado a partir das análises de oferta e ambiente.

A análise de oferta, assim como qualquer etapa de um estudo de mercado, pode ser feita de maneira quantitativa, trazendo como resultados dados numéricos, como estoque por tipologia, *ticket* médio (preço médio pago pelos clientes por uma unidade do empreendimento), datas de lançamento, taxa de absorção, entre outras; quanto dados qualitativos, como as características de cada empreendimento concorrente.

Para Viana (2008), a análise da oferta fundamenta-se no levantamento de informações, tais como: histórico da oferta de empreendimentos no mercado em estudo; diferenciais e características arquitetônicas ofertadas por empreendimentos concorrentes; preços unitários, preços totais e condições de pagamento oferecidas pelos concorrentes; previsão da oferta futura; estimativa de vendas, taxas de absorção e estoque de unidades concorrentes.

Do histórico de vendas é possível determinar, em cada segmento de produto, a capacidade média de absorção pelo mercado. É possível, também, estimar o estoque atual de cada tipologia. A partir destas informações, consegue-se ter uma noção de quais segmentos de produto apresentarão escassez durante o período de comercialização do empreendimento estudado e sua provável velocidade de vendas.

Um parâmetro muito utilizado na análise de oferta imobiliária é o VSO (vendas sobre oferta), um indicador que demonstra o percentual de unidades comercializadas em relação ao total de unidades disponíveis, ou seja, lançamentos combinados ao estoque. Numericamente define-se VSO líquido como a relação entre a subtração de vendas e distratos e o somatório entre estoque, vendas, lançamentos e distratos.

As análises do entorno e do ambiente do terreno também são cruciais no estudo de viabilidade de mercado, pois determinam os potenciais segmentos de consumidores por produto imobiliário (GOMES, 2013; BARRECA; CURTO; ROLANDO, 2017). Segundo Pascale e Alencar (2006), o mercado pode ser fragmentado em submercados para facilitar sua análise.

Nessa fase identifica-se a presença de instituições e serviços públicos, comércio, bancos, escolas, características topográficas, acessibilidade, acessos viários, perfis sócios culturais e demais que sejam julgadas relevantes tanto para estratégia de venda, quanto para definição do produto.

Essa etapa demanda estudo de campo, e muitas vezes o incorporador não vê necessidade de realizar por julgar conhecer o mercado no qual atua. Entretanto, não é incomum observar empreendimentos construtivamente perfeitos não obterem sucesso de vendas por terem sido construídos em locais não estratégicos. Como afirmam Petersen e Danilevicz (2006), uma localização nobre, às vezes, tolera um produto que não seja totalmente adequado, mas uma localização ruim é fatal para um projeto.

Esse levantamento inicial também serve de apoio para a etapa de venda.

Conhecendo os pontos fortes e pontos fracos do local de implantação é possível ter uma ideia do que o cliente espera do produto e qual a melhor estratégia de propaganda.

Diante deste contexto, este trabalho justifica-se pela importância da análise de viabilidade mercadológica, antes de iniciar um estudo econômico, tendo como objetivo apresentar e analisar indicadores do mercado imobiliário goianiense, relevantes para um futuro estudo de viabilidade econômica.

Para tal análise de indicadores de oferta, o mercado foi dividido em macrorregiões, chamadas de macrozonas, contendo bairros com proximidade geográfica, empreendimentos com padrão de acabamento e público semelhantes.

No município estudado, apesar de apresentar grandes incorporadoras, que realizam análises antes de empreender, ainda apresenta um déficit de incorporadores bem estruturados no setor econômico.

Primeiramente, foi definido o segmento de mercado a ser estudado. Os produtos analisados são empreendimentos econômicos, podendo se enquadrar na faixa 3 do programa Minha Casa Minha Vida, ou estar com o *ticket* um pouco acima do permitido para o programa, sendo possível financiamento por outros tipos de concessão de crédito.

Focou-se no mercado econômico por ainda ser marcado por incorporadores amadores, além de ter maior possibilidade de encontrar lotes com localização e preço que viabilizem o produto. Assim, no presente trabalho, focou-se na estratégia da análise de mercado para encontrar uma localização caracterizada por indicadores mercadológicos atrativos somados a uma infraestrutura que tornasse possível a viabilização e desenvolvimento de futuros empreendimentos imobiliários.

2 | METODOLOGIA

O mercado imobiliário de Goiânia é o objeto desta análise, que foi investigado segundo localizações e tipologias criteriosamente selecionadas dos empreendimentos imobiliários. A Figura 1 relaciona as etapas da pesquisa, descritas na sequência.



Figura 1: Etapas da pesquisa

2.1 Escolha da Tipologia do Objeto de Estudo

Primeiramente foi definido o segmento de mercado em que os empreendimentos em estudo se enquadrariam, os empreendimentos econômicos.

Muitas empresas vêm utilizando os subsídios do programa Minha Casa Minha Vida, uma iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias para famílias de baixa e média renda.

A busca do terreno foi direcionada para localizações que aceitam esse tipo de produto, sendo possível viabilizar tanto economicamente quanto mercadologicamente. O produto escolhido enquadra-se na faixa de renda da demanda, sendo competitivo quando comparado aos outros produtos ofertados pela concorrência local.

2.2 Coleta de Dados

A partir de pesquisas que forneceram dados que refletem a realidade do mercado, foi possível reconhecer os padrões de oferta competitiva e pressões da demanda, principalmente a que não é atendida. São essas informações com credibilidade que asseguram resultados concisos.

A coleta de dados foi realizada a partir da ADEMI-GO (Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás) por meio de relatórios de mercado elaborados mensalmente pela entidade.

O relatório é uma síntese do mercado imobiliário da cidade de Goiânia e Aparecida de Goiânia, cujas informações dinâmicas e estáticas dos empreendimentos são passadas voluntariamente pelas construtoras associadas à entidade.

Os dados relevantes para o estudo, retirado do relatório mensal foram:

- Tipos de empreendimentos comercializados (apartamentos, salas comerciais, casas em condomínio, apartamento-hotel);
- Quantidade de unidades disponíveis no empreendimento;

- Área privativa e total;
- Tipologia do empreendimento;
- Preço médio de venda (R\$);
- Bairro localizado por empreendimento (zona de valor);
- Data de lançamento;
- Quantidade de unidades vendidas no mês de lançamento e quantidade total de vendas para cada mês.

2.3 Tratamento dos Dados

Os relatórios foram fornecidos em formato PDF, impossibilitando um tratamento mais refinado e o cruzamento dos dados obtidos em cada relatório mensal.

Nessa etapa foi elaborada uma planilha auxiliar na qual converteu-se os dados em formato PDF, possibilitando juntar 78 relatórios em um só banco de dados.

Foram analisados todos os empreendimentos com alguma movimentação, seja de lançamento, distratos ou vendas, englobando o período de 2015 a 2017 em Goiânia, ignorando os demais anos. Esse limite temporal foi escolhido porque percebeu-se incoerências de dados nos relatórios fornecidos pela ADEMI-GO recorrentes e não-tratáveis nos anos anteriores. Além disso, o mercado imobiliário é cíclico e seriam tratados dados mais otimistas que não refletem a realidade do momento da pesquisa, se fossem considerados os anos anteriores. Por isso, preferiu-se trabalhar com dados mais conservadores.

2.4 Divisão em Macrozonas

Após definido o padrão foco do estudo – econômico – e tendo os dados tratados em planilha Excel, foram filtrados nos dados da ADEMI-GO todos os bairros onde constava alguma movimentação de incorporação de qualquer produto residencial econômico. Depois de ter seus índices avaliados, por meio de visitas realizadas em campo, foram eliminados diversos bairros nos quais o produto não encaixaria, por fatores estruturais, como ausência de infraestrutura básica, liberação do Plano Diretor e altos valores de lotes. Os bairros que passaram pelo filtro da visita em campo foram divididos em 10 macrozonas. Bairros de uma mesma macrozona deveriam ter demanda e ofertas parecidas, bem como semelhança de infra-estrutura oferecida.

Foi adotado esse método objetivando analisar separadamente cada uma das macrozonas para tomar a decisão de qual a região mais aquecida e que produto melhor se encaixaria no mercado e, conseqüentemente, decidir em qual das regiões empreender.

Nesta etapa, ainda englobando todo mercado econômico goianiense dividido em 10 macrozonas, foram calculados os seguintes indicadores:

- Lançamento mensal;

- Estoque mensal;
- Venda bruta mensal;
- Venda líquida mensal;
- Distratos;
- Venda sobre oferta descontando ou não distratos (VSO bruto e líquido, respectivamente).

2.5 Escolha das macrozonas - Filtragem

Por meio da análise dos dados anteriormente descritos nas dez macrozonas, foram escolhidas quatro macrozonas com melhor venda sobre estoque descontando distratos (VSO líquido) nos últimos anos. A partir da análise crítica da visita em campo, uma das macrozonas filtradas foi descartada de análises mais aprofundadas, visto que o produto idealizado não se encaixaria nessa região de Goiânia.

Com posse da localização, a fase de pesquisa de mercado pode ser direcionada para o mercado específico das três macrozonas filtradas.

2.6 Análise de oferta das macrozonas

Tendo as 3 macrozonas mais atraentes, a análise de oferta é feita por meio de indicadores calculados por meio de macros da planilha em Excel.

Foram filtrados os seguintes dados da planilha da ADEMI-GO:

- Tipos de empreendimentos comercializados: apartamento;
- Padrão: econômico;
- Quantidade de unidades disponíveis no empreendimento: estoque;
- Metragem: área privativa por tipologia;
- Tipologia: número de quartos;
- Preço médio de venda: *ticket*;
- Preço da unidade de área privativa: preço/m² privativo;
- Localização: setor;
- Data de lançamento;
- Quantidade de unidades vendidas no mês de lançamento;
- Quantidade mensal de vendas e distratos;
- Nome da incorporadora e nome do empreendimento;
- Características gerais do produto (total de unidades; número de vagas de garagem; unidades por andar; quantidade de blocos).

Por fim, foi feita uma análise mais completa para tomada de decisão:

- Foi obtido o preço por metro quadrado praticado nas macrozonas;

- Foram levantados e caracterizados os últimos empreendimentos lançados nas regiões e foi observado o comportamento de vendas nos lançamentos;
- Foi feita uma análise de distratos sobre vendas em cada macrozona para entender a qualidade de venda em cada uma delas;
- Foi feita uma análise de estoque para entender qual o tipo de abordagem na venda ou diferenciação de produto necessários para aceitação do produto em cada zona.

A oferta futura foi feita por meio de especulação e pesquisa de campo. Foram realizadas entrevistas não estruturadas com consideráveis corretores e donos de incorporadoras para identificar os donos dos lotes limpos no entorno do futuro empreendimento, buscando descobrir qual produto seria lançado no local e a previsão de lançamento. Foi consultado o diário do município de Goiânia de 2016 a 2018, diariamente, buscando possíveis licenças para construção já emitidas no entorno.

2.7 Análise de ambiente direcionada

Por meio de uma visita ao local percebeu-se que a região necessita de investimentos públicos, o adensamento e característica principal dos moradores do entorno, área e valores de lotes. Foi estudado junto à prefeitura e órgãos de planejamento, futuros investimentos no local que poderiam afetar diretamente a viabilidade mercadológica.

Nessa etapa eliminou-se uma das macrozonas, por não apresentar lotes passíveis de viabilizar o produto estudado.

Com a ajuda do Google Earth, mapeou-se toda a região. Foram localizadas as principais vias, comércios, escolas, bancos, serviços públicos e qualquer outro ponto que valorizasse o empreendimento e fosse relevante para estudos futuros.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Seguem os resultados e discussões de acordo com as etapas descritas no método.

3.1 Escolha da Tipologia

Durante a etapa de pesquisa de mercado, mais especificamente por meio da análise de oferta e ambiente, foi possível confirmar que o melhor produto a ser estudado seria um empreendimento que atenderia ao mercado econômico devido à maior possibilidade de encontrar lotes e demanda reprimida que viabilizem o produto. Percebe-se que este nicho de mercado ainda apresenta uma presença de incorporadores despreocupados com estudos mais estruturados.

Pensando ainda em exposições menores de caixa, foi definido que o produto possuiria cinco pavimentos e deveria ter uma abordagem diferente no mercado econômico. Para compensar seu custo de construção relativamente mais alto quando comparado a empreendimentos com maiores áreas construídas, foi observado em

pesquisas de campo que o padrão de acabamento, a localização estratégica e a possibilidade de se arcar com preços de condomínio menores compensam a ausência de área comum. Assim, no presente trabalho, focou-se na estratégia da análise de mercado para encontrar uma boa localização que tornasse o produto estudado competitivo.

3.2 Divisão e Escolha das Macrozonas

O mercado econômico goianiense em 10 macrozonas, facilitando as análises. Tais macrozonas podem ser observadas pelas diferentes cores de marcadores da Figura 2.

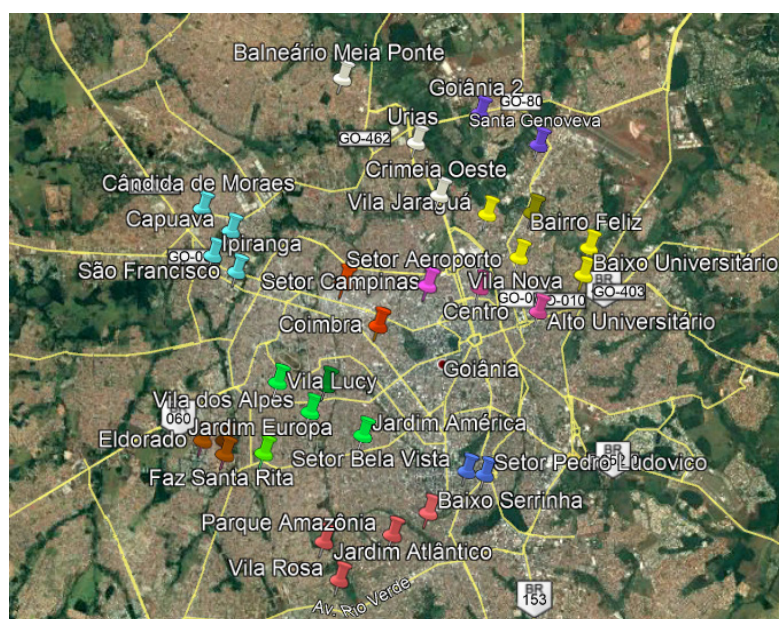


Figura 2: Macrozoneamento do mercado econômico goianiense

Inicialmente, as macrozonas foram filtradas de acordo com sua VSO líquida. A Tabela 1 ilustra os índices de VSO trimestral para cada uma das dez macrozonas.

Macrozona	1ºTRI 15	2ºTRI 15	3ºTRI 15	4ºTRI 15	1ºTRI 16	2ºTRI 16	3ºTRI 16	4ºTRI 16	1ºTRI 17	2ºTRI 17	3ºTRI 17	4ºTRI 17
Macrozona 1	1,96%	8,09%	1,32%	-1,12%	2,90%	1,62%	4,94%	0,99%	0,85%	7,23%	4,28%	1,92%
Macrozona 2	5,35%	5,14%	1,39%	3,51%	1,19%	-0,03%	0,75%	2,18%	2,59%	1,58%	1,28%	4,55%
Macrozona 3	2,46%	8,80%	5,29%	-0,05%	0,84%	-0,65%	1,29%	4,31%	3,25%	3,42%	5,05%	1,80%
Macrozona 4	3,95%	5,13%	6,09%	3,25%	0,89%	-0,50%	-1,00%	0,39%	0,30%	0,10%	0,71%	1,11%
Macrozona 6	23,53%	4,00%	2,14%	0,00%	-0,30%	-3,44%	-1,24%	-1,64%	-0,70%	-0,22%	2,23%	-0,01%
Macrozona 8	4,27%	1,44%	2,68%	0,00%	1,90%	0,97%	0,17%	1,05%	1,27%	0,18%	-0,64%	1,88%
Macrozona 9	5,39%	1,96%	1,59%	0,00%	2,01%	3,98%	1,09%	-0,41%	0,09%	0,88%	0,89%	3,22%
Macrozona 10	0,00%	2,90%	21,59%	0,00%	10,02%	5,68%	3,45%	1,88%	3,13%	4,59%	4,61%	6,93%

Tabela 1: VSO Líquido Trimestral

Os dados das macrozonas 5 e 7 foram insuficientes para qualquer tipo de análise de VSO, descartando-as da análise. Além disso, a participação em audiências públicas de revisão do novo Plano Diretor reforçou a exclusão da macrozona 5, uma vez que não possuirá áreas passíveis de viabilização do produto estudado. Por questões

de VSO abaixo do esperado, para uma boa absorção de algum lançamento, foram descartadas as macrozonas 4, 6 e 8. A macrozona 9 foi descartada porque só poderia viabilizar a localização por PDU (Projeto Diferenciado de Urbanização), não sendo o caso do produto alvo, e VSO também baixa.

Dessa primeira análise, focada em VSO, restaram as macrozonas 1, 2, 3 e 10. Depois de uma visita de campo mais direcionada, a macrozona 10 foi considerada como uma região ainda pouco adensada em Goiânia, que não receberia bem o produto em questão. Logo, as macrozonas a serem analisadas seriam 1, 2 e 3.

3.3 Análise de Oferta das Macrozonas

Devido a incoerências dos dados fornecidos pela ADEMI-GO, antes de realizar a etapa de “Análise de Oferta”, foram analisados os dados a cada mês de estoque, quantidade de unidade vendidas e quantidade de unidades distratadas de cada empreendimento individualmente. Isso possibilitou a correção de incoerências destes dados.

As Figuras 3 e 4 apresentam respectivamente os gráficos de média mensal de VSO bruto e o VSO bruto trimestral de cada macrozona.

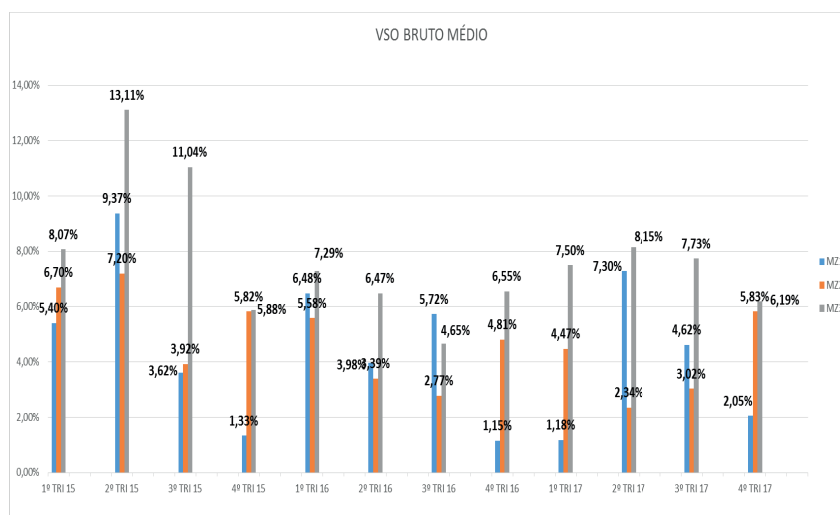


Figura 3: Média mensal de VSO Bruto por Trimestre

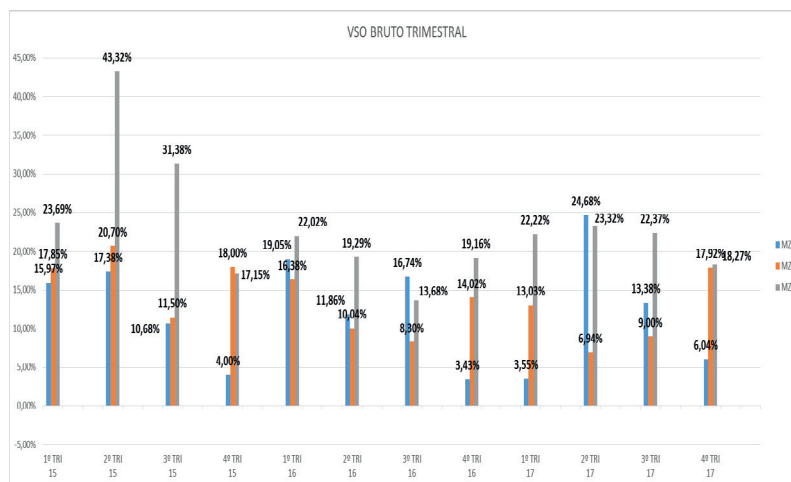


Figura 4: VSO Bruto por Trimestre

Pela análise dos gráficos, percebe-se que a macrozona 3 se destaca das demais, apresentando uma VSO bruta superior em quase todos os trimestres. Entretanto, percebe-se pela análise das Figuras 5 e 6, a seguir, que quando analisado de forma líquida, ou seja, levando em conta os distratos, o resultado difere.

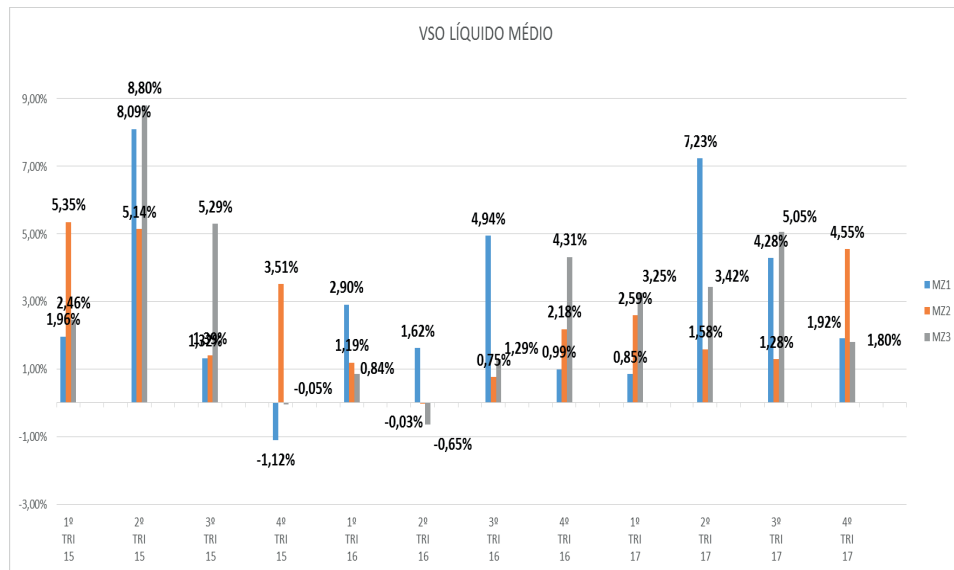


Figura 5: Média mensal de VSO Líquido por Trimestre

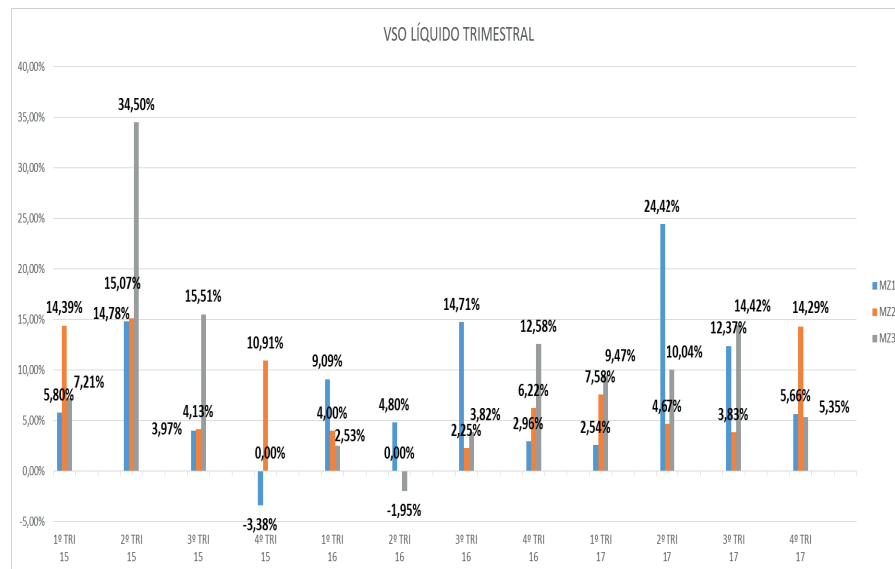


Figura 6: VSO Líquido por Trimestre

Percebe-se, que ao considerar a venda líquida, as macrozonas apresentam comportamentos parecidos, sendo que as macrozonas 1 e 3 apresentam VSO líquido negativo acumulado em pelo menos um ponto na análise trimestral.

Para uma melhor análise comparativa, a Figura 7 traz o comparativo dos valores médios do metro quadrado das 3 macrozonas.

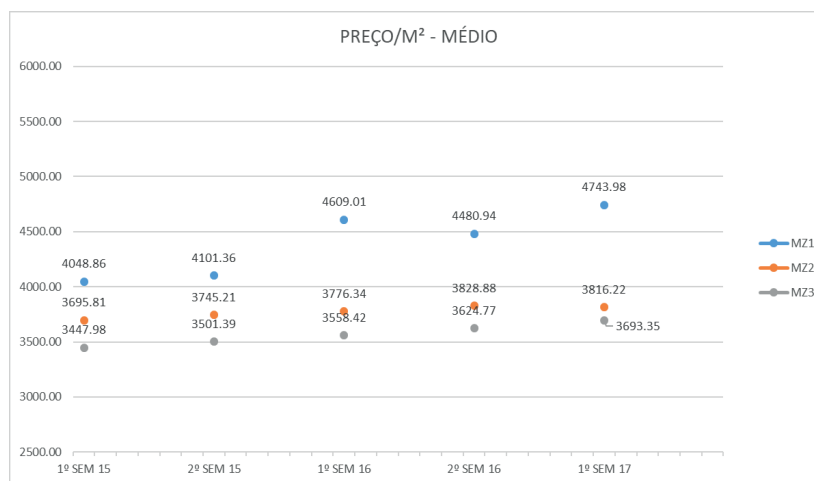


Figura 7: Comparativo do valor de metro quadrado

Ao se fazer uma análise de preços, pode-se perceber que a macrozona 1 tem o melhor preço por área privativa ao longo de todo o histórico analisado. A macrozona 2 apresenta os menores preços mínimos por área privativa e a macrozona 3 tem o pior preço médio por área privativa (não há muita diferença entre os preços máximos e mínimos praticados nessa região quando comparada às outras macrozonas).

Analisando os valores médios, percebe-se que as macrozonas 2 e 3 se assemelham e a macrozona 1 apresenta um valor de venda superior às demais, além de apresentar uma maior valorização do metro quadrado nos últimos 2 anos, período que as outras apresentaram uma estagnação de preços.

Considerando os distratos na análise, a Figura 8 traz o cálculo de um índice que relaciona a quantidade de distratos e a quantidade de unidades vendidas em cada mês. Esse índice foi denominado “qualidade de venda”.

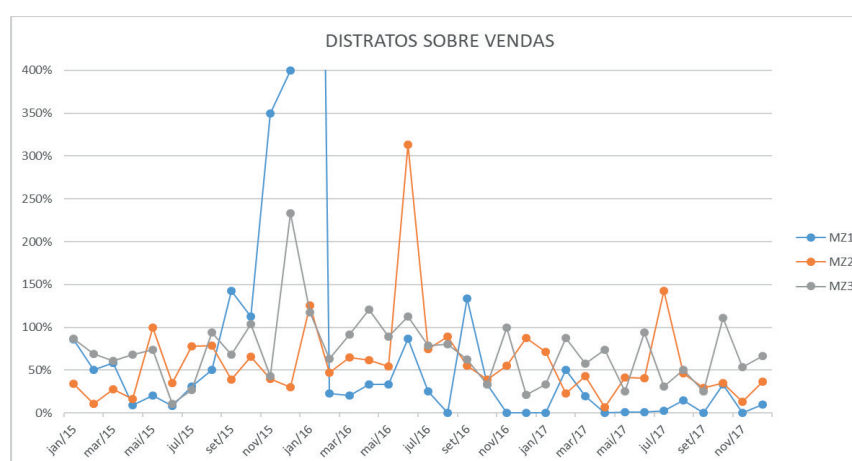


Figura 8: Qualidade de Venda

Sabe-se que quanto menor for esse índice, melhor a qualidade de venda e a macrozona 1 apresentou os menores índices no último ano quando comparada às macrozonas 2 e 3.

Pode-se afirmar que essa macrorregião vem sofrendo menos com os distratos

do que as demais.

Outra análise gráfica foi realizada, representada pela Figura 9, com o estoque de apartamentos em cada macrozona.

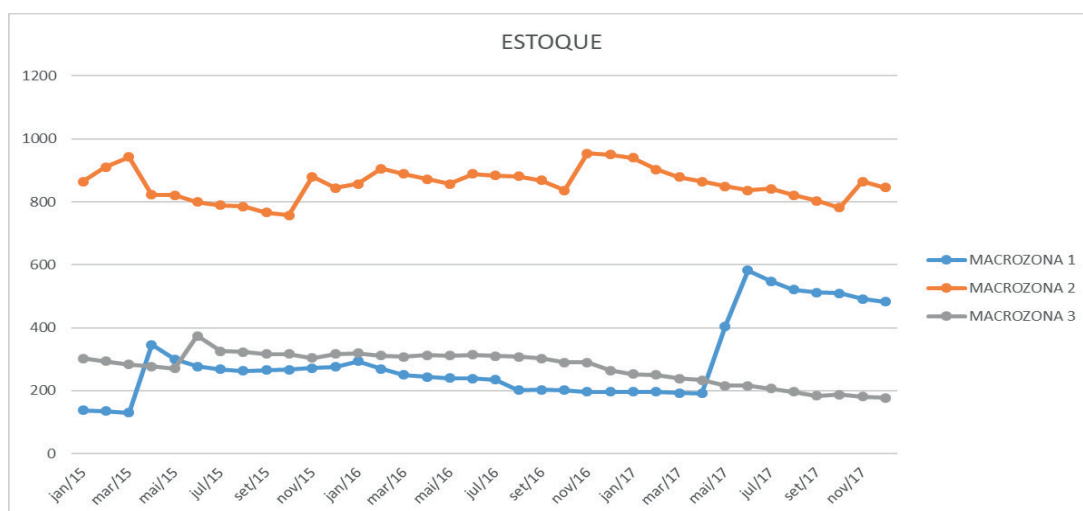


Figura 9: Estoque por Macrozona

A partir da análise do gráfico de estoque foi possível concluir que a macrozona 2 é uma região realmente aquecida e especulada (conforme observado em visita de campo) e, por isso, o seu estoque é consideravelmente maior.

Nas 3 regiões pode-se observar que o estoque vem sendo absorvido. Porém, nota-se poucos lançamentos na macrozona 3, o que dificulta a análise de absorção de estoque nessa região.

Para a escolha da macrozona, ponderou-se que o estoque da macrozona 2 implicasse em maiores concorrências e, para vender bem o produto, precisaria de maiores diferenciais e/ou preço mais barato que os praticados pelo mercado da região. Isso justificaria os preços mínimos praticados na região 2.

O estoque relativamente baixo da macrozona 1 facilita a menor concorrência que consegue cobrar preços maiores, o que aumentaria a margem do negócio.

Observou-se que a macrozona 3 não tinha lançamentos na região que embasassem uma boa análise de estoques, vendas e distratos. Apesar dessa ausência de dados, analisou-se o ambiente das 3 macrozonas.

3.4 Análise de Ambiente Direcionada

Um esboço de um estudo de massa foi realizado para nortear um mapeamento de lotes com dimensões que permitem a construção de um empreendimento com o número de unidades privativas e vagas de garagem exigidas para viabilizar o negócio.

Conforme descrito na metodologia, observou-se que dessas regiões potenciais, apenas as macrozonas 1 e 2 apresentaram áreas ainda não adensadas com valores de terreno passíveis de viabilização, descartando assim a macrozona 3.

Tendo definidas as macrorregiões, foi feita a etapa de análise de ambiente,

mapeando as principais vias e pontos notáveis, conforme Figuras 10 e 11.



Figura 10: Pontos Notáveis Macrozona 1



Figura 11: Pontos Notáveis Macrozona 2

Tais pontos notáveis nortearam a busca pela melhor localização. Na busca por lotes passíveis de viabilização chegou-se nos terrenos listados nas Tabelas 2 e 3.

Terreno	Área (m ²)	Valor (R\$)	Valor/m ² (R\$)
1	481	330.000,00	686,07
2	480	400.000,00	833,33
3	580	400.000,00	689,66
4	507	440.000,00	867,85
5	530	515.000,00	971,70
6	560	425.000,00	758,93
7	494	390.000,00	789,47

Tabela 2: Valores amostrais dos valores de lotes na macrozona 1

Terreno	Área (m ²)	Valor (R\$)	Valor/m ² (R\$)
1	637,00	310.000,00	486,66
2	480,00	280.000,00	583,33
3	540,00	250.000,00	462,96
4	444,50	240.000,00	539,93
5	635,00	280.000,00	440,94

Tabela 3: Valores amostrais dos valores de lotes na macrozona 2

A partir de um estudo de ambiente mais aprofundado e visitas em campo, foram escolhidos para a análise de viabilidade econômico-financeira um lote da macrozona 1 negociado por R\$ 400.000,00 e outro lote da macrozona 2 por R\$ 250.000,00. Estas informações, incluindo os indicadores de oferta e localização, fornecem dados de entrada para um futuro estudo de viabilidade econômica para este segmento de mercado.

4 | CONCLUSÕES

O trabalho permite concluir que a análise mercadológica é de fundamental importância para que a viabilidade econômica seja satisfatória.

Conhecer a oferta e conseguir identificar uma demanda reprimida permite traçar uma inteligência de mercado que cria fundamentos para o desenvolvimento do produto. A análise do ambiente e a preocupação com a localização do empreendimento influenciam diretamente na sua curva de vendas e, conseqüentemente, em poucos desvios em relação ao que foi esperado no traçado da viabilidade.

Pelo que foi estudado, pode-se perceber que um produto a ser desenvolvido em uma região aquecida e com grande volume estocado – como a macrozona 2 – deve ser pensado para competir com grandes diferenciais ou com preços mais baixos que os ofertados pelos concorrentes.

Como os preços de venda são ditados pelo mercado, é interessante buscar regiões que apresentam clara absorção em sua curva de VSO e que tenham maior margem para se trabalhar preços, como é o caso da macrozona 1 que apresenta valor de metro quadrado mais valorizado e que permite a prática de preços mais baratos que o mercado, assumindo postura conservadora sem inviabilizar o empreendimento economicamente.

Além disso, o conservadorismo para evitar imprevistos negativos também compreende conhecer o quanto das vendas realmente é efetivo.

A qualidade de venda deve ser uma preocupação do incorporador que conta com distratos antes de investir.

Para que um empreendimento obtenha resultados positivos e aconteça de forma planejada, verifica-se a necessidade de uma análise criteriosa para uma possível implantação. Desse modo é no mínimo necessário que o empreendedor tome a decisão

de investir baseando-se nos dados econômicos, financeiros e mercadológicos.

O trabalho conclui apontando como os fatores mercadológicos possuem importância para balizar uma subsequente tomada de decisão, fornecendo dados de entrada para um estudo de viabilidade econômico-financeiro confiável e assertivo.

REFERÊNCIAS

- BALARINE, O. *Determinação do impacto de fatores sócio econômicos na formação do estoque habitacional em Porto Alegre*. 1995. Florianópolis. 172 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.
- BARRECA, A.; CURTO, R.; ROLANDO, D. Assessing social and territorial vulnerability on real estate submarkets. *Buildings*, v. 7, n. 4, p. 1-17, 2017.
- DEL GIUDICE, V.; DE PAOLA, P. Real Estate Economics, Management and Investments: New Perspectives and Frontiers. *Buildings*, v. 8, n.3, p. 1-7, 2018.
- FERNANDEZ, J. A. C. G.; ILHA, J. C. G.; OLIVEIRA, R. Análise de mercado para empreendimentos habitacionais multifamiliares. In: Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projeto na Construção de Edifícios, 3., Belo Horizonte, 2003. *Anais...* Belo Horizonte, 2003.
- GOMES, L. P. *Uma Análise Comparativa entre Estudo de Viabilidade Estática e Dinâmica para Diferentes Produtos Imobiliários*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- LIMA JUNIOR, João da Rocha. *Decidir sobre Investimentos no Setor da Construção Civil*. 1998, 74 p. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 1998.
- PASCALE, A., ALENCAR, C. T. *Atributos que configuram qualidade às localizações residenciais: uma matriz para clientes de mercado na cidade de São Paulo*. 2006. São Paulo. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de construção Civil.
- PETERSEN, F. B.; DANILEVICZ, A. M. F. Análise qualitativa e quantitativa de atributos valorativos de empreendimentos imobiliários em Porto Alegre. *Revista Gestão Industrial*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p.1-12, 1 dez. 2006.
- VIANA, D. *Viabilidade de empreendimentos imobiliários e incorporações*. FGV, 2008.
- YUNUS, N. Dynamic Linkages Among US Real Estate Sectors Before and After the Housing Crisis. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, p. 1-26, 2017.

ANÁLISE DO IMPACTO DA CRISE ECONÔMICA NO MERCADO IMOBILIÁRIO DE FORTALEZA UTILIZANDO OS ÍNDICES DE SHARPE E SORTINO

Pedro Oliveira Otoch

Universidade de Fortaleza

Fortaleza - Ceará

Marcelo Augusto Farias de Castro

Universidade de Fortaleza

Fortaleza - Ceará

RESUMO: No cenário atual, a economia nacional vem de uma turbulenta crise econômica que afeta as diversas áreas do mercado financeiro em todo o Brasil. Investidores adotam posição mais conservadora, segurando os investimentos a fim de evitar perdas de capital. Embora as evidências sejam desfavoráveis, oportunidades de investimento surgem durante a crise enquanto outras são afetadas drasticamente. Assim, o presente trabalho analisa o risco e a volatilidade do mercado imobiliário de Fortaleza, baseando-se na série histórica de dados de preço por metro quadrado médio dos 20 (vinte) bairros mais procurados em compra e venda de imóveis de classe média e classe alta, desde o início da crise econômica nacional, Janeiro de 2014, até dezembro de 2017. Calcular o risco por meio do Índice Sharpe e do Índice Sortino para cada bairro, considerando-os como fundos imobiliários, orienta o investidor mostrando a tendência de risco para o retorno esperado e quando analisado a cada ano, mostra como

a crise impactou o mercado imobiliário e as reações da economia nacional. O impacto da atual crise causou um aumento preocupante no risco de investimento imobiliário em Fortaleza, com poucos bairros obtendo retorno médio maior que a média da taxa SELIC. Por outro lado, o cálculo dos indicadores de risco ano a ano mostra que a economia nacional começa a apresentar reação e que os índices voltaram a subir e com perspectiva de melhora.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Mercado Imobiliário, Índice de Sharpe, Índice de Sortino, Análise de risco, Rentabilidade.

ANALYSIS OF THE ECONOMIC CRISIS IN THE REAL ESTATE MARKET OF FORTALEZA USING RISK RATIOS

ABSTRACT: In the current scenario, the national economy comes from a turbulent economic crisis that affects the various areas of the financial market throughout Brazil. Investors adopt a more conservative position, holding the investments to avoid capital losses. While the evidence is unfavorable, investment opportunities emerge during the crisis while others are drastically affected. Thus, the present study analyzes the risk and volatility of the Fortaleza real estate market, based on the historical data series of average square meters

of the 20 (twenty) most sought-after neighborhoods in the purchase and sale of middle-class and class properties high, since the beginning of the national economic crisis, from January 2014 until December 2017. Calculating the risk through the Sharpe Index and the Sortino Index for each neighborhood, considering them as real estate funds, guides the investor by showing the risk trend for the expected return and when analyzed each year, shows how the crisis impacted the real estate market and the reactions of the national economy. The impact of the current crisis caused a worrisome increase in the risk of real estate investment in Fortaleza, with few neighborhoods obtaining an average return higher than the average SELIC rate. On the other hand, the calculation of year-on-year risk indicators shows that the national economy begins to react and that the indexes have risen again.

KEYWORDS: Real Estate Market Analysis, Sharpe Ratio, Sortino Ratio, Risk Analysis, Profitability.

1 | INTRODUÇÃO

A decisão de investir financeiramente inicia-se com a escolha de abdicar certo capital a fim de se obter lucro em um período de tempo. Tal etapa é tão importante quanto o restante do processo de investir, pois requer disciplina, determinação de objetivos, conhecimento e análise de mercado. Para determinação de objetivos, o investidor deve primeiramente identificar seu perfil de investidor, podendo correr maiores riscos ou adotar uma postura mais conservadora e, assim, definir a quantidade do capital que se pretende investir.

Com a atual crise que afeta o povo brasileiro, é justificável que os investidores adotem uma postura mais conservadora, investindo menos capital, a fim de diminuir riscos de perder dinheiro. Por outro lado, com investimentos de renda fixa e poupança com lucros muito baixos, alguns investimentos tem ganhado destaque.

Investindo no mercado imobiliário, o investidor deverá ter consciência que o recurso aplicado em imóveis, seja ainda na planta ou não, apresentará retorno a médio e/ou longo prazo à medida que a região do mesmo sofre valorização e/ou o imóvel em si seja reformado ou bem conservado.

Com a valorização da região e a construção do imóvel concluída, é possível que se obtenha retorno financeiro consideravelmente maior do que em outros investimentos tradicionais e com menor risco. No entanto, para que se obtenham retornos satisfatórios, independente do investimento escolhido, é de extrema importância que se faça uma análise consistente dos riscos apresentados pelo setor no qual está inserido.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral a análise de risco de se investir nos bairros de Fortaleza a partir do cálculo de dois indicadores, Índice Sharpe e Índice Sortino. Para tanto, tem-se como objetivos específicos calcular a variação média para cada bairro, determinar a taxa livre de risco (média da taxa SELIC) e calcular a volatilidade (desvio padrão) das variações calculadas e das

variações mensais da taxa SELIC.

1.1 Índice Sharpe

O indicador de risco criado por William Sharpe busca analisar o fundo a partir do seu histórico de retornos, contrastando o prêmio esperado com seu risco. O índice de Sharpe mede o retorno esperado por unidade de risco (Sharpe, 1994). Segundo Rogers (2005), o Índice Sharpe é a relação entre o Retorno do Ativo comparado com a Taxa livre de risco pela volatilidade dos retornos.

A partir do trabalho de Ricca (2003), os indicadores de desempenho podem apresentar uma previsão de persistência, ficando evidenciado que resultados no passado do investimento trazem informações importantes para o futuro em curto prazo. Para Varga (2001), o Índice de Sharpe é uma das estatísticas de avaliação de desempenho mais conhecidas e sua utilização é vastamente utilizada para análise de risco de fundos de investimentos.

A equação matemática para o Índice Sharpe é descrita na Eq. 1 abaixo:

$$SP = \frac{(E_{RA} - R_F)}{\sigma} \quad (1)$$

Onde:

SP = Índice Sharpe.

E_{RA} = Retorno esperado.

R_F = Retorno Livre de Risco.

σ = Desvio-padrão do retorno (risco do ativo).

Este indicador retorna o nível de risco apresentado pelo Fundo para alcançar determinado retorno financeiro. Quanto maior o índice de Sharpe, menor é o risco sofrido. Já valores menores para o indicador mostram que o Fundo apresenta elevado risco para o retorno esperado (Casaccia, 2011).

Este parâmetro de risco é uma ferramenta importantíssima para auxiliar o investidor a escolher quais fundos investir e ter noção de qual risco está disposto a correr. Entretanto, o índice pode ser falho ao ser utilizado com poucos dados. Recomenda-se que seja utilizado com uma série histórica maior para que os valores e resultados encontrados para o índice de Sharpe sejam mais consistentes e reais.

Segundo Ferreira (2016), para maior certeza do indicador, maior deverá ser o período analisado. Vale ressaltar, conforme informa o próprio autor do índice, o índice de Sharpe não leva em consideração a correlação entre os fundos analisados, assim, o índice pode não apresentar os resultados suficientes para a tomada de decisão do investidor, mas ainda assim, seus resultados podem ser importantes quando usados corretamente (Sharpe, 1994).

1.2 Índice Sortino

Segundo Rollinger (2013), o Índice Sortino é uma modificação do Índice Sharpe. Para o cálculo deste indicador o conceito de risco do ativo, que agora é chamado de *downside risk*, é definido como o desvio-padrão dos retornos que não sejam superiores ao retorno-alvo estipulado pelo investidor.

Rollinger (2013) também afirma que a utilização apenas dos retornos indesejados para o cálculo do risco é mais relevante para o investidor e que é mais apropriado do que o desvio padrão de todos os retornos do ativo.

O Índice Sortino é descrito como na Eq. 2 abaixo:

$$ST = \frac{(E_{RA} - T)}{DR} \quad (2)$$

Onde:

ST = Índice Sortino.

E_{RA} = Retorno Esperado.

T = Retorno-Alvo.

DR = *Downside risk*.

Segundo Ferreira (2016), a ideia do Índice Sortino é calcular o risco de não atingir uma meta pré-estabelecida pelo investidor e que essa seria sua vantagem em relação a outros indicadores de risco, porém ela não anula a necessidade do cálculo de outros índices, como Sharpe.

De acordo com Lima (2008), o Índice Sortino distingue-se do Índice Sharpe ao realizar uma análise de semi-variância chamada de *downside risk*. Esta análise é realizada considerando apenas as variâncias negativas, ou seja, aquelas que não atingem a meta-alvo, mas que não necessariamente signifique uma perda financeira.

Para Jordão (2009), apesar dos inúmeros trabalhos realizados sobre a temática de análise de desempenho de tipos de investimento, alguns índices são mais utilizados, sendo alguns deles Sharpe e Sortino. Jordão também sugere que a utilização de mais de um índice, torna a análise mais completa e menos tendenciosa a um ponto de vista específico.

2 | METODOLOGIA

Foi realizada pesquisa de mercado em empresas que trabalham com mercado imobiliário a fim de obter dados de preço por metro quadrado residencial em Fortaleza entre 2014 e 2017. Foram coletados dados de vinte bairros de classe média e alta para obter resultados amplos da situação do mercado imobiliário de Fortaleza. A coleta também abrangeu para dados da taxa SELIC, disponíveis no site da Receita Federal.

Com os dados coletados, surgiu a necessidade da tabulação dos dados. Como haviam variações nos dados fornecidos pelas empresas e nem todos os dados eram completos, os autores tabularam os dados de forma organizada e que os preços médios por metro quadrado fossem coerentes com a realidade. A tabulação dos dados teve importância para criar uma base única de dados e organizada para realização dos cálculos matemáticos.

Depois de construída a tabela, foi calculada a variação média, a volatilidade e o *downside risk* para cada bairro a partir do cálculo do desvio-padrão de todos os retornos e do desvio-padrão apenas daqueles que não superam a taxa livre de risco, respectivamente. Com os resultados encontrados foi possível calcular os dois indicadores de risco, Índice Sharpe e Índice Sortino, para cada bairro analisado.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Variação Média e Indicadores de Risco

O cálculo da variação média é importante para a análise de desempenho do investimento imobiliário, onde variações positivas e não nulas mostram que ocorreram valorizações do imóvel, valores negativos indicam que ocorreu uma desvalorização e valores nulos significam que o valor do imóvel manteve-se estacionário.

A partir dos dados coletados, a tabela Tab. 1 apresenta os resultados para os cálculos das médias e do desvio padrão (volatilidade) da taxa SELIC e das variações de cada bairro, assim como o cálculo do *downside risk* e os índices Sharpe e Sortino.

	SELIC [%]	Aldeota [%r]	Cocó [%r]	Eng. Luciano Cavalcante [%r]	Guararapes [%r]	Meireles [%r]
Média	0,95%	0,98%	0,72%	0,50%	0,78%	0,73%
Desvio	0,17%	1,72%	0,97%	0,66%	1,04%	1,05%
Sharpe		0,02	-0,24	-0,69	-0,16	-0,21
<i>Downside risk</i>		0,50%	0,39%	0,37%	0,30%	0,33%
Sortino		0,059	-0,604	-1,244	-0,554	-0,661
	SELIC [%]	Papicu [%r]	De Lourdes [%r]	Fátima [%r]	Cidade dos Funcionários [%r]	Cambéa [%r]
Média	0,95%	0,55%	0,54%	0,52%	0,65%	0,56%
Desvio	0,17%	0,53%	0,54%	0,46%	0,73%	0,75%
Sharpe		-0,89	-0,90	-1,09	-0,52	-0,62
<i>Downside risk</i>		0,0032	0,0028	0,0031	0,0031	0,0020
Sortino		-1,49	-1,71	-1,60	-1,21	-2,27
	SELIC [%]	Benfica [%r]	Dionísio Torres [%r]	Jóquei [%r]	José Bonifácio [%r]	Maranguape [%r]
Média	0,95%	0,68%	0,72%	0,87%	0,97%	0,67%
Desvio	0,17%	1,05%	1,51%	0,91%	1,28%	1,38%
Sharpe		-0,26	-0,15	-0,09	0,01	-0,21
<i>Downside risk</i>		0,43%	0,53%	0,23%	0,37%	0,30%
Sortino		-0,631	-0,424	-0,354	0,036	-0,957
	SELIC [%]	Monte Castelo [%r]	Parangaba [%r]	Parquelândia [%r]	Passaré [%r]	Iracema [%r]
Média	0,95%	0,90%	1,27%	0,49%	0,76%	0,42%
Desvio	0,17%	1,64%	2,60%	1,18%	1,27%	0,60%
Sharpe		-0,03	0,12	-0,39	-0,15	-0,88
<i>Downside risk</i>		0,33%	0,35%	0,25%	0,39%	0,23%
Sortino		-0,172	0,907	-1,852	-0,499	-2,326

Tabela 5: Cálculo do Risco utilizando Índice Sharpe e Índice Sortino 2014 a 2017.

Fonte: Próprio Autor (2018).

Onde:

%r = Variação: obtido pela variação do valor de m² do mês de referência pelo mês anterior.

Média = Média de todos os retornos mensais do ativo, sendo ele o Retorno Esperado (E[Ra]).

Desvio-padrão (Volatilidade) = Cálculo do desvio-padrão de todos os retornos do ativo durante o período analisado.

Downside Risk = Cálculo do desvio-padrão de todos os retornos do ativo que não superaram a média da taxa SELIC durante o período analisado.

Os bairros Parangaba e Aldeota apresentaram as maiores variações médias, sendo elas 1,27% e 0,98%, enquanto a taxa SELIC obteve 0,95%. Em contra partida, os bairros Praia de Iracema e Eng. Luciano Cavalcante apresentaram as mais baixas, 0,42% e 0,50%.

O bairro Fátima apresentou a menor volatilidade e o bairro Parangaba a maior, 0,46% e 2,60% respectivamente. A taxa Selic apresentou volatilidade de 0,17%.

Quando comparados em relação ao Índice Sharpe, os ativos que apresentarem maior valor do indicador também apresentarão maior retorno em relação ao risco (SILVA, NOGUEIRA, RIBEIRO. 2015) e o mesmo conceito também é válido para o Índice Sortino.

A partir disso, os bairros Aldeota, José Bonifácio e Parangaba apresentaram ambos os índices positivos e, assim, menores riscos quando comparados com os outros bairros estudados dentro do período de Janeiro/2014 até Dezembro/2017, sendo o bairro Parangaba com os melhores índices, 0,12 para índice de Sharpe e 0,91 para o índice Sortino. Em segundo lugar fica Aldeota com 0,02 e 0,06, respectivamente, e José Bonifácio com 0,01 e 0,04.

Todos os outros bairros estudados apresentaram resultados negativos para ambos os índices durante o período de estudo, o que significa que as variações calculadas nesses bairros foram abaixo da média da taxa SELIC. Observou-se, também, que todos os bairros apresentaram volatilidades superiores a volatilidade da taxa SELIC, o que indica o risco de se investir no setor imobiliário de Fortaleza.

3.2 Análise de Risco e a Crise Econômica Brasileira

Nos últimos anos, o mercado imobiliário no Brasil estava em alta, porém, desde 2014 o cenário mudou. De acordo com Cavallini (2016), os anos de 2010 até 2012 foram anos de crescimento e incremento nos financiamentos para construção e compra de imóveis, porém em 2013 começava a apresentar uma desaceleração e em 2014 a crise começou a dar seus primeiros sinais. As tabelas Tab. 6 e Tab. 7 abaixo mostram como se desenvolveram os indicadores de risco de ano a ano a partir do início da crise.

Ano	Aldeota	Cocó	Eng. Lucia no Cavalcante	Guararapes	Meireles	Papicu	De Lourdes	Fátima	Cidade dos Funcionários	Cambé
2014	0,48	0,26	-0,51	0,45	0,29	0,15	0,42	-0,28	-0,18	0,32
2015	0,00	-0,12	-0,29	-0,15	0,08	-0,03	-0,29	-0,21	0,02	-0,53
2016	-1,69	-2,63	-1,99	-2,83	-2,17	-3,03	-1,39	-1,98	-0,76	-0,44
2017	-0,51	-0,38	-1,52	-0,85	-0,61	-1,56	-0,45	-0,45	-1,47	-0,26

Ano	Benfica	Dionísio Torres	Jóquei	José Bonifácio	Maraponga	Monte Castelo	Parangaba	Parqueândia	Passaré	Praia de Iracema
2014	0,20	0,27	0,81	0,62	-0,07	0,53	0,66	-0,36	0,60	-0,14
2015	-0,28	-0,06	-0,49	-0,38	-0,02	-0,36	-0,01	-0,03	-0,60	-1,65
2016	-1,29	-1,60	-0,80	-0,95	-2,95	-0,45	-1,25	-8,22	-2,03	-0,97
2017	-0,46	-0,82	-1,00	-0,29	-0,35	-0,14	-0,51	-1,53	-0,27	-0,92

Tabela 6: Índice Sharpe ano a ano 2014 a 2017

Fonte: Próprio Autor (2018).

Ano	Aldeota	Cocó	Eng. Lucia no Cavalcante	Guararapes	Meireles	Papicu	De Lourdes	Fátima	Cidade dos Funcionários	Cambé
2014	3,45	1,10	-0,67	1,59	0,78	0,37	1,91	-0,41	-0,42	3,75
2015	0,01	-0,36	-0,98	-1,03	0,51	-0,24	-0,86	-0,56	0,13	-1,13
2016	-1,69	-5,34	-1,99	-3,49	-2,17	-7,91	-1,47	-2,88	-1,55	-1,24
2017	-0,67	-0,59	-1,52	-0,98	-1,05	-1,56	-0,89	-0,89	-2,24	-1,01

Ano	Benfica	Dionísio Torres	Jóquei	José Bonifácio	Maraponga	Monte Castelo	Parangaba	Parqueândia	Passaré	Praia de Iracema
2014	1,29	1,07	4,49	2,86	-0,21	7,64	8,51	-0,53	3,32	-0,29
2015	-0,71	-0,17	-1,45	-0,97	-0,14	-1,43	-0,11	-0,20	-1,44	-4,32
2016	-1,53	-2,91	-2,89	-1,96	-2,95	-1,66	-2,67	-8,22	-2,03	-3,54
2017	-0,49	-0,97	-1,49	-0,48	-1,36	-0,49	-1,12	-3,71	-0,72	-2,33

Tabela 7: Índice Sortino ano a ano 2014 a 2017

Fonte: Próprio Autor (2018).

Muitos dos bairros estudados ainda apresentavam indicadores positivos no ano de 2014, porém com a instabilidade econômica brasileira, os mesmos indicadores começaram a decrescer e atingir o auge da queda em 2016 onde todos os bairros estudados apresentam ambos, Índice Sortino e Índice Sharpe, negativos. Em 2017, a economia nacional começou a apresentar resposta positiva, reagindo à crise, o que é comprovado com o aumento dos indicadores de risco no mesmo ano, porém os mesmos permanecem negativos.

A partir dos resultados do cálculo dos indicadores de risco individualmente a cada ano, apresentou mais claramente o desenvolvimento da crise imobiliária. Para o ano de 2014, os índices variavam entre -0,51 e 0,81 para Sharpe e entre -0,67 e 7,64 para Sortino. Em 2015, o risco aumentou e atingiu seu ápice em 2016 com variações

entre -8,22 a -0,44 e -8,22 a -1,24 para Sharpe e Sortino respectivamente. Por outro lado, no ano de 2017, a economia nacional começou a apresentar reação e os índices voltaram a subir e com perspectiva de melhora com variações de -1,56 a -0,13 e -3,71 a -0,48.

4 | CONCLUSÃO

A partir deste trabalho, pode-se concluir que os indicadores de risco desenvolvidos por Sharpe e Sortino podem ser aplicados para analisar o risco de qualquer tipo de investimento a partir de uma série histórica de dados para obter resultados plausíveis. Baseando-se na série histórica do fundo, seja ele imobiliário ou não, esses índices expressam a quantidade de risco a partir da relação entre retorno e volatilidade do fundo.

Os investidores buscam obter lucros, com certa margem de rentabilidade, porém com o menor risco possível. Existem muitas opções e oportunidades de investimento, sendo algumas com baixo risco e baixa rentabilidade, que geralmente são mais procuradas por investidores mais conservadores. Por outro lado, existem investimentos com maior risco, mas com rentabilidades maiores; já essas exigem análise mais detalhada para evitar perdas. Por fim, existem os investimentos de alto risco que possuem baixa rentabilidade, os quais devem ser evitados.

Dentre as opções de investimento existentes, é recomendável que se faça uma análise de risco para que o investidor possa avaliar se a variação alcançada cobre o risco que está atrelado ao setor ou ao ativo em si.

A partir dos resultados encontrados, tornou-se possível mensurar o impacto da crise econômica nacional no mercado imobiliário de Fortaleza. Para tanto, observou-se que o mercado entrou em queda a partir de 2014 e atingiu o ápice em 2016, quando ambos os índices foram negativos.

Os resultados também mostram que os índices tendem a persistirem com os mesmos desempenhos encontrados no passado, os que sugerem que os valores negativos pendurem por mais alguns anos.

A coleta de dados sobre o investimento é muito importante para o cálculo dos índices. Recomenda-se que a base de dados contenha pelo menos 36 dados, pois, assim, os resultados encontrados apresentarão mais robustez.

Ainda com todos esses dados, o investidor fica exposto ao risco de mercado em queda. Como foi apresentada no trabalho, a atual crise econômica nacional afetou o mercado imobiliário de Fortaleza, em que todos os bairros analisados sofreram aumento considerável de risco por investimento e apenas três bairros permaneceram com variação maior que a variação média da Taxa SELIC.

Os índices de Sharpe e Sortino podem orientar e dar confiança ao investidor com relação ao padrão de comportamento do fundo de investimento, porém existem outras

variáveis externas que podem influenciar o retorno esperado, como crises econômicas e políticas nacionais ou internacionais.

REFERÊNCIAS

CAVALLINI, M. **Crédito para casa própria tem queda de 33% em 2015**. Abecip. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/imprensa/abecip-na-midia/credito-para-casa-propria-tem-queda-de-33-em-2015-mostra-abecip>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CASACCIA, M.C.; GALLI, O.C.; MACÊDO, G.R.; LEITÃO, C. **Análise do desempenho de fundos de investimento: um estudo em ações brasileiras no período de janeiro 2004 a agosto 2009**. Organizações em contexto, São Bernardo do Campo, ISSN 1982-8756 • Ano 7, n. 13, jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/viewFile/2711/pdf_22>. Acesso em: 15 Jun. 2018.

FERREIRA, E.C. **A utilização do índice de Sharpe como ferramenta para comparação de risco/retorno em fundos de investimento**. 2016. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a16v37n15/16371526.html>>. Acesso em: 17 Mar. 2018.

JORDÃO, G.A.; MOURA, M.L. **Análise de desempenho de fundos multimercados brasileiros**. Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/sbe/EBE09/paper/viewFile/1016/352>>. Acesso em: 29 Jun. 2018.

LIMA, A.C. **Existe Consistência Entre os Indicadores de Desempenho dos Fundos de Investimento do Tipo Previdência Privada?** Universidade Federal de Pernambuco. 2008. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/11semead/resultado/trabalhosPDF/237.pdf>>. Acesso em: 18 Jun. 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Tesouro Direto**. 2018. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2031:2:::~:](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2031:2:::)>. Acesso em: 17 Mai. 2018.

RICCA, J.M. **Análise de Persistência de Performance de Investimento: Há Evidências De Persistências Em Fundos Ativos De Ibovespa Para Cliente De Varejo?** Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3756/000333397.pdf>>. Acesso em: 26 Jun. 2018.

ROLLINGER, T.N.; HOFFMAN, S.T. **Sortino: A ‘sharper’ ratio**. Red Rock Capital, LLC. Newport Beach, CA. 2013. Disponível em: <http://www.redrockcapital.com/Sortino__A__Sharper__Ratio__Red_Rock_Capital.pdf>. Acesso em: 17 Mar. 2018.

ROGERS, P.; RIBEIRO, K.C.S.; SOUSA, A.F. **Comparações múltiplas das carteiras de bolsa no Brasil: avaliação da performance do índice de governança corporativa**. Revista de Gestão da USP, São Paulo, v.12, n. 4, p. 55-72, out/dez. 2005.

SHARPE, W.F. **The Sharpe Ratio. The journal of portfolio management**. Stanford University. 1994. Disponível em: <<http://web.stanford.edu/~wfsharpe/art/sr/sr.htm>>. Acesso em: 15 Jun. 2018.

SILVA, B.A.O.; NOGUEIRA, S.G.; RIBEIRO, K.C.S. **Aplicação prática do índice de Sharpe na determinação de um portfólio de ótimos ativos**. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rea/article/viewFile/884/831>>. Acesso em: 17 Mar. 2018.

VARGA, G. Índice de Sharpe e outros indicadores de **performance aplicados a fundos de ações brasileiros**. Revista de Administração Contemporânea – RAC, v.5, n.3, p.215-243, set/dez 2001.

ANÁLISE COMPARATIVA DE RISCO E RETORNO ENTRE TÍTULOS PÚBLICOS E MERCADO IMOBILIÁRIO DE FORTALEZA

Pedro Oliveira Otoch

Universidade de Fortaleza
Fortaleza - Ceará

Marcelo Augusto Farias de Castro

Universidade de Fortaleza
Fortaleza - Ceará

RESUMO: A atual instabilidade econômica no país tem gerado insegurança nos investidores. Onde antes existiam ganhos, valorização e constantes altas, hoje apresenta risco, estagnação e uma timidez exacerbada em função da dinâmica atual do mercado. Entretanto, as oportunidades de arbitragem podem apresentar melhores variações levando em consideração a mesma tipologia de investimento. Todavia, o investidor deve analisar cada oportunidade antes de tomar a decisão de investir. O objetivo deste trabalho foi comparar os investimentos imobiliários em Fortaleza com os títulos públicos. Para tanto, foi realizado uma análise comparativa de variações esperadas e risco de mercado utilizando o índice de Sharpe entre 20 bairros EM Fortaleza e os títulos públicos LFT, LTN, NTN-B, NTN-B principal, NTN-C e NTN-F durante janeiro/14 a dezembro/17. Como resultado foi encontrado que, no ano de 2014, 25% dos bairros apresentaram variação média entre 2% e 3% ao mês e aproximadamente 75% apresentavam variações maiores do

que os títulos públicos, que apresentavam variações abaixo de 1%. A partir de 2015, esse movimento se inverteu e os bairros de Fortaleza começaram a apresentar variações menores que os títulos públicos. Em 2016, os valores do índice de Sharpe ficaram entre -3,00% e -0,44%, indicando um aumento do risco no setor. Assim, os títulos públicos ficaram mais atraentes entre 2015 e 2017. Em 2017, a variação nos bairros de Fortaleza apresentou sinais de melhoria, mas ainda não superaram os investimentos de renda fixa. Os resultados encontrados podem ajudar investidores a melhorarem suas decisões, buscando posições mais seguras durante o período de crise.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Mercado Imobiliário, Índice de Sharpe, Títulos públicos, Análise de risco, Rentabilidade.

ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE ECONOMIC CRISIS ON THE REAL ESTATE MARKET IN FORTALEZA USING THE SHARPE AND SORTINO RATIOS

ABSTRACT: The current economic instability in the country has generated investor insecurity. Where previously there were gains, appreciation and high constants, today it presents risk, stagnation and an exacerbated shyness due to the current dynamics of the market. However,

arbitrage opportunities can present better returns taking into account the same type of investment. However, the investor should analyze each opportunity before making the decision to invest. The objective of this study was to compare real estate investments in Fortaleza with public bonds. To do so, a comparative analysis of profitability and market risk using the Sharpe ratio between 20 EM Fortaleza neighborhoods and the public securities LFT, LTN, NTN-B, main NTN-B, NTN-C and NTN-F during January / 14 to December / 17. As a result, it was found that in the year of 2014, 25% of the districts had an average variation between 2% and 3% a month, and approximately 75% had greater variations than the public securities, which had variations below 1%. As of 2015, this movement has reversed and the neighborhoods of Fortaleza began to show smaller variations than the public bonds. In 2016, Sharpe's index values were between -3.00% and -0.44%, indicating an increased risk in the industry. Thus, public bonds became more attractive between 2015 and 2017. In 2017, the variation in the neighborhoods of Fortaleza showed signs of improvement, but still did not surpass fixed-income investments. The results found may help investors improve their decisions by seeking more security positions during the crisis period.

KEYWORDS: Real Estate Market Analysis, Sharpe Index, Public Securities, Risk Analysis, Profitability.

1 | INTRODUÇÃO

O mercado brasileiro, como um todo, sofre variações frequentes de valorização e desvalorização, sendo alguns setores mais sensíveis do que outros. Essas variações exigem do investidor consciente uma análise criteriosa a fim de reduzir as perdas e potencializar seus ganhos.

Para muitos investidores, o período de crise que o Brasil vivenciou entre 2014 a 2017 e continua vivenciando os impactos por ela causados é um momento de retração dos investimentos. Por outro lado, investidores mais experientes veem esse momento como uma ótima oportunidade para mudar as tipologias de investimento e arriscar em setores que estiveram em queda, mas que possuem um grande potencial de crescimento.

Além da experiência que é adquirida com o tempo, grandes investidores se utilizam de modelos e teorias matemáticas para suas tomadas de decisão. A estatística aplicada à economia é uma grande aliada para a tomada de decisões financeiras corretas. Para tanto, o investidor deve blindar-se de conceitos matemáticos de estatística a fim de evitar perdas e que seus ganhos não sejam apenas eventualidades.

É importante, também, que o investidor sempre busque por novas oportunidades de investimento, pois, mesmo que outra tipologia não apresente o mesmo desempenho para um determinado período econômico, basta que uma crise ou determinação política aconteça para que a situação se inverta.

Diante desta situação, o presente trabalho teve como objetivo analisar o mercado imobiliário de Fortaleza durante o período da crise de 2014, a fim de mensurar os

impactos causados pela mesma e realizar uma análise comparativa com investimentos em papéis de títulos públicos para, assim, encontrar quais as situações em que era mais vantajoso investir no mercado imobiliário e quais situações os investimentos de renda fixa obtiveram melhores desempenhos de risco e retorno.

1.1 Ativos Financeiros

Segundo Hendriksen & Van Breda (1997), ativos são aplicações de recursos que devem produzir algum tipo de retorno positivo ao investidor. Aqueles que tenham resultados negativos ou nulos não são considerados ativos, mas sim, passivos.

Para Fulgêncio (2007), a definição de ativo é fundamental na contabilidade e é expressa como bens, recursos, direitos e outros que compõem o patrimônio de uma pessoa e que geram lucro por meio de pagamentos ou valorização.

1.2 Títulos Públicos

Dentre as diversas tipologias de investimento, uma bastante comum entre os investidores mais conservadores são os títulos públicos. Segundo Franco (2010), os títulos públicos são papéis emitidos pelo governo federal a fim de arrecadar recursos para pagar as dívidas nacionais. A compra de títulos públicos é comparada como um empréstimo ao governo para quitar as dívidas públicas, como segurança, saúde, educação e outras.

A popularização dos investimentos em títulos públicos está relacionada com a segurança oferecida pelo investimento. O baixo risco de se investir nessa tipologia de ativo é devido o lançador dos papéis ser o próprio governo federal. Outro fator que atrai investidores inexperientes é o baixo custo de compra dos títulos (Franco, 2010).

Esta tipologia de investimento ainda pode ser subdividida em duas modalidades: as pré-fixadas e as pós-fixadas.

Os títulos pré-fixados possuem a taxa de retorno esperada definida no ato de aquisição do título e o lucro será exatamente a quantia investida mais o rendimento esperado caso o investidor mantenha os papéis até a data de vencimento dos mesmos.

Já os títulos pós-fixados, a taxa de retorno esperada é atrelada a algum índice econômico, podendo ele ser o IPCA, Taxa SELIC, entre outros.

Segundo Pimentel (2015) alguns dos principais títulos públicos são:

- Letras do Tesouro Nacional - LTN;
- Letras Financeiras do Tesouro (Tesouro SELIC) - LFT;
- Notas do Tesouro Nacional - NTN;

As notas do tesouro nacional são elas: NTN-B, NTN-B Principal, NTN-C e NTN-F. Essas notas se diferem quanto à liquidez e quanto à taxa de juros na qual está atrelada, podendo ser pré-fixada ou pós-fixada. Por exemplo, a nota NTN-B possui rentabilidade pós-fixada sobre a taxa IPCA+ e possui juros pré-fixados que são pagos a cada seis meses. Já a nota NTN-B Principal, que também é atrelada à taxa

IPCA+, possui pagamento apenas ao final da aplicação e não possui cupom de juros (Pimentel, 2015).

1.3 Retorno Sobre Investimento

Um dos mais importantes indicadores para os investidores é o retorno sobre um investimento. Segundo Assaf Neto (2008), a escolha por investir abrange todas as etapas de decisão e determinação dos ativos a fim de obter lucros. Essa escolha é atrativa ao investidor quando o retorno sobre o investimento é maior que a taxa mínima de atratividade.

Para Paduam (2015), o cálculo do retorno sobre um investimento expressa uma relação entre o lucro ou desvalorização obtido a partir de um investimento e o valor do recurso investido. Existem diversas fórmulas para o cálculo do retorno sobre um investimento e não há uma conformidade absoluta sobre este conceito. Para este trabalho será adotado aquela que mais se adequa à base de dados adotada.

Para Botchkarev & Andru (2011), para calcular o retorno sobre um investimento, os lucros de um investimento são divididos pelo custo do investimento e seu resultado é expresso em porcentagem.

Segue abaixo a Eq. 1 para o cálculo do retorno segundo Botchkarev & Andru:

$$\text{Retorno (\%)} = \frac{(\text{Retorno obtido} - \text{Valor investido})}{\text{Valor investido}} \quad (1)$$

1.4 Índice Sharpe

O índice de desempenho criado por William Sharpe é um indicador de risco que se baseia no retorno esperado de um ativo, em uma taxa livre de risco e o desvio padrão de todas as variações passadas do ativo (Sharpe, 1994). O trabalho realizado por Ricca (2003) apresentou que fundos ativos apresentam certa inércia, tendendo a persistir com determinado desempenho passado no futuro, ou seja, apresentou que resultados passados de risco e retorno tendem a apresentar uma mesma previsão em curto prazo.

Segundo Varga (2001), o Índice Sharpe é um dos modelos matemáticos estatísticos mais utilizados para avaliar o desempenho de um fundo ativo e sua utilização é vasta, podendo ser utilizada para mensurar o risco de várias tipologias de fundo de investimento.

De acordo com Rogers (2005), o indicador de risco criado por Sharpe é definido pela diferença entre o retorno esperado do ativo e uma taxa livre de risco, dividido pelo seu desvio padrão.

A equação matemática para o cálculo do Índice Sharpe é apresentada pela Eq. 2 abaixo:

$$SP = \frac{(E_{RA} - R_F)}{\sigma} \quad (2)$$

Onde:

SP = Índice Sharpe.

= Retorno esperado.

= Retorno Livre de Risco.

σ = Desvio-padrão do retorno (risco do ativo).

Este indicador resulta no nível de risco apresentado pelo fundo a fim de obter determinado retorno financeiro. A partir da Eq. 2, tem-se que para valores elevados do Índice Sharpe, menor será o risco obtido e para baixos valores, o indicador mostra que o fundo apresenta risco para obter o retorno esperado.

Este índice de desempenho é um parâmetro importante para guiar o investidor na escolha de quais fundos investirem e poder mensurar o risco no qual está submetido. Entretanto, o índice pode apresentar resultados incoerentes ao ser utilizado com poucos dados.

Recomenda-se que quanto maior seja a série histórica utilizada, mais coerente serão os valores e resultados encontrados para o índice de Sharpe. Para obter mais certeza do indicador, mais extensa deverá a série histórica analisada (Ferreira, 2016).

2 | METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho de análise comparativa, foi realizada uma pesquisa de mercado em empresas que trabalham no mercado imobiliário de Fortaleza a fim de coletar preços médios por metro quadrado para compra de imóveis residenciais em vinte bairros de classe média a alta, considerando cada bairro como um ativo de investimento imobiliário. Também foram coletados os preços de compra dos títulos LFT, LTN, NTN-B, NTN-B principal, NTN-C e NTN-F a partir do site do Ministério da Fazenda.

Para ambos dados, mercado imobiliário e papéis de títulos públicos, foram coletados para o período de janeiro/2014 até dezembro/2017. Para os títulos públicos que venciam antes de dezembro/2017, foram coletados dados para os mesmos títulos, mas com vencimento após dezembro/2017 e acrescentado apenas os valores para os meses que faltariam para completar a série histórica.

Após coletados os dados e elaborada a tabulação dos dados para ambos, mercado imobiliário e títulos públicos, foram calculados dois importantes indicadores de desempenho para todo o período estudado: retorno sobre investimento e índice Sharpe. Por fim, foram calculados os mesmos indicadores de desempenho para cada ativo em cada ano individualmente, entre 2014 e 2017.

3 | RESULTADOS

3.1 Cálculo do Índice Sharpe

A partir dos dados de preço médio mensal, foram calculadas as variações médias mensais e variação da taxa SELIC e, a partir desses valores, foi calculado o Índice Sharpe tanto para os bairros de Fortaleza como para os títulos públicos analisados.

A tabela Tab. 1 apresenta, separadamente, os resultados de variação média ao ano e Índice Sharpe em ordem decrescente, sendo o primeiro lugar aquele com melhor indicador.

	Investimento	Variação média a.a.		Investimento	Índice Sharpe
1º	Parangaba	16,76%	1º	Monte Castelo	0,53
2º	NTN-B Principal	14,91%	2º	NTN-B Principal	0,25
3º	Aldeota	12,71%	3º	Parangaba	0,12
4º	José Bonifácio	12,49%	4º	LFT	0,02
5º	LFT	12,07%	5º	Aldeota	0,02
6º	Cambéba	11,91%	6º	José Bonifácio	0,01
7º	Monte Castelo	11,55%	7º	Cambéba	-0,02
8º	Jóquei	11,21%	8º	Jóquei	-0,09
9º	De Lourdes	10,63%	9º	De Lourdes	-0,12
10º	Guararapes	10,04%	10º	LTN	-0,13
11º	Passaré	9,71%	11º	Cidade dos Funcionários	-0,15
12º	LTN	9,40%	12º	Dionísio Torres	-0,15
13º	Meireles	9,38%	13º	Passaré	-0,15
14º	Dionísio Torres	9,25%	14º	Guararapes	-0,16
15º	Cocó	9,13%	15º	Maraponga	-0,21
16º	Benfica	8,66%	16º	Meireles	-0,21
17º	Cidade dos Funcionários	8,62%	17º	Cocó	-0,24
18º	Maraponga	8,48%	18º	Benfica	-0,26
19º	NTN-B	8,15%	19º	Fátima	-0,35
20º	Fátima	7,44%	20º	NTN-C	-0,36
21º	Papicu	6,75%	21º	Papicu	-0,37
22º	NTN-C	6,73%	22º	NTN-B	-0,39
23º	Eng Luciano Cavalcante	6,25%	23º	Parquelândia	-0,39
24º	Parquelândia	6,19%	24º	NTN-F	-0,43
25º	Praia de Iracema	5,24%	25º	Eng Luciano Cavalcante	-0,69
26º	NTN-F	3,25%	26º	Praia de Iracema	-0,88

Tabela 1: Resultados variação média e Índice Sharpe 2014 a 2017

Fonte: Próprio Autor (2018).

3.2 Análise do Risco e Retorno Anual e a Crise Econômica Brasileira

As tabelas Tab. 2 e Tab. 3 abaixo classificam, separadamente, em ordem decrescente os resultados obtidos pelo cálculo de retorno e Índice Sharpe para cada ano durante o período da crise nacional.

2014				2015			
Investimento	Var. a.a.	Investimento	Sharpe	Investimento	Var. a.a.	Investimento	Sharpe
1° Parangaba	49,38%	1° Jóquei	0,81	1° Meireles	15,17%	1° Benfica	0,28
2° José Bonifácio	30,23%	2° Parangaba	0,66	2° Cidade dos Funcionários	14,40%	2° Meireles	0,08
3° Monte Castelo	29,02%	3° José Bonifácio	0,62	3° Aldeota	13,36%	3° Cid. dos Func.	0,02
4° Aldeota	28,89%	4° Passaré	0,60	4° LFT	13,17%	4° Aldeota	0,00
5° Passaré	27,99%	5° Monte Castelo	0,53	5° Parangaba	12,61%	5° Parangaba	-0,01
6° Cambeba	26,06%	6° Aldeota	0,48	6° Maraponga	12,60%	6° Maraponga	-0,02
7° Jóquei	25,75%	7° Guararapes	0,45	7° ParqueLândia	12,47%	7° Papicu	-0,03
8° Guararapes	20,56%	8° De Lourdes	0,42	8° Papicu	12,46%	8° ParqueLândia	-0,03
9° De Lourdes	20,21%	9° NTN-B Principal	0,40	9° NTN-B Principal	12,42%	9° Dionísio Torres	-0,06
10° Dionísio Torres	16,32%	10° Cambeba	0,32	10° Dionísio Torres	11,15%	10° NTN-B Principal	-0,07
11° Benfica	16,18%	11° Meireles	0,29	11° Cocó	10,66%	11° LFT	-0,10
12° Meireles	15,53%	12° Dionísio Torres	0,27	12° Guararapes	10,37%	12° Cocó	-0,12
13° Cocó	15,22%	13° Cocó	0,26	13° LTN	9,56%	13° Guararapes	-0,15
14° NTN-B Principal	15,03%	14° Benfica	0,20	14° Eng Luciano Cavalcante	9,13%	14° Fátima	-0,21
15° Papicu	13,55%	15° LTN	0,18	15° Cambeba	8,87%	15° NTN-C	-0,26
16° LTN	12,31%	16° Papicu	0,15	16° Benfica	8,62%	16° De Lourdes	-0,29
17° Maraponga	11,22%	17° Maraponga	-0,07	17° Jóquei	8,57%	17° Eng Luc. Cavalc.	-0,29
18° Praia de Iracema	10,96%	18° Praia de Iracema	-0,14	18° NTN-C	8,57%	18° Monte Castelo	-0,36
19° LFT	10,80%	19° Cid. dos Func.	-0,18	19° NTN-B	8,26%	19° José Bonifácio	-0,38
20° Fátima	10,29%	20° LFT	-0,18	20° José Bonifácio	8,09%	20° NTN-B	-0,47
21° Cid. dos Func.	10,17%	21° NTN-C	-0,24	21° De Lourdes	8,08%	21° Jóquei	-0,49
22° ParqueLândia	9,34%	22° Fátima	-0,28	22° Fátima	7,64%	22° LTN	-0,50
23° Eng Lu. Cavalc.	8,33%	23° NTN-F	-0,32	23° Monte Castelo	6,34%	23° Cambeba	-0,53
24° NTN-B	7,02%	24° NTN-B	-0,35	24° Passaré	5,65%	24° Passaré	-0,60

25°	NTN-F	5,70%	25°	Parquelândia	-0,36	25°	Praia de Iracema	1,64%	25°	NTN-F	-0,68
26°	NTN-C	4,79%	26°	Eng Luc. Cavalcante	-0,51	26°	NTN-F	-0,47%	26°	Praia de Iracema	-1,65

Tabela 2: Resultados variação média e Índice Sharpe 2014 e 2015

Fonte: Próprio Autor (2018).

2016				2017							
Investimento	Var. a.a.	Investimento	Sharpe	Investimento	Var. a.a.	Investimento	Sharpe				
1°	NTN-B Principal	18,50%	1°	LTN	0,45	1°	NTN-B Principal	13,76%	1°	NTN-B Principal	0,55
2°	LTN	15,73%	2°	NTN-B Principal	0,31	2°	LFT	10,26%	2°	LFT	0,14
3°	LFT	14,01%	3°	LFT	-0,06	3°	NTN-B	9,44%	3°	NTN-B	-0,08
4°	Cambeba	8,40%	4°	Cambeba	-0,44	4°	Monte Castelo	7,99%	4°	NTN-F	-0,13
5°	Cid. dos Func.	7,83%	5°	Monte Castelo	-0,45	5°	José Bonifácio	7,81%	5°	Monte Castelo	-0,14
6°	De Lourdes	7,83%	6°	NTN-F	-0,51	6°	Benfica	7,67%	6°	LTN	-0,26
7°	NTN-B	7,79%	7°	NTN-B	-0,52	7°	NTN-F	7,67%	7°	Cambeba	-0,26
8°	NTN-C	7,52%	8°	NTN-C	-0,54	8°	De Lourdes	7,64%	8°	Passaré	-0,27
9°	José Bonifácio	6,70%	9°	Cidade dos Func.	-0,76	9°	Aldeota	7,33%	9°	Bonifácio	-0,29
10°	Jóquei	6,57%	10°	Jóquei	-0,80	10°	Passaré	7,24%	10°	Maraponga	-0,35
11°	Parangaba	5,90%	11°	José Bonifácio	-0,95	11°	Cocó	6,93%	11°	Cocó	-0,38
12°	Monte Castelo	5,66%	12°	Praia de Iracema	-0,97	12°	Fátima	6,80%	12°	NTN-C	-0,44
13°	Fátima	5,30%	13°	Parangaba	-1,25	13°	Meireles	6,64%	13°	De Lourdes	-0,45
14°	Praia de Iracema	5,11%	14°	Benfica	-1,29	14°	Cambeba	6,42%	14°	Fátima	-0,45
15°	Guararapes	5,10%	15°	De Lourdes	-1,39	15°	Parangaba	6,18%	15°	Benfica	-0,46
16°	Dionísio Torres	4,70%	16°	Dionísio Torres	-1,60	16°	Jóquei	6,14%	16°	Aldeota	-0,51
17°	Maraponga	4,57%	17°	Aldeota	-1,69	17°	Maraponga	5,92%	17°	Parangaba	-0,51
18°	Cocó	4,46%	18°	Fátima	-1,98	18°	Dionísio Torres	5,77%	18°	Meireles	-0,61
19°	Aldeota	3,95%	19°	Eng Luc. Cavalcante	-1,99	19°	Guararapes	5,59%	19°	Dionísio Torres	-0,82
20°	Benfica	3,15%	20°	Passaré	-2,03	20°	Eng Luciano Cavalcante	5,08%	20°	Guararapes	-0,85
21°	Eng Luc. Cavalc.	2,75%	21°	Meireles	-2,17	21°	Praia de Iracema	3,92%	21°	Praia de Iracema	-0,92
22°	Papicu	2,40%	22°	Cocó	-2,63	22°	NTN-C	3,67%	22°	Jóquei	-1,00

23°	Meireles	1,30%	23°	Guararapes	-2,83	23°	Parquelândia	2,57%	23°	Cidade dos Func.	-1,47
24°	Passaré	1,06%	24°	Maraponga	-2,95	24°	Cidade dos Funcionários	2,53%	24°	Eng Luc. Cavalcante	-1,52
25°	Parquelândia	1,04%	25°	Papicu	-3,03	25°	LTN	0,75%	25°	Parquelândia	-1,53
26°	NTN-F	0,52%	26°	Parquelândia	-8,22	26°	Papicu	-0,24%	26°	Papicu	-1,56

Tabela 3: Resultados para variação média e Índice Sharpe 2016 e 2017

Fonte: Próprio Autor (2018).

4 | DISCUSSÃO

A partir da tabela Tab. 6, pôde-se extrair os resultados de risco e retorno calculado para cada bairro e título estudado durante todo o período em análise.

Os resultados da Tab. 6 mostram que, para todo o período de 2014 a 2017, os bairros Parangaba e Aldeota apresentaram retornos de 16,76% e 12,71% e Índice Sharpe de 0,12 e 0,02. Os títulos NTN-B principal e LFT ficam muito próximos com retornos de 14,91% e 12,07% e Índices Sharpe de 0,25 e 0,02.

Por outro lado, quando analisado ano-a-ano, a situação pode ser diferente. No começo da crise, em 2014, os bairros Parangaba e José Bonifácio apresentam os melhores retornos, 49,38% e 30,23% respectivamente, bem superiores aos títulos públicos, em que o maior rendimento foi encontrado para NTN-B Principal (15,03%). Para o Índice Sharpe a situação também é a mesma. Parangaba e José Bonifácio ocupam a segunda e terceira posição com 0,66 e 0,62. Para os títulos, a NTN-B principal com 0,40 e em seguida a LTN com 0,18.

No ano de 2015, o bairro Parangaba tem variação reduzida para 12,61%, abrindo espaço para os bairros Meireles com 15,17% e Cidade dos Funcionários com 14,40%. A LFT começa a se tornar atrativa, ficando com 13,17% de variação média ao ano e para o Índice Sharpe o investimento no mercado imobiliário continua mais atrativo, com os bairros Meireles e Cidade dos Funcionários apresentando 0,08 e 0,02 e LFT com -0,10.

Em 2016 a situação já se inverte. Os títulos NTN-B Principal, LTN e LFT apresentam os três maiores retornos anuais médios, 18,50%, 15,73 % e 14,01%, e ainda os três maiores Índices Sharpe, 0,45, 0,31 e -0,06. Para o mesmo ano, o bairro Cambéba ocupa a melhor posição entre os bairros, com variação de 8,40% e Sharpe de -0,44.

Para o último ano analisado a situação permanece a mesma, os títulos NTN-B principal, LFT e NTN-B possuem as melhores variações médias e os melhores Índices Sharpe, sendo 13,76%, 10,26% e 9,44% e 0,55, 0,14 e -0,08 respectivamente. O bairro Monte Castelo volta a aparecer, mas logo abaixo dos títulos citados, com variação de 7,99% e Sharpe de -0,14.

Quando analisados pelo resultado do cálculo do Índice Sharpe, os ativos que apresentarem maior valor do índice também apresentarão maior retorno em relação ao risco (Silva, Nogueira, Ribeiro. 2015).

5 | CONCLUSÃO

A partir dos resultados encontrados nas tabelas apresentadas, pôde-se concluir que o investimento de compra e venda no mercado imobiliário de Fortaleza, quando analisado durante o período de 2014 a 2017, apresentou-se equiparável aos investimentos em títulos públicos.

Quando analisados ano a ano, foi observado que em 2014 os investimentos imobiliários eram mais vantajosos, com mais da metade dos bairros estudados possuindo variações médias superiores aos títulos públicos.

Entretanto, nos anos subsequentes, observou-se que a situação mudava e, em 2016, os investimentos em títulos públicos superaram as variações do mercado imobiliário de Fortaleza. A partir disso, pôde-se concluir que em períodos de crise, sugere-se que a aplicação de recursos para a compra de títulos públicos é mais rentável e possui melhor relação risco-retorno do que no mercado imobiliário.

A intensa desvalorização do mercado imobiliário de Fortaleza pode, por outro lado, tornar-se uma oportunidade para o investidor que busca adquirir imóveis com valores mais acessíveis, o que pode ser interessante àqueles que buscam um imóvel para morar ou apenas aguardar que o mercado volte a apresentar as valorizações anteriores à crise.

REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, A.; LIMA, F.G. **Curso de Administração Financeira**. Manual do Mestre, 2009. Disponível em: < http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_8580assaf_exebcycios_yesolvidos_pdf.pdf>. Acesso em: 02 Jun. 2018.

BOTCHKAREV, A.; ANDRU, P. **A Return on Investment as a Metric for Evaluating Information Systems: Taxonomy and Application**. Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management. Volume 6, 2011. Disponível em: < <http://www.ijikm.org/Volume6/IJIKMv6p245-269Botchkarev566.pdf>>. Acesso em: 02 Jun. 2018.

FERREIRA, E.C. **A utilização do índice de Sharpe como ferramenta para comparação de risco/retorno em fundos de investimento**. Disponível em: < <http://www.revistaespacios.com/a16v37n15/16371526.html>>. Acesso em: 17 Mar. 2018.

FRANCO, W.O. **Desmistificando os Títulos Públicos**. 2010. Disponível em: <http://www.santacruz.br/v4/download/janela-economica/2010/13_Desmistificando_os_Titulos_Publicos.pdf>. Acesso em: 02 Jun. 2018.

FULGÊNCIO, P.C. **Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente**. Rio de Janeiro. Mauad Editora Ltda., p.64, 2007.

HENDRIKSEN, E.S.; VAN BRED, M.F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999. Tradução da 5ª edição americana por Antonio Z. Sanvicente.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Tesouro Direto**. 2018. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2031:2:::::>>. Acesso em: 07 Mai. 2018.

PADUAM, T.C.; FABRI, J.A.; L'ERARIO, A. **Modelo para Calcular o Retorno sobre Investimento após a Implantação de Software**. Revista de Sistemas de Informação da FSMA n. 15, 2015, pp. 40-51. Disponível em: <http://www.fsma.edu.br/si/edicao15/FSMA_SI_2015_1_Estudantil_3.pdf>. Acesso em: 02 Jun. 2018.

PEREIRA, A.L. **Riscos e incertezas associados aos investimentos no mercado financeiro**. Periódico Científico Negócios em Projeção, v.5, n.2, 2014. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/viewFile/408/365>>. Acesso em: 17 Jul. 2018.

PIMENTEL, B.C.; LOPES, P.L.; ARAUJO, F.O.B.; OLIVEIRA, L.A. **Títulos Públicos: Uma alternativa de investimento com ganhos reais e seguro**. SEGET. 2015. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/28822325.pdf>>. Acesso em: 17 Jul. 2018.

RAMBO, A.C. **O Perfil Do Investidor E Melhores Investimentos: Da Teoria À Prática Do Mercado Brasileiro**. Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123812/Monografia%20da%20Andrea%20Rambo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 Jun. 2018.

RICCA, J.M. **Análise de Persistência de Performance de Investimento: Há Evidências De Persistências Em Fundos Ativos De Ibovespa Para Cliente De Varejo?** Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3756/000333397.pdf>>. Acesso em: 26 Jun. 2018.

ROGERS, P.; RIBEIRO, K.C.S.; SOUSA, A.F. **Comparações múltiplas das carteiras de bolsa no Brasil: avaliação da performance do índice de governança corporativa**. Revista de Gestão da USP, São Paulo, v.12, n. 4, p. 55-72, out/dez. 2005.

SHARPE, W.F. **The Sharpe Ratio**. The journal of portfolio management. Stanford University. 1994. Disponível em: <<http://web.stanford.edu/~wfsharpe/art/sr/sr.htm>>. Acesso em: 15 Jun. 2018.

SILVA, B.A.O.; NOGUEIRA, S.G.; RIBEIRO, K.C.S. **Aplicação prática do índice de Sharpe na determinação de um portfólio de ótimos ativos**. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rea/article/viewFile/884/831>>. Acesso em: 17 Mar. 2018.

VARGA, G. Índice de Sharpe e outros indicadores de **performance aplicados a fundos de ações brasileiros**. Revista de Administração Contemporânea – RAC, v.5, n.3, p.215-243, set/dez 2001.

PROCESSO DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE, BRASIL

Luciana Inês Gomes Miron

Profa. Associada, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS

Porto Alegre - RS

Nathalia Danezi

Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS

Porto Alegre - RS

Cristiane Cassol Schvarstzaupt

Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS

Porto Alegre - RS

O presente artigo foi originalmente apresentado e aceito para publicação In: PNUM 2018: A produção do Território – Formas, Processos, Desígnios. Porto: PNUM, 2018.

RESUMO: Porto Alegre, no Sul do Brasil, possui oito parques urbanos sob responsabilidade da Prefeitura Municipal através da gestão da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM). O presente artigo apresenta um mapeamento das dimensões municipais envolvidas no processo de gestão dos parques urbanos da cidade, identificando algumas dificuldades enfrentadas e oportunidades de melhoria. Dois parques foram selecionados: o Parque Farroupilha e o Parque Marinha do Brasil. Os dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental e de entrevistas com técnicos da

Prefeitura e com representantes de usuários de ambos os parques. Foram identificadas dificuldades relacionadas: à estrutura organizacional; à estrutura administrativa, que desconsidera o contexto de cada parque; e a à falta de planejamento de longo prazo. Os resultados indicam: a necessidade de um órgão administrador com atribuições claras; a necessidade de Planos Diretores para os parques, minimizando impactos de alternância de governos; e a criação de comissões de gestão específicas com a participação de membros da comunidade. Por fim, os resultados indicam a necessidade de pesquisas aprofundadas sobre o processo de gestão de parques urbanos no contexto brasileiro, visto que esse tema ainda é pouco explorado pela comunidade acadêmica.

PALAVRAS-CHAVE: parques urbanos; processo de gestão; Parque Farroupilha; Parque Marinha do Brasil.

URBAN PARKS MANAGEMENT PROCESS: CASE STUDY IN PORTO ALEGRE, BRAZIL

ABSTRACT: Porto Alegre, in the South of Brazil, has eight urban parks under the responsibility of the City Hall through the management of the Municipal Environment Secretariat (SMAM). The present article presents a mapping of the municipal dimensions involved in the process of

managing the city's urban parks, identifying some difficulties faced and opportunities for improvement. Two parks were selected: the Farroupilha Park and the Marinha do Brasil Park. The data were collected from bibliographical and documentary research and interviews with technicians of the City Hall and with representatives of users of both parks. The difficulties identified were: the organizational structure; the administrative structure, which disregards the context of each park; and lack of long-term planning. The results indicate: the need for an administrative body with clear attributions; the need for Executive Plans for the parks, minimizing the impacts of alternating governments; and the creation of specific management committees with the participation of community members. Finally, the results indicate the need for in - depth research on the process of urban parks management in the Brazilian context, since this theme is still little explored by the academic community.

KEYWORDS: urban parks; management process; Farroupilha Park; Marinha do Brasil Park

1 | INTRODUÇÃO

Os parques urbanos exercem diversas funções e têm um importante papel dentro da cidade e da vida cotidiana dos cidadãos (MAYMONE, 2009), oferecendo oportunidades para práticas de esporte e lazer, além de conforto térmico e ambiental (COSTA, 2011). Na literatura, não existe consenso na conceituação de parque. Para Macedo e Sakata (2003), parque é todo espaço de uso público, destinado à recreação em massa, capaz de incorporar intenções de conservação e cuja estrutura morfológica não é diretamente influenciada em sua configuração por estruturas construídas em seu entorno. Já o Ministério do Meio Ambiente (2016) define parque urbano como uma área verde com função ecológica, estética e de lazer que possui extensão maior que praças e jardins públicos. Essa definição faz relação com áreas verdes, consideradas um conjunto de áreas intra-urbanas com cobertura vegetal e que contribuem para a qualidade de vida e para o equilíbrio ambiental nas cidades.

O conceito adotado neste trabalho combina os conceitos citados acima: parque urbano é uma área verde pública, intra-urbana, com função ecológica, estética e de lazer, destinado à recreação em massa e que contribuem para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades.

A Importância dos Planos Diretores de Parques Urbanos

Considerando a relevância dos parques urbanos, o desenvolvimento de planos diretores adquire importância estratégica, pois é no planejamento que objetivos e metas são estabelecidos. Algumas cidades em Alberta, no Canadá, apresentam bons exemplos de Planos Diretores de parques. A cidade de *Redcliff*, por exemplo, publicou em 2016 o “Plano Diretor de Parques e Recreação da Cidade de *Redcliff*”, que envolveu a participação de moradores, reuniões com usuários e a colaboração entre

representantes da sociedade e da equipe. O Plano fornece uma estrutura estratégica que tem como objetivos, entre outros: orientar as futuras decisões para serviços e instalações identificados como prioritários; fornecer uma estrutura e uma visão comum para os parques que atenderão às necessidades e às aspirações de uma comunidade em crescimento; e orientar a gestão do investimento futuro (REDCLIFF, 2016).

Outra cidade de Alberta, *Medicine Hat*, apresenta um plano denominado “Plano de Gerenciamento do Sistema de Parques”, preparado como um documento estratégico de longo prazo para a aquisição, preservação e desenvolvimento dos parques e do sistema de espaços abertos da cidade. O plano prevê que a variedade de parques da cidade poderá oferecer inúmeras oportunidades para atender às necessidades da comunidade e que os diversos interesses da população poderão ser acomodados pelas estratégias e políticas identificadas no Plano (MEDICINE HAT, 2010).

A Importância da Gestão de Parques Urbanos

Ao pesquisar a gestão de parques urbanos no mundo, o Instituto Públix constatou haver diversidade de modelos ou padrões específicos de dimensão, legislação ou gestão, além da inexistência da definição de uma política clara de gestão destes espaços (OLIVEIRA & BITAR, 2009). Entretanto, a gestão e a manutenção dos parques urbanos têm sido apontadas como alternativas às dificuldades das grandes cidades para a implantação de novos parques frente à escassez de recursos orçamentários e à ausência de novas áreas disponíveis na zona urbana consolidada (OLIVEIRA & BITAR, 2009).

Parte-se do pressuposto de que a realização de uma gestão eficiente dos parques urbanos existentes, entendida aqui como a operacionalização das metas que o planejamento passado estabeleceu (SOUZA, 2006), pode apoiar a manutenção da qualidade de vida dos cidadãos. Contudo, é importante considerar que a gestão do espaço público é um conjunto complexo de atividades, devido à multifuncionalidade desses espaços e à variedade de partes interessadas (CARMONA et al., 2008).

Dessa forma, para que a gestão dos parques urbanos seja possível são necessárias técnicas e ferramentas que possibilitem a execução das ações pertinentes ao planejamento e ao monitoramento dos resultados obtidos, bem como a articulação das demandas e aspirações das partes interessadas em conjuntos de processos e práticas (OLIVEIRA & BITAR, 2009). Também a avaliação das qualidades, deficiências e necessidades dos parques urbanos, segundo a percepção de seus usuários, são relevantes para o seu monitoramento e gestão (COSTA, 2011). Segundo Walker (2004b), pesquisas sobre usuários são relativamente comuns em outras áreas da gestão pública, porém não são amplamente implementadas em parques urbanos.

A importância da Participação da Comunidade

Para que os parques atendam de forma adequada às demandas, é preciso

informações sobre as características e necessidades dos usuários (e potenciais usuários), além de informações da eficácia dos esforços investidos. Alguns gestores de parques se utilizam de reuniões públicas e audiências formais para obter sugestões da comunidade, mas a coleta de informações através de pesquisas sistemáticas pode ser mais eficiente (WALKER, 2004a).

Segundo Harnik (2003), toda a organização responsável pela gestão de parques deve ter um conselho consultivo de cidadãos, abertas ao público e com encontros regulares, com o objetivo de fornecer aos gestores dos parques críticas construtivas, *feedback* dos usuários e novas ideias de planejamento (HARNIK, 2003). No já mencionado caso de *Medicine Hat*, por exemplo, a participação da comunidade foi considerada elemento-chave para completar o “Plano de Gerenciamento do Sistema de Parques” (MEDICINE HAT, 2010).

O tipo de informação a ser levantada com os usuários dos parques pode incluir: quem utiliza o parque em comparação à comunidade do entorno (o que pode mostrar se alguns grupos estão sendo esquecidos); como as pessoas utilizam o parque (que pode identificar se as instalações estão sendo muito, pouco ou mal utilizadas, ajudando a direcionar os investimentos e a gestão); por que os membros da comunidade utilizam ou não utilizam o parque (o que pode guiar esforços para divulgação e iniciativas para melhorar ou mudar os serviços); e quais as características que têm valor para os visitantes (o que pode ajudar a resolver conflitos de interesses a respeito das prioridades do parque) (WALKER, 2004a). Harnik (2003) enfatiza a importância da participação de uma rede ou grupos de “amigos do parque”, que sirvam tanto como apoiadores quanto como vigilantes dos gestores dos parques urbanos.

Outro desafio está relacionado ao tipo de gestão dos parques: se será pública, privada ou uma parceria público-privada. Em alguns exemplos internacionais, a participação tem sido majoritariamente ao nível da consulta estatutária sobre o novo investimento de capital na vizinhança (por exemplo, Paris), enquanto em outros uma transferência real de responsabilidades de gestão para voluntários e vizinhanças foi alcançada (por exemplo, Tóquio) (CARMONA et al., 2008). De acordo com Harnik (2003), os grupos de “amigos dos parques urbanos” podem colaborar para a gestão contribuindo desde temas da limpeza, segurança e qualidade à programação, sinalização e angariação de fundos especiais. Whately et al. (2008) apresentam que o voluntariado pode ser organizado e ter sucesso na gestão de parques urbanos, através do incentivo aos usuários para participarem das esferas já existentes, como os conselhos gestores.

É importante frisar que, para que haja o envolvimento da comunidade na gestão, se faz necessário que o processo de gestão esteja estruturado para tal. A partir do estudo de Molin e van der Bosh (2014), que apresenta casos de participação da comunidade em parques urbanos na Dinamarca, percebe-se que esse envolvimento requer, por exemplo, o desenvolvimento de estratégia, regras, acordos formais e

treinamento.

O Contexto Brasileiro na Gestão de Parques Urbanos

No contexto brasileiro, a gestão dos parques urbanos se relacionam mais ao manejo dos recursos naturais, enquanto pouca atenção tem sido dada aos aspectos organizacionais e gerenciais (ARAÚJO, 2004; OLIVEIRA & BITTAR, 2009). As grandes áreas verdes demandam uma gestão ativa que integre componentes de gestão urbana e ambiental (COSTA, 2011).

Costa (2011) destaca como desafios à gestão de parques urbanos: descontinuidade de políticas adotadas, em função da alternância dos governos municipais; deficiências e escassez de fontes de dados; inexistência de séries históricas que possibilitem comparações e medições dos resultados das políticas e instrumentos adotados; falta de rigor e padronização metodológica na coleta de dados e na estruturação dos sistemas de indicadores e informações existentes; utilização de sistemas de gestão generalistas inadequados aos contextos específicos; e inexistência de recursos financeiros para a manutenção dos parques urbanos e para o desenvolvimento de projetos socioculturais, educativos e de preservação destes espaços.

Nesse mesmo sentido, Whately et al. (2008) apontam que, na maioria dos casos, não existem parcerias formais e definidas entre os órgãos responsáveis pela gestão dos parques, resultando na utilização de espaços e equipamentos existentes por diferentes órgãos, de acordo com a disposição e iniciativa de cada um deles, bem como do administrador local.

2 | OBJETIVO E METODOLOGIA

A partir do contexto descrito, o presente artigo se propõe a apresentar um mapeamento das esferas municipais envolvidas no processo de gestão e manutenção dos parques urbanos da cidade de Porto Alegre, identificando algumas das dificuldades enfrentadas e oportunidades de melhoria. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, para o qual dois parques foram selecionados: o Parque Farroupilha e o Parque Marinha do Brasil.

O delineamento da pesquisa é apresentado na Tabela 1. O presente artigo apresenta resultados a partir de estudos exploratórios de duas dissertações de mestrado do Programa de Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em fase final de desenvolvimento. Resultados parciais foram previamente publicados em evento acadêmico no Brasil (DANEZI & MIRON, 2017). Este artigo foi originalmente apresentado e aceito para publicação nos anais do PNUM 2018, realizado em Porto, Portugal. A presente versão sofreu revisões e ajustes.

Técnica de coleta de dados	Fonte de dados	Abordagem de análise de dados	Consolidação dos resultados
1. Pesquisa bibliográfica	Pesquisas realizadas sobre gestão de parques urbanos	Revisão de literatura	Convergência dos dados.
2. Pesquisa documental	Leis e Decretos do Município de Porto Alegre	Análise de conteúdo	
3. Entrevistas	Técnicos da PMPA (SMAM e outros), Conselho de Usuários do Parque Farroupilha e usuários do Parque Marinha do Brasil.	Análise de conteúdo	

Tabela 1: Delineamento da Pesquisa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao longo de 2017 ocorreram alterações na administração municipal de Porto Alegre em função da mudança de governo (cf. Decreto Municipal N.º 19.851/2017). Entretanto, até o último contato com os técnicos da SMAM (ao final de 2017), essas mudanças estavam em fase de adaptação e consolidação e, portanto, este artigo manterá a referência às antigas Secretarias. No mesmo sentido, a realidade e as informações apresentadas dizem respeito ao período de realização desta pesquisa (da metade do ano de 2016 ao início de 2018).

3 | PORTO ALEGRE E SEUS PARQUES URBANOS

A cidade de Porto Alegre, no Sul do Brasil, possui oito parques urbanos [Fig. 1], cada um deles com públicos e atividades diversos. Desses, quatro encontram-se na área central da cidade, entre eles, o Parque Farroupilha e o Parque Marinha do Brasil, os quais, segundo reportagem recente (XAVIER, 2018), são os parques urbanos mais conhecidos da capital gaúcha [Fig. 2].

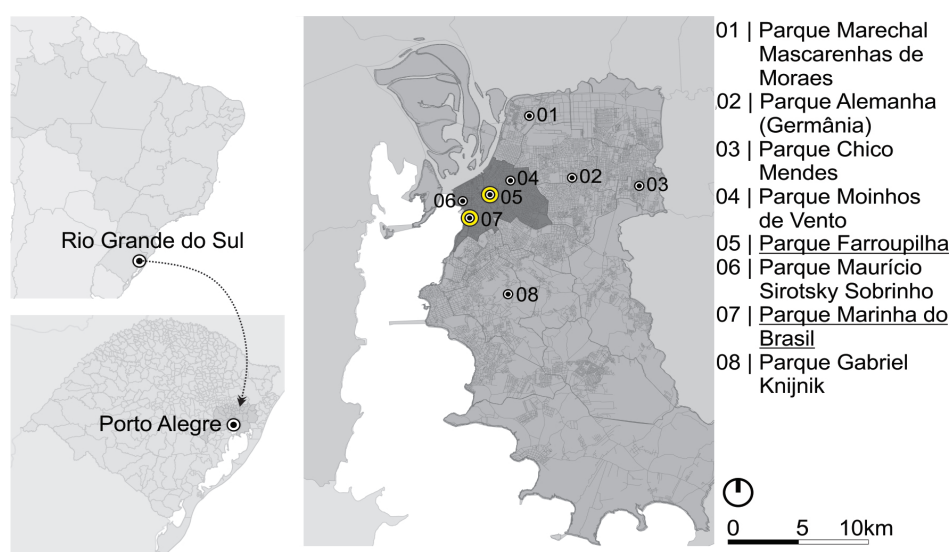


Fig. 1 - Localização dos oito parques urbanos de Porto Alegre/RS.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Parque Farroupilha, com 37,5 hectares, é o parque mais antigo da cidade e foi inaugurado em 1935. Porém, antes mesmo da sua oficialização, a área já era utilizada para fins de recreação e lazer (AXT & SCLIAR, 2011). O Parque Farroupilha é tido como um espaço público de grande referência da cidade, em função da sua localização de importância histórica no desenvolvimento de Porto Alegre (SOUZA, 2008), tendo sido tombado como Patrimônio Histórico, Cultural, Natural e Paisagístico de Porto Alegre, em 1997 (AXT & SCLIAR, 2011). Localizado entre duas importantes avenidas de acesso ao centro da cidade (a Av. Osvaldo Aranha e a Av. João Pessoa), é um espaço público de apropriação por diferentes grupos sociais e de relações metropolitanas (SOUZA, 2008).

O Parque Marinha do Brasil, inaugurado em 1978, também está localizado entre duas avenidas de grande fluxo e de importante conexão com o centro da cidade (a Av. Edvaldo Pereira Paiva e a Av. Borges de Medeiros) e é o maior parque em extensão de Porto Alegre, com 70,7 hectares. Está localizado em uma área de aterro e de importante integração com a orla do Rio Guaíba, sendo caracterizado por atividades predominantemente esportivas.

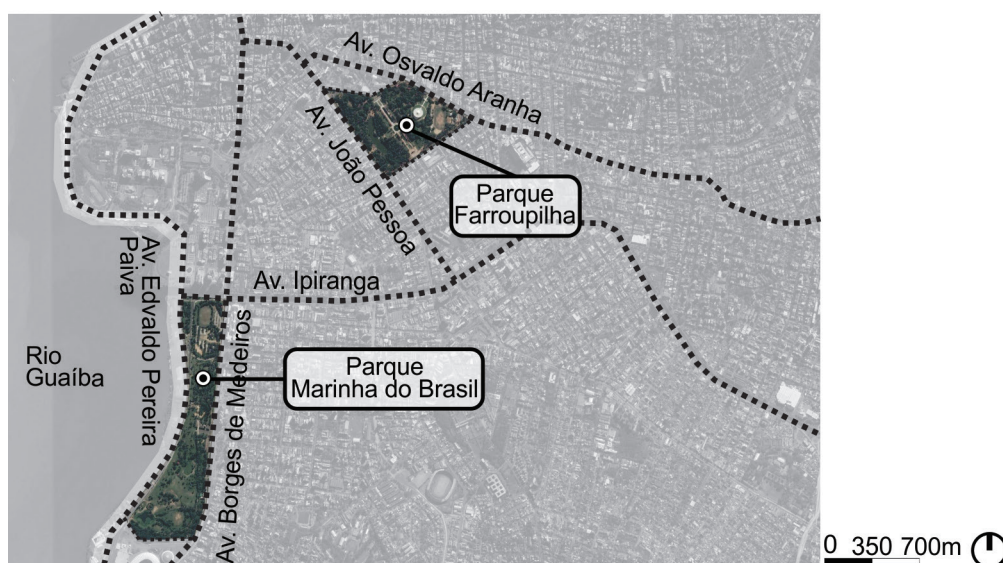


Fig. 2 - Localização dos Parques Marinha do Brasil e Farroupilha na área central de Porto Alegre.

Fonte: Elaborado pelos autores.

4 | PROCESSO DE GESTÃO DOS PARQUES URBANOS DE PORTO ALEGRE

A Secretaria da PMPA responsável pela gestão dos parques urbanos municipais é a SMAM. A Secretaria é subdividida em dois setores: a Supervisão do Meio Ambiente (SUMAM), que desenvolve atividades de gestão relativas ao ambiente natural; e a Supervisão de Praças e Parques e Jardins (SUPPJ), responsável pelo gerenciamento dessas áreas verdes e unidades de conservação, bem como pela implementação da arborização de vias públicas (DANEZI & MIRON, 2017). Dentro do setor de SUPPJ

existe a Divisão de Administração dos Parques (DAP), responsável por administrar o uso e funcionamento dos oito parques urbanos da cidade. Cada parque possui uma sede administrativa no local, subordinada à SMAM, através da DAP, e que deveria centralizar as tomadas de decisões referentes a cada parque.

Apesar de a responsabilidade pela gestão dos parques ser da SMAM, outras Secretarias e Departamentos estão envolvidos no trabalho de mantê-los em condições de uso (DANEZI & MIRON, 2017) [Tabela 2 e Fig. 3]:

Esferas Municipais		Responsabilidade nos Parques
SMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	gestão, limpeza (através de empresas terceirizadas) e poda
SMSEG	Secretaria Municipal de Segurança	ações da Guarda Municipal e câmeras de monitoramento (em alguns parques)
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação	iluminação/mobiliários urbanos
DIP	Divisão de Iluminação Pública	
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais	obras do sistema pluvial
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgotos	captação, tratamento e distribuição de água e tratamento de esgoto cloacal
DMLU	Departamento Municipal de Limpeza Urbana	coleta de resíduos nas calçadas do perímetro
GP	Gabinete do Prefeito	algumas decisões relativas aos parques tendo prioridade, não sendo necessário submeter-se a nenhuma secretaria

Tabela 2 – Esferas municipais envolvidas nos parques urbanos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além dos agentes públicos envolvidos na gestão, os parques urbanos de Porto Alegre podem ter Conselhos Consultivos formados por pessoas jurídicas de direito público ou privado (cf. decreto N° 17.986/2012). Cabe a esse Conselho: mediar os interesses dos diversos usuários; manifestar-se sobre atividades ou obras potencialmente causadoras de impactos no local ou em seu entorno; e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população usuária (PMPA, 2012).

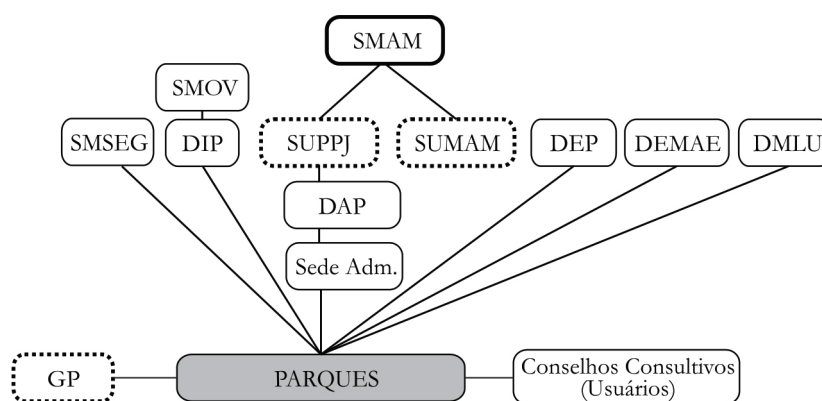


Fig. 3 – Esquema dos agentes públicos envolvidos na gestão dos parques urbanos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante expor que, conforme apresentado por Schvarstzhaupt (2018), não existe geração de informações sobre a realidade dos parques urbanos de Porto Alegre para auxiliar no processo de gestão, o que poderia ocorrer através do monitoramento desses espaços. Conforme a autora, isso significa que as decisões acerca de manutenção, reformas de melhoria e priorização para destinação de recursos financeiros, por exemplo, ocorrem sem embasamento em dados, considerando apenas as percepções dos técnicos ou o ponto de vista da autoridade responsável pela decisão. Além disso, a autora complementa que o ponto de vista dos usuários e suas necessidades não são amplamente considerados nas decisões. No entanto, a SMAM já tem considerado esforços para a geração de informações, inclusive de usuários.

Particularidades da Gestão do Parque Marinha do Brasil

Além das secretarias citadas anteriormente, o Parque Marinha possui outras duas secretarias envolvidas na gestão [Fig. 4]: a Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), responsável pela fiscalização das atividades comerciais e de prestação de serviço, ambulantes e fixas; e a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME), responsável pela gestão de uso dos espaços esportivos (possui sede no interior do parque). A partir das entrevistas com técnicos da SMAM, da SME e da administração do Parque Marinha do Brasil, pode-se observar algumas divergências sobre as responsabilidades de cada um no Parque Marinha do Brasil. Isso reforça a inexistência de um processo de gestão e manutenção bem estruturado, com atividades e funções claras.

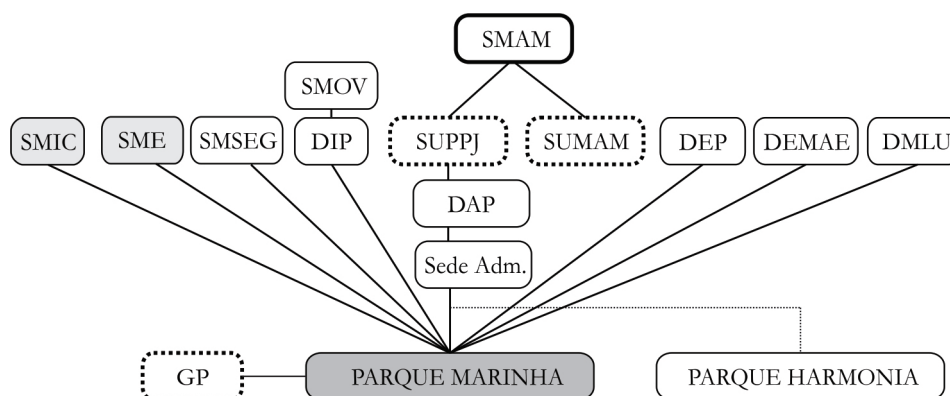


Fig. 4 - Esquema dos agentes públicos envolvidos na gestão do Parque Marinha do Brasil. Fonte: Elaborado pelos autores.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, este parque não possuía nenhum conselho de usuários. Segundo informações do administrador do Parque já existiram grupos informais que se envolveram com a manutenção, plantio e manutenção de árvores, o que por vezes, resultou em situações conflituosas. Isso parece ter ocorrido porque a SMAM (e a administração do parque) não estavam organizadas para comportar esse tipo de relacionamento, que demandaria o desenvolvimento de

programas específicos de voluntários.

Particularidades da Gestão do Parque Farroupilha

Com relação ao Parque Farroupilha, os agentes responsáveis pela gestão são os mesmos envolvidos na gestão do Parque Marinha do Brasil, com o acréscimo de duas secretarias [Fig. 5]: a Secretaria Municipal da Cultura (SMC), por se tratar de uma área tombada; e a Secretaria Municipal dos Direitos Animais (SEDA), responsável por ações de proteção aos animais (DANEZI & MIRON, 2017).

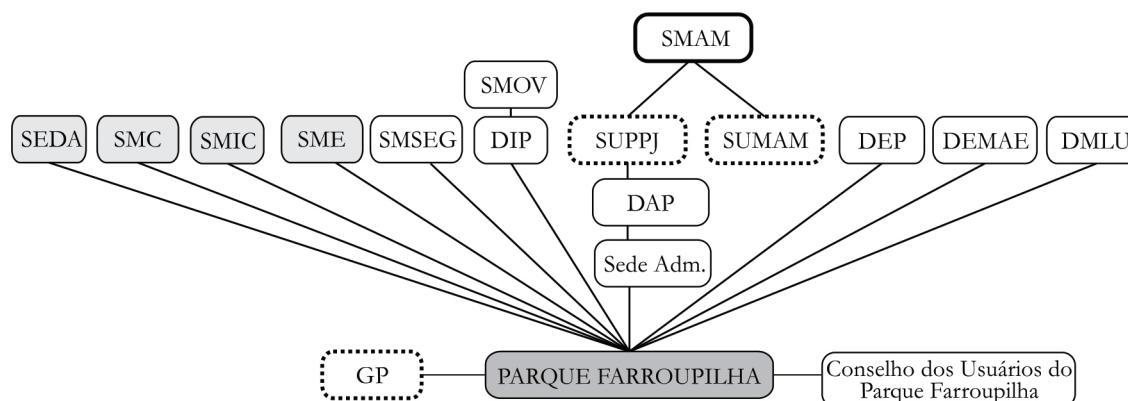


Fig. 5 - Esquema dos agentes públicos envolvidos na gestão do Parque Farroupilha.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Visando a mediação de conflitos foi criado o Conselho de Usuários do Parque Farroupilha, em 2001, com o objetivo de estabelecer um diálogo entre os diferentes usuários (sociedade civil) e a administração do parque (Estado). Contudo, segundo Souza (2008), os representantes do Conselho não refletem a diversidade de grupos de usuários do parque, pois dificilmente um usuário não vinculado a algum grupo específico (associação, ONG, etc.) frequenta as reuniões do Conselho, tornando os temas muito pontuais e direcionados aos interesses dos grupos organizados. Aliado ao problema da falta de representatividade do Conselho, seu caráter consultivo acabou por tornar suas ações sem autonomia e com pouca influência nas tomadas de decisões. De acordo com Souza (2008), esses dados denotam que há um problema de participação no Conselho, prejudicando sua ação como órgão gestor.

Dificuldades na Gestão dos Parques Urbanos de Porto Alegre

A primeira dificuldade se dá pela falta de uma estrutura organizacional clara entre todas as secretarias envolvidas. Como não há uma clara definição de responsabilidades pela tomada de decisão, as ações são individualizadas e fragmentadas. A comunicação entre as secretarias e os responsáveis pelas atividades é feita de maneira informal, resultando em conflitos e falta de compatibilização entre as ações. Outro problema está relacionado à falta de plano

de manejo, bem como à falta de plano de gestão para os parques urbanos. Além disso, as ações executadas nesses espaços não são adequadamente registradas, o que resulta na falta de um levantamento atualizado da infraestrutura existente.

A descontinuidade de políticas adotadas na gestão dos parques, decorrente da alternância dos governos que administram cada Secretaria, representa uma dificuldade sistêmica em Porto Alegre. A cada troca, as prioridades e ações referentes aos parques urbanos se alteram, dificultando a organização e o planejamento de longo prazo. Além disso, não são feitas pesquisas de opinião pública de maneira sistematizada e o regramento para o funcionamento de todos os parques urbanos da cidade é o mesmo, o que dificulta a adaptação a cada contexto nos quais estão inseridos.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa evidencia uma lacuna de conhecimento relacionada à gestão de parques urbanos no Brasil. Mesmo na comunidade científica internacional a gestão de parques ainda é um tema pouco explorado. Outra lacuna importante é a necessidade de busca por informações relacionadas ao uso e manejo dos parques que possam colaborar para a tomada de decisão na utilização dos recursos disponíveis de maneira mais eficiente e com maior qualidade na gestão dos parques urbanos (OLIVEIRA & BITAR, 2009).

A grande quantidade de Secretarias envolvidas na gestão dos parques urbanos de Porto Alegre e a falta de hierarquia e as falhas de comunicação apontam para a necessidade de um órgão administrador bem definido e com atribuições claras. Assim, foi constatada a necessidade de um conselho gestor com atribuições focadas no contexto de cada parque urbano, além de um plano diretor específico, para que as ações independam do governo em exercício.

Tendo em vista essas falhas, podem ser identificadas possíveis melhorias para a gestão dos parques urbanos de Porto Alegre. Podem-se sugerir recomendações elaboradas a partir do estudo de Oliveira e Bitar (2009), tais como: o registro sistemático de dados e das ações realizadas ao longo do tempo, possibilitando futuras análises do contexto e correções; e a criação de um banco de boas práticas, no qual as experiências bem sucedidas possam ser registradas, possibilitando a consulta por parte de outros gestores que enfrentem problemas semelhantes. A partir da revisão de literatura também foi possível verificar a importância da participação da população na gestão dos parques urbanos, que pode se dar a partir de pesquisas de opinião, conselhos consultivos e conselhos gestores. Além disso, o monitoramento das atividades e dos fenômenos socioculturais e ambientais ocorridos nos parques podem permitir uma maior aproximação entre a sociedade e o poder público.

Assim, esta pesquisa aponta para a necessidade de maiores estudos acerca da gestão desses parques. De acordo com a literatura estudada, existem falhas de gestão tanto na esfera representada pelo Estado, quanto na representada pela sociedade

civil. Tanto a literatura quanto os dados inicialmente coletados indicam uma lacuna de conhecimento na área e, portanto, a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema.

Cabe ressaltar que o presente artigo teve como foco de análise aspectos relacionados à estrutura organizacional, que é parte do processo de gestão como um todo. Por fim, pode-se apontar como oportunidades de trabalhos futuros: estudos sobre o processo de gestão de parques urbanos e estudos sobre o processo de desenvolvimento de planos diretores para os parques urbanos.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, M. A. R.. **Subsídios ao planejamento do sistema estadual de unidades de conservação**: tamanho, representatividade e gestão de parques em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- AXT, G.; SCLIAR, M. **Parque Farroupilha “Redenção”**: Histórias de Porto Alegre. Porto Alegre: Paiol, 2011.
- CARMONA, M., MAGALHÃES, C., HAMMOND, L. **Public Spaces**: The management dimension. Londres e Nova York: Routledge, 2008.
- COSTA, D. O. **Parâmetros normativos para a gestão de parques urbanos do Distrito Federal**. Brasília: UnB, 2011.
- DANEZI, N. P., & MIRON, L. I. G. Gestão de Espaços Públicos: Parques Urbanos e o caso do Parque Farroupilha em Porto Alegre/RS. In: Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana, 1., São Carlos. **Anais...** São Paulo: UFSCar, 2017. P. 1162-1172.
- HARNIK, P. **The excellent city park system**: What makes it great and how to get there. San Francisco: The Trust for Public Land, 2003.
- MACEDO, S. S., & SAKATA, F. G. **Parques urbanos no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2003
- MAYMONE, M. A. A. **Parques Urbanos – origens, conceitos, projetos, legislação e custos de implantação**. Estudo de caso: Parque das Nações Indígenas de Campo Grande, MS. Campo Grande: UFMS, 2009.
- MEDICINE HAT. (2010) **Medicine Hat Parks System Management Plan**. Disponível em: <<https://www.medicinehat.ca/home/showdocument?id=56>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2016). **Parques e Áreas Verdes**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/parques-e-%C3%A1reasverdes>>. Acesso em: 30 out. 2016.

MOLIN, J., VAN DER BOSH, C. K. Between big ideas and daily realities - The roles and perspectives of Danish municipal green space managers on public involvement in green space maintenance. **Urban Forestry and Urban Greening**, 13, 553–561, 2014.

OLIVEIRA, P. T. S. B., & BITAR, O. Y. Indicadores Ambientais para o monitoramento de parques urbanos. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, 4 (2), maio/ago., 2009.

REDCLIFF. **Parks and Recreation Master Plan**: Town of Redcliff. 2016. Disponível em: <<http://www.redcliff.ca/wp-content/uploads/2017/01/2016-Recreation-Master-Plan-Final-Draft.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2018.

SCHVARSTZHAUPT, C. C. **Contribuições para o monitoramento de uso de parques urbanos: O caso do Parque Marinha do Brasil, em Porto Alegre/RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

SOUZA, F. S. **O espaço público contemporâneo: a complexidade vista a partir de parques urbanos de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

WALKER, C. **The Public Value of Urban Parks**. Washington, D.C: Urban Institute, 2004a.

WALKER, C. **Understanding Park Usership**. Washington, D.C: Urban Institute, 2004b.

WHATELY, M.; SANTORO, P. F.; GONÇALVES, B. C.; & GONZATTO, A. M. **Parques urbanos municipais de São Paulo: Subsídios para a gestão**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

XAVIER, M. Marinha e Redenção são os parques mais.... **Correio do Povo**, Porto Alegre, 27 abril 2018. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Geral/2018/4/648804/Marinha-e-Redencao-sao-os-parques-mais-conhecidos-de-Porto-Alegre,-aponta-pesquisa>>. Acesso em: 29 maio 2019.

INFRAESTRUTURA VERDE: CONTRIBUIÇÃO PARA O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Daniella do Amaral Mello Bonatto

Universidade Federal do Espírito Santo, Dep^{to} de
Arquitetura e Urbanismo
Vitória-ES

RESUMO: Os espaços livres são importantes elementos da morfologia e dinâmicas urbanas. Estruturam o espaço e são o principal suporte para o encontro e a vivência. Todavia, a expansão urbana tem ocasionado a perda de áreas verdes, a degradação da paisagem e dos ambientes naturais, alagamentos frequentes, formação de ilhas de calor, poluição do ar e das águas. É necessário reverter esse processo, controlar e mitigar os efeitos negativos da urbanização para a melhoria e manutenção das condições de vida nas cidades. Este trabalho tem como objetivo explorar o potencial da infraestrutura verde para o planejamento urbano e regional, bem como para a regeneração urbana e ambiental. A metodologia utilizada envolveu pesquisa bibliográfica nacional e internacional sobre espaços livres, infraestrutura verde e planejamento a partir de corredores verdes, estudos de caso e pesquisa sobre legislação que pode dar suporte ao tema. Conclui-se que a infraestrutura verde é estratégia de planejamento e projeto capaz de promover a integração entre o planejamento urbano e o ambiental, de melhor qualificar o sistema

de espaços livres e de mitigar os diversos problemas urbanos.

PALAVRAS-CHAVE: Infraestrutura verde, corredores verdes, planejamento urbano e regional, resiliência, sustentabilidade urbana.

GREEN INFRASTRUCTURE: CONTRIBUTION TO URBAN AND REGIONAL PLANNING

ABSTRACT: Open spaces are important elements of morphology and urban dynamics. They structure the space and are the main support for the meeting and the urban experience. However, urban sprawl has resulted in the loss of green areas, the degradation of landscape and natural environments, frequent flooding, heat island formation, air and water pollution, a decrease in urban quality. It is necessary to reverse this process, as well to control and mitigate the negative effects of urbanization for the improvement and maintenance of living conditions in cities. This work aims to explore the potential of green infrastructure for the urban and regional planning, as well to urban and environmental regeneration. The methodology used involved national and international bibliographic research on open spaces, green infrastructure and planning from greenways, case studies and research on legislation that can support the theme. It is concluded that the green infrastructure is a planning and design strategy capable of promoting integration between urban and environmental planning, capable of better qualifying the open space system and mitigating various urban problems.

KEYWORDS: Green infrastructure, greenways, urban and regional planning, resiliense, urban sustainability.

1 | INTRODUÇÃO

Os espaços livres, especialmente as praças, são elementos estruturadores da forma urbana, criando um sistema que lhe dá suporte e vitalidade, desde as cidades na antiguidade. Lamas (1990) divide os espaços livres em duas categorias: “ruas e avenidas” - destinadas à circulação e “praças e parques” - projetados para a permanência. Ele define praça como o “lugar intencional do encontro, da permanência, dos acontecimentos, de práticas sociais, de manifestações de vida urbana e comunitária e de prestígio, e, conseqüentemente, de funções estruturantes”. Dentre os espaços livres, as áreas verdes e arborização merecem especial destaque para qualidade urbana.

A partir do século XVII houve uma preocupação crescente com os espaços livres e a vegetação nas áreas urbanas e limítrofes, preocupação esta que pode ser verificada na intervenção sobre o espaço urbano e em formulações teóricas. Como exemplos pode-se apontar: a *Place des Vosges* e a *Place Dauphine*, em Paris (primeira década de 1600); o Plano Haussmann para Paris (1853) criando uma hierarquia de áreas arborizadas integradas e divididas nas categorias de bulevares, praças, jardins públicos e parques urbanos; o Plano de Cerdá para a expansão de Barcelona (1859); a Cidade Linear de Soria Y Matta (1882), com forte arborização viária; as ideias de Camillo Sitte em seu livro “Construção das Cidades Segundo seus Princípios Artísticos” (1889), que valoriza os espaços públicos, principalmente suas praças e jardins, dotados de arborização, enfatizando seu papel como espaços de proteção e seu caráter unificador na cidade; a Cidade Industrial de Garnier (1901), que exaltava os espaços verdes como elementos isoladores das distintas funções e usos; “As cidades jardins de amanhã” (1902), de Howard e suas aplicações na implantação de cidades inteiras ou de bairros residenciais, influenciando a produção urbana em diversos países; ou mesmo a cidade modernista e as ideias da Carta de Atenas (1933), na qual a importância das áreas verdes é considerada fundamental, sobretudo para dar suporte às atividades de lazer e à implantação de equipamentos públicos coletivos.

Ao mesmo tempo em que as áreas livres públicas estruturam o espaço urbano, são o principal suporte espacial para o encontro e a vivência urbana. Entretanto, a degradação do espaço urbano, sobretudo a partir da segunda metade do século XX - observada pela redução de áreas verdes, deficiência na arborização urbana, excessiva impermeabilização do solo, formação de ilhas de calor, frequentes episódios de alagamentos, poluição e danos ambientais diversos – constitui um problema que extrapola a esfera física/espacial, atinge o cerne da sociedade, não apenas porque desencoraja o uso da rua e dos espaços livres como locais de encontro necessários

para a manutenção das práticas sociais. É fato que os problemas urbanos e ambientais citados prejudicam a cidade como um todo, mas atingem em maior grau áreas onde há maior vulnerabilidade social, reforçando as diversas desigualdades urbanas e penalizando populações e localidades que demandariam maior cuidado. Este trabalho tem como objetivo estudar o potencial da infraestrutura verde para a regeneração urbana e ambiental, maior resiliência e sustentabilidade urbana.

2 | A VEGETAÇÃO NAS ÁREAS URBANAS

As áreas verdes – florestas, áreas de proteção, mata ciliar e vegetação ripária, parques, massas vegetadas, arborização urbana, praças e os corpos hídricos – elementos que compõem o que se chama de infraestrutura verde, prestam diversos serviços ambientais: produção de alimentos, manutenção da qualidade da água, controle de erosão, qualidade do solo, qualidade do ar, regulação de enchentes, valores estéticos, recreação e ecoturismo e regulação climática (SCBD, 2012; O'Reily *et al*, 2013; Coutts & Hahn, 2015; Lourenço *et al*, 2016). Além dos benefícios citados, Coutts & Hahn (2015) e Lourenço *et al* (2016) apontam os impactos da infraestrutura verde sobre a saúde humana. A abrangente influência da infraestrutura verde na miríade de serviços ecossistêmicos essenciais à saúde tem sido frequentemente sub-representada na literatura sobre ambiente natural e saúde, sendo que estudos aprofundados podem promover a conciliação entre diferentes campos de pesquisa, incluindo o da Saúde Pública, a qual Coutts & Hahn (2015) defendem que deve estar envolvida na conservação da paisagem para a proteger e melhorar a saúde e o bem-estar da população.

Dentro das áreas urbanizadas a rede viária tradicional, asfaltada, é grande maior responsável pela impermeabilização do solo urbano e, somada à ausência de arborização viária, implica na formação de ilhas de calor e numa maior poluição do ar e das águas que escoam superficialmente. A vegetação atua sobre os elementos climáticos, contribuindo para o controle da radiação solar, temperatura, umidade, ação dos ventos, ação da chuva e da poluição. A forma de atuação das massas vegetais vai variar conforme seu tipo (espécies, forma, densidade, folhagem), porte, idade, a época do ano, as formas de associação (se isoladas ou em conjunto; se com uma única espécie ou várias misturadas) e dos recintos urbanos no seu entorno. A folhagem de uma árvore absorve e transforma a radiação solar, diminuindo a radiação que chega às superfícies. Sob a cobertura vegetada a umidade relativa do ar é maior, devido à evapotranspiração, o que não ocorre no sombreamento por edifícios. A temperatura sob uma cobertura vegetada é mais fresca, sendo entre 5 e 10 °C mais baixa que nas áreas ensolaradas (Mascaró & Mascaró 2009). Segundo Dobbert (2015, *apud* Amatto-Lourenço *et al*, 2016) um aumento de 10% na área de cobertura arbórea possibilita uma redução de aproximadamente 1 °C, beneficiando o conforto e a saúde

da população local.

Portanto, a presença de massas vegetadas é fundamental para garantir condições mínimas de conforto ambiental em áreas urbanizadas: auxiliam o trabalho preventivo em relação aos problemas ambientais, conferindo maior resiliência frente às alterações climáticas e impactos negativos dos processos de urbanização; promovem a regeneração de espaços já degradados; e podem qualificar os espaços livres de ruas, praças e parques, configurando um ambiente urbano mais equilibrado com o natural, agradável e atrativo.

A infraestrutura verde e a conformação de corredores verdes urbanos têm se mostrado apropriados para a reabilitação em áreas urbanas, constituindo elementos de planejamento e desenho urbano que possibilitam integrar os enfoques urbano e ambiental. Torna-se necessário, portanto, explorar o que vem a ser a infraestrutura verde e sua contribuição para o planejamento urbano e regional.

3 | INFRAESTRUTURA VERDE E PLANEJAMENTO

A infraestrutura verde é uma estratégia de conservação da paisagem que produz a estrutura do ambiente natural necessária para o funcionamento do ecossistema. Parques nacionais e de vizinhança, parques lineares, florestas, jardins públicos e a vasta miríade de outras formas de conservação dos componentes públicos e privados da paisagem natural (áreas verdes), tomados juntos e considerados como um sistema, são o que constitui a infraestrutura verde de uma comunidade, conforme Coutts & Hahn (2015). No ambiente urbano, essa infraestrutura pode incluir não apenas trechos e corredores de paisagem natural, mas também a inserção de representações da natureza, como telhados verdes e arborização viária por exemplo, que prestam serviços à saúde sem exigir o mesmo consumo de terra urbana que as tipologias citadas anteriormente (Id., 2015).

As cidades são urbanizadas e estruturadas com base no planejamento tradicional - pautado no zoneamento e regulamentação do uso do solo, com excessiva ênfase nas infraestruturas cinzas - como estradas e vias urbanas, rede de água, coleta de esgoto, drenagem, iluminação - que são monofuncionais. A infraestrutura cinza possui excessivo enfoque no sistema viário e no automóvel, o que contribui para a dispersão urbana e excesso de ocupação do solo. De outro lado, o planejamento ambiental tradicional tem tratado apenas da definição de áreas de preservação e de restrições de uso, observando a preservação da fauna e da flora, sem, entretanto, explorar seu potencial para suporte a atividades humanas de esporte, lazer e turismo. As áreas vegetadas e os corpos hídricos recebem tratamento pontual e não são entendidos e gerenciados como um sistema de espaços livres, estruturantes e de suporte das áreas urbanizadas.

Na administração pública é comum a secretaria de planejamento urbano

trabalhar de forma independente da secretaria do meio ambiente, reforçando enfoques setoriais e a briga histórica entre a preocupação ambiental e o desenvolvimento urbano, por muito tempo considerados inconciliáveis. O planejamento urbano tradicional, portanto, trabalha isoladamente, desarticulado do planejamento ambiental e da paisagem, reforçando essa dicotomia. Por outro lado, o planejamento ambiental também não encontra força suficiente para se sobrepôr e orientar as intervenções no espaço, enfrentando dificuldade de trabalhar integrado com o urbano e de prevenir e tratar a fragmentação da paisagem (BONATTO, 2014).

Embora a infraestrutura cinza seja fundamental para que uma cidade funcione, aspectos como a excessiva ocupação do solo, o vasto sistema viário, a impermeabilização, a edificação nas margens dos corpos hídricos, dentre outros aspectos, acabam comprometendo drasticamente a paisagem urbana e a qualidade do ambiente construído. As infraestruturas cinzas **não** devem ser planejadas e implantadas isoladamente, desconsiderando e deixando de integrar os aspectos ambientais. Esse entendimento levou à valorização da infraestrutura verde e a movimentos como o *Grey to Green*, que envolvem uma transformação na forma de realizar o planejamento nas escalas urbana e regional. A infraestrutura verde se apresenta como necessária para o controle da dispersão nas cidades, para a conservação da paisagem e patrimônio natural, para a melhoria do ambiente urbano e para o planejamento, na interface entre o urbano e o rural. Benedict & McMahon (2002) apontam a necessidade de a infraestrutura verde ser planejada e projetada com o mesmo cuidado que as infraestruturas cinzas.

O documento Panorama da Biodiversidade nas Cidades (SCBD, 2012, p.39) aponta que o planejamento urbano e ambiental proporciona oportunidades de aprendizagem “*e mecanismos legais formais para integrar a proteção da biodiversidade aos projetos, códigos construtivos, esquemas de zoneamento, planos espaciais, opções estratégicas e fiscalização da gestão da cidade*”. Este trabalho aponta a infraestrutura verde como uma estratégia de planejamento urbano ambiental.

Benedict & McMahon (2002) ressaltam que a infraestrutura verde tem significados diferentes, dependendo do contexto em que é usada. Os autores utilizam em seu trabalho o entendimento da infraestrutura verde como uma “*rede interconectada de espaços verdes que conservam valores e funções ecossistêmicas naturais e que provêm benefícios associados a populações humanas*” (Id., 2002, p.5). Os mesmos autores sustentam que a infraestrutura verde difere das abordagens tradicionais de planejamento dos espaços livres, porque considera valores e ações de conservação em conjunto com o desenvolvimento urbano, o gerenciamento do crescimento e o planejamento da infraestrutura construída. Outras abordagens de conservação são tipicamente tomadas isoladamente – ou mesmo em oposição – ao desenvolvimento.

No campo conceitual, a literatura internacional demonstra a utilização de frequente de dois termos: “green infrastructure” e “greenways”, encontrando-se na literatura nacional os termos “infraestrutura verde” e “corredores verdes”. Embora não

sejam exatamente a mesma coisa, ambos os conceitos têm similaridades e a mesma origem, na ecologia da paisagem. Benedict & McMahon (2002, p. 9) apontam três diferenças principais:

ECOLOGIA *versus* RECREAÇÃO - A infraestrutura verde enfatiza a ecologia e não a recreação, embora as trilhas e outras instalações recreativas [...] devam fazer parte de qualquer sistema integrado de espaços livres; MAIOR *versus* Menor - A infraestrutura verde inclui grandes núcleos ecologicamente importantes, bem como importantes conexões paisagísticas. As vias verdes, por outro lado, geralmente se concentram em trilhas, corredores de conservação estreitos e outras características lineares; ESTRUTURA PARA O CRESCIMENTO - A infraestrutura verde pode ser projetada para moldar a forma urbana e fornecer uma estrutura para crescimento [...]. [tradução nossa]

Os autores salientam a crença de Frederick Law Olmsted, precursor dos corredores verdes, de que um único parque, por maior e mais bem projetado que fosse, jamais poderia proporcionar aos cidadãos os benefícios da natureza, porque os parques precisam “*estar conectados uns aos outros e aos bairros residenciais vizinhos*”. Esta conexão de parques para o benefício das pessoas – com foco em recreação, trilhas para pedestres e ciclistas e saúde pública – evoluiu para o moderno movimento “Greenways”, ou “corredores verdes” (Id., 2002, p.8-9).

Um número da revista *Landscape and Urban Planning* apresenta diversos autores que tratam dos greenways e traz o editorial intitulado *An introduction to greenway planning around the world*, de Fabos & Ryan (2006). O editorial apresenta revisão sobre a literatura relativa ao tema, destacando artigo de Anthony Walmley, que distingue *green infrastructure* de *greenways* pelo aspecto de que a primeira tem foco mais ecológico, preservando amplos centros ecológicos e provê uma estrutura para o crescimento [urbano] (FABOS & RYAN, 2006, p. 5). Cabe ressaltar que, embora a tradução literal de *greenways* fosse “vias verdes”, a literatura em português utiliza o termo “corredores verdes”. Observa-se na literatura portuguesa a ocorrência do termo “corredores verdes urbanos” e no Brasil o uso mais frequente do termo “infraestrutura verde”. Este mesmo trabalho (Id., 2006, p. 3), ao analisar casos de planejamento por corredores verdes no mundo, chama a atenção para uma similaridade entre Portugal, Alemanha e Brasil, países “*onde a legislação ambiental nacional teve forte impacto no estímulo do planejamento de corredores verdes nos níveis regional e municipal*” [tradução nossa]. Outra similaridade destes países apontada pelos autores foi a necessidade de usar direitos mais limitados relacionados a “caminhos” como canais de valor histórico e rios para poder criar corredores verdes em áreas urbanas.

3.1 Planejamento a partir do conceito de corredores verdes

Ahern (2002) salienta que, embora haja entendimento comum sobre os benefícios da proteção dos elementos e redes naturais, há pouco consenso sobre o termo *greenways*, o qual tem sido aplicado a uma ampla gama de conceitos, planos e estratégias, resultando em limitação da comunicação e troca de conhecimento

sobre o tema. O autor define corredores verdes como “*sistemas e/ou redes de áreas protegidas manejadas para múltiplos usos: proteção da natureza, manutenção da biodiversidade, dos recursos hídricos, recreação e proteção dos recursos culturais e históricos*” (Id, 2002, p.11). Frischenbruder & Pellegrino (2006) consideram corredores verdes os espaços abertos lineares que desempenham diversas funções ecológicas como conexão entre fragmentos de vegetação, proteção dos corpos hídricos, conservação da biodiversidade, manejo das águas das chuvas, promoção de múltiplos usos pela população (recreação, transporte), promoção da coesão social.

Podem ser considerados corredores verdes: um espaço linear ao longo de um corredor natural (como rio, vales junto a córregos, margens de estradas de ferro convertidas em áreas de lazer, canais); qualquer caminho natural ou paisagístico para passagem de pedestres ou ciclovias; uma conexão aberta ligando parques, reservas naturais, elementos culturais ou locais históricos entre si ou com áreas habitadas; localmente, certas faixas ou parques lineares designados como avenidas-parque (*parkways*) ou cinturões verdes (*greenbelts*) (Charles Little apud Ahern, 2002).

A infraestrutura verde e a presença de corredores verdes em área urbana conformam um ambiente com maior resiliência, entendida como a capacidade que determinada cidade tem de reagir às agressões e adversidades – o que envolve diretamente suas características físicas, seu sistema de espaços livres em sua distribuição e qualidade. Desta forma, pode-se apontar alguns benefícios do planejamento a partir da infraestrutura verde e da conformação de corredores verdes urbanos: maior adaptação às mudanças climáticas, por reduzir as ilhas de calor urbano, diminuindo a temperatura e aumentando a umidade do ar; melhoria da qualidade do ar, auxiliando na captura de CO₂ e elementos particulados; melhoria dos sistemas de drenagem de águas pluviais e redução de alagamentos; melhoria dos espaços livres públicos de lazer e favorecimento das atividades ao ar livre; promoção do bem estar físico e mental; melhoria da paisagem, do ambiente urbano e da qualidade de vida, tornando os ambientes construídos locais mais agradáveis e atrativos.

No Brasil a pesquisa e proposição sobre infraestrutura verde está bem atrás da América do Norte e Europa, mas vem se consolidando e disseminando, nos núcleos universitários, mas também no âmbito governamental. A pesquisa sobre o estado da arte permitiu levantar trabalhos que discutem a infraestrutura verde e proposições para diversas cidades, podendo-se citar: Pellegrino *et al* (2006); Franco (2010); Ferreira (2013); Bonatto (2015); Bonzi (2015); Berrêdo (2018); Oliveira *et al* (2018) e Berrêdo & Bonatto (2019). Para ilustrar a capacidade da aplicação de infraestrutura verde para a regeneração urbana e ambiental e maior resiliência urbana, serão apresentados a seguir alguns exemplos implantados e legislação brasileira que pode dar suporte à infraestrutura verde.

3.2 Exemplos de aplicação no Brasil e legislação de suporte

A cidade de São Carlos-SP implementou algumas ações fundamentadas na infraestrutura verde: a renaturalização do Córrego Tijuco Preto, localizado entre área loteada e uma área de preservação, o qual estava tamponado desde 2001 (Figuras 1 e 2) e a renaturalização da nascente do Córrego São Rafael, na cidade de S. Carlos-SP (Figura 3), exemplos apontados por Anelli (2007). Estes projetos estavam inseridos em um plano mais abrangente – O Plano de Drenagem Urbana de São Carlos, que visava amenizar e resolver problemas como drenagem inadequada em loteamentos, erosões e inundações. Os projetos foram implantados pela Secretaria de Obras, da qual Anelli, professor do IAU/USP estava à frente, tendo envolvimento de diversos departamentos e professores.

A área entre o final do loteamento e uma área de reserva abriga uma nascente que estava toda erodida devido à infraestrutura de drenagem ineficiente. A obra visou estabilizar as erosões com um sistema de manta geotêxtil e desvio das águas pluviais, permitindo que a vegetação crescesse para proteger os olhos d'água (Figura 2).



Figura 1a - Córrego Tijuco Preto tamponado (2001). Figura 1b - Tijuco Preto após a renaturalização (2008).
Fotos cedidas pelo Prof. Dr. Renato Anelli (IAU/USP).



Figura 2: Obra de renaturalização do canal do Córrego Tijuco Preto, em paliçada, gabiões e geotêxteis para suportar a nova vegetação (a, b) e Córrego Tijuco Preto já renaturalizado, um ano após a obra (c, d). Fotos cedidas pelo Prof. Dr. Renato Anelli (IAU/USP).



a) Estabilização das encostas e escadas para dissipar a energia das águas pluviais e evitar erosões na área verde existente à jusante.

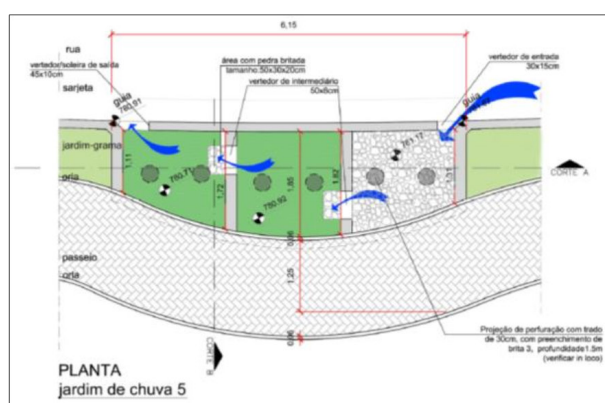
b) Renaturalização da nascente do córrego São Rafael poucas semanas depois do final da obra.

c) Vista aérea da renaturalização da nascente do São Rafael, cerca de um ano após a obra.

Figura 3 – Córrego São Rafael. Fotos cedidas pelo Prof. Dr. Renato Anelli (IAU/USP)

Os exemplos implantados em São Carlos contribuíram para a redução do problema de enchentes e erosão, bem como permitiram uma requalificação das áreas livres no entorno dos córregos, além da melhoria ambiental da área (Anelli, 2007).

Outro exemplo de infraestrutura verde para drenagem de águas pluviais foi a implantação em 2012 de um sistema de jardins de chuva pela Prefeitura de São Paulo, no Horto do Ipê, com o objetivo de reduzir o impacto que a impermeabilização das obras poderiam gerar, o que seria um agravante dos problemas da região da Bacia do Pirajussara, que já apresentava mais de 70% de impermeabilização (PMSP/DEPAVE 2012).



Figuras 4 – Planta de jardim de chuva; Figura 5 – Fotos do jardim de chuva em obra (a, b) e já implantado (c,d). Fonte: PMSP/DEPAVE, 2012.

Fonte: PMSP/DEPAVE, 2012.

Esse sistema foi implantado com a premissa de trazer uma compensação hídrica ambiental para a cidade. O jardim é dividido em três partes, com pedras e vegetação para reduzir a velocidade da água, separadas por vertedores (Figuras 4 e 5) e utiliza mantas geotêxteis sobre a camada de pedrisco. A avaliação do jardim de chuva feita pelo Departamento de Áreas Verdes da Prefeitura Municipal de São Paulo através de vistoria em dias de chuva indica que os compartimentos foram bem dimensionados e que a água era infiltrada já no primeiro vertedor, de brita, não havendo excesso de água no jardim.

Em termos das águas urbana a utilização da bacia hidrográfica como unidade de planejamento demonstra um avanço para a compreensão e alinhamento dos planejamentos urbano e ambiental, potencialidade abordada no trabalho de Berrêdo (2018). Trabalho posterior (Berrêdo & Bonatto, 2019) apontou diversas legislações federais que podem dar suporte à infraestrutura verde e trouxe exemplos de fomento à infraestrutura no planejamento urbano de cidades brasileiras. Um instrumento recente é a Quota Ambiental estabelecida pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, de São Paulo (2016), que estabelece a obrigatoriedade de lotes com áreas acima de 500 m² atingirem uma pontuação mínima, aferida pela “adoção de soluções construtivas, paisagísticas e tecnológicas”, com vistas a contribuir para reduzir a sobrecarga

nos sistemas de drenagem e reduzir as ilhas de calor. Outra forma encontrada na legislação brasileira, apontada pelo trabalho são as leis que incentivam ou obrigam a criação de telhados verdes em edificações, como encontrado em Blumenau-SC e Recife-PE. Há ainda leis de “IPTU Verde”, encontradas na cidade de São Carlos-SP (2005) e Salvador-BA (2017), que concedem redução do IPTU a imóveis que possuam árvores na calçada ou área permeável (São Carlos-SP, lei de 2005) ou mediante o uso de práticas sustentáveis (Salvador-BA, decreto de 2017). Vitória-ES possui lei de 2016 referente à Política de Eficiência Energética e Sustentabilidade, descrevendo como estratégias o uso racional dos recursos hídricos, a ampliação de áreas verdes e o uso de sistemas de captação de águas pluviais e reuso.

Na escala do planejamento metropolitano, ressaltamos a Trama Verde-Azul proposta para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a partir de demanda do governo para um Plano Metropolitano. Esta Trama, supramunicipal, baseia-se nos princípios da infraestrutura verde e corresponde a *“espaços multifuncionais capazes de reconhecer e salvaguardar os atributos paisagísticos e ambientais de um modo integrado à vida urbana metropolitana”*, conectando *“áreas de relevância cultural e socioambiental”* (conforme <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/pt-br/content/alguns-conceitos-para-o-planejamento-metropolitano.htm>). Ressalta-se, ainda, que a Trama Verde-Azul tem sido debatida nos últimos congressos de Planejamento Urbano e Regional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

Agora em 2019, em função da já existência de iniciativas de hortas comunitárias no espaço público, a Prefeitura de Curitiba-PR anunciou que vai elaborar projeto de lei para regulamentar a prática do cultivo de hortas urbanas nos canteiros e calçadas da cidade, fomentando a agricultura urbana, uma das possibilidades de uso da infraestrutura verde em área urbana.

As estratégias implantadas e as legislações municipais apresentadas constituem exemplos para a mitigação de problemas urbanos frequentes em nossas cidades, mostrando um caminho para a melhoria das condições ambientais e urbanas, para a regulação dinâmicas hídricas e minimização dos problemas de alagamento, bem como para promover a regeneração urbana.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos problemas são observados nas cidades contemporâneas: escassez de áreas verdes; espaços livres públicos em pequena disponibilidade e mal distribuídos; arborização urbana deficiente e mal distribuída; vegetação das calçadas em conflito com edificações e redes de infraestrutura urbana; destacando-se a desqualificação urbana. A manutenção adequada das condições de vida nas cidades depende da regeneração dos espaços livres, da existência de paisagens equilibradas entre o construído e os vazios e do controle dos efeitos negativos da urbanização, o que contribui ainda para

a preservação dos ambientes naturais. No que concerne ao planejamento, o desafio está em tomar-se a paisagem como um todo – a natural e a construída – e em se criar a interface necessária para o planejamento que integre as necessidades urbanas e ambientais, o suporte às atividades humanas e a manutenção da qualidade ambiental.

Nesse sentido a infraestrutura verde se configura como uma estratégia de planejamento que alia a preocupação com a qualidade e funcionalidade do suporte natural e do ambiente construído. Possibilita a requalificação dos espaços livres – a rua, as praças e parques, bem como as áreas de preservação, especialmente as mais inseridas na malha urbana - reforçando-os como fundamentais para a resiliência urbana, a qualidade de sua ambiência, a qualidade de vida e a manutenção das relações sociais. A existência de espaços livres com qualidade – em quantidade e distribuição adequada, com a devida arborização e permeabilidade urbana adequada às dinâmicas pluviométricas locais – favorece o pedestrianismo, as atividades ao ar livre, a interação social e as saúdes individual e urbana.

As iniciativas estudadas indicam a possibilidade de (re)pensar nossas cidades a partir da infraestrutura verde e de efetivamente implantá-la, desmistificando-a como aplicável somente na Europa e América do Norte.

Ampliar a compreensão sobre o espaço urbano, sobre a relação indissociável entre natureza e cidade, entre o planejamento urbano e o ambiental são condições para a sustentabilidade urbana, mas também, e antes, para a própria formação em Arquitetura e Urbanismo, especialmente no campo do Planejamento Urbano e Regional. Desta forma, além de trabalhar a infraestrutura verde no campo do planejamento, entendemos que é preciso que seja incorporada ao ensino do Planejamento, bem como ao ensino de projeto das infraestruturas urbanas, de maneira multidisciplinar e integrada, a fim de contribuir para as transformações necessárias a partir da base, isto é, a partir de quem estuda, planeja e projeta as cidades.

Conclui-se que a literatura e exemplos de aplicação existentes demonstram que a infraestrutura verde é uma estratégia capaz de promover a integração entre os planejamentos urbano e ambiental, possui grande potencial para a regeneração do espaço urbano, qualifica o sistema de espaços livres, promovendo sua melhor distribuição, especialmente dos espaços livres de lazer e contribui para a mitigação de diversos problemas urbanos de ordem bioclimática.

REFERÊNCIAS

AHERN, Jack. **Greenways as Strategic Landscape Planning**: Theory and Application. The Netherlands: Wageningen University, 2002.

AMATO-LOURENÇO, Luís Fernando et al. Metrôpoles, cobertura vegetal, áreas verdes e saúde. IN Revista **Estudos Avançados**, 30 (86), 2016, p. 113-130.

ANELLI, Renato L.S. Recuperação de cursos d'água e nascentes associados à revisão da ocupação viária estrutural de fundo de vale em São Carlos-SP (2001-2005). Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais do Parcelamento do Solo- APP Urbana 2007. **Anais**.

BENEDICT, Mark A.; MCMAHON, Edward T. **Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century**. Washington, D.C., Sprawl Watch Clearing House. May 2002.

BENTRUP, Gary. **Conservation buffers: design, guidelines for buffers, corridors, and greenways**. Asheville: Department of Agriculture Forest Service, Southern Research Station, 2008.

BERRÊDO, Eduarda D. Limites e possibilidades da legislação urbanística e ambiental na bacia hidrográfica Guaranhuns, em Vila Velha/ES. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. UFES, 2018, 192 p.

BERRÊDO, Eduarda D.; BONATTO, Daniella do A.M. Desafios e possibilidades para as águas urbanas nas cidades contemporâneas: a bacia hidrográfica como unidade de planejamento para o desenvolvimento e a reabilitação urbana e ambiental. IN: XVIII ENANPUR. **Anais...** Natal, 2019.

BONATTO, Daniella do A.M. Infraestrutura verde – estratégia para regeneração de espaços livres e qualidade do ambiente construído. In: Euro-ELECS 2015 -Latin American and European Conference on Sustainable Buildings and Communities, 2015, Guimarães. **Livro de Atas...** Printed by Multicomp, volume 3, 2097-2106, 2015.

BONATTO, Daniella do A.M. Corredores verdes e resiliência urbana: entre o planejamento urbano e o planejamento da paisagem IN: 12º ENEPEA, 2014, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, 2014.

BONZI, Ramón. O zoneamento ambiental geomorfológico como método para planejar a infraestrutura verde em áreas densamente urbanizadas. **Revista LABVERDE**,1(10), 2015, p. 104-132.

COUTTS, Christopher.; HAHN, Micah. Green Infrastructure, Ecosystem Services and Human Health. In **International Journal of Environmental Research and Public Health**, 2015, 12, p. 9768-9798.

DEPAVE/ Prefeitura Municipal de S. Paulo – Departamento de Parques e Áreas Verdes. 2012. **Prêmio As Melhores Práticas de Estágio na PMSP 6ª edição**. São Paulo: DEPAVE, 2012.

FABOS, Julius G.; RYAN, Robert L. An introduction to greenway planning around the world, Editorial / **Landscape and Urban Planning** 76 (2006) 1–6.

FORMAN, Richard T.T.; GODRON, Michel. 1986. **Landscape ecology**, New York, John Wiley and Sons.

FRANCO, Ma. Assunção R. Infraestrutura Verde em São Paulo: o caso do Corredor Verde Ibirapuera-Villa Lobos. **Revista LABVERDE** 1: p. 135-154, 2010.

FRISCHENBRUDER, Marisa T.M; PELLEGRINO, Paulo. Using greenways to reclaim nature in Brazilian cities. **Landscape and Urban Planning**. Vol. 76, No. 1-4, p. 67-78. Elsevier, 2006.

HELLMUND, Paul C.; SMITH, Daniel S. **Designing Greenways – Sustainable landscapes for nature and people**. Washington: Island Press, 2006.

LAMAS, José M.R.G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990.

MASCARÓ, Lúcia.; MASCARÓ, Juan J. **Ambiência urbana - Urban environment**. 3a. ed. Porto Alegre: + 4 Editora, 2009.

OLIVEIRA, Lohaine T.; PENTEADO, Homero M.; BONATTO, Daniella do A.M. A bacia hidrográfica como unidade de planejamento da conexão natureza-cidade: o caso da Microbacia do Córrego do Congo. In: Congresso Internacional 'Sustentabilidade Urbana' - 14ª Jornada Urbanere/2ª Jornada CIRES, 2018. **Anais...** Vila Velha: Editores, 2018.

O'REILY, Érika M.; MAGALHÃES, Vinícius M.; ROSSI, Angela M. G. O impacto da infraestrutura verde na qualidade de vida e no meio ambiente. IV SIMPGEU e I ENURB. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

PELLEGRINO, Paulo R. M.; GUEDES, Paula P.; PIRILLO, Fernanda C.; FERNANDES, Sávio A. IN **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Lúcia Maria S. A. Costa (org). Rio de Janeiro : Viana & Mosley : Ed. PROURB, 2006.

SCBD-Secretariat of the Convention on Biological Diversity/MMA-Ministério do Meio Ambiente. Panorama da Biodiversidade nas Cidades – ações e políticas. Brasília, 2012.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS, UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO PROJETO CONSERVADOR DAS ÁGUAS – EXTREMA-MG

Carlos Mello Garcias

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU)
Curitiba – Paraná

Liz Ehke Cidreira

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU)
Curitiba – Paraná

Alessandro Bertolino

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU)
Curitiba – Paraná

Stephanie Louise Inácio Castro

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Curitiba – Paraná

RESUMO: O pagamento por serviços ambientais, também conhecido como PSA, é uma realidade brasileira e tem conquistado o seu espaço nos mecanismos de políticas públicas. Eficiente para conservação dos recursos hídricos, pode apresentar resultados concretos, com melhorias na qualidade e na quantidade das águas produzidas. No caso específico do Município de Extrema, localizado no Estado de Minas Gerais, o programa promove

a proteção de bacias hidrográficas importantes para o abastecimento do Sistema Cantareira. Diante do exposto, e dos casos conhecidos atualmente, pode-se afirmar que os programas de PSA são mais eficientes do que a tradicional política de comando e controle, onde espera-se que os proprietários rurais cumpram as obrigações legais, porém a falta de fiscalização não garante esse cumprimento. Além deste ponto, o programa de PSA possibilita que os proprietários rurais tenham uma compensação financeira por suas áreas protegidas, aumentando inclusive a consciência ambiental dos mesmos, beneficiando os proprietários, as prefeituras e os usuários finais de água potável. **PALAVRAS-CHAVE:** Pagamento por Serviços Ambientais. PSA. Políticas Públicas. Preservação Ambiental. Desenvolvimento Sustentável.

PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES, A PUBLIC POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: CASE STUDY PROJETO CONSERVADOR DAS ÁGUAS – EXTREMA-MG

ABSTRACT: Payment for environmental services, also known as payment for ecosystem services or PES, is a reality in Brazil and has gained its place in public policy mechanisms.

Efficient for the conservation of water resources, it can present concrete results, with improvements in the quality and quantity of water produced. In the specific case of the city Extrema, located in the State Minas Gerais, the program promotes protection of watersheds important for supply the Cantareira System. It can be said that PES programs are more efficient than the traditional command and control policy, in that rural owners are expected to comply with legal obligations, but lack of supervision does not guarantee compliance. In addition to this, the PES program enables rural landowners to obtain monetary compensation for the protected areas, including increasing their environmental awareness, benefiting landowners, city halls and end users of drinking water.

KEYWORDS: Payment for environmental services. Payment for ecosystem services PES. Public policy. Environmental protection. Sustainable development.

1 | INTRODUÇÃO

É possível verificar que as grandes civilizações, historicamente, se desenvolveram e prosperaram em vales e às margens de rios, já que além da fertilização do solo, contribuindo para a produção de alimentos, a proximidade com os cursos de água permitia também o abastecimento da população, provendo água para o consumo. Com o passar do tempo, a água passou a ter outras serventias em maior escala, como o uso para geração de energia, indústrias, transporte de matérias primas, entre outros. Juntamente com as novas utilidades, a necessidade por água também aumentou gradativamente ao longo do tempo. Assim, a água, como elemento indispensável à vida humana, tem sido fator importante na localização e desenvolvimento de cidades.

O ambiente urbano é formado por dois sistemas intimamente inter-relacionados: “o sistema natural, composto do meio físico e biológico (solo, vegetação, animais, água, etc.) e o sistema antrópico, consistindo do homem e de suas atividades”. Porém, o processo de urbanização e a noção de desenvolvimento a todo custo, provocou modificações no ambiente natural, como no clima, relevo, recursos hídricos, vegetação, fauna, formações geológicas, solos, enfim, alterando suas estruturas físicas, além da sua qualidade, ponto principal quando se fala em abastecimento público.

Uma forma de controle de ações que possam degradar a qualidade das águas, principalmente próximo às suas nascentes é o pagamento por serviços ambientais (PSA). Essa política surge no Brasil como uma alternativa para o controle das áreas de degradação em áreas rurais, visando a conservação ambiental e a garantia da prestação de serviços que beneficiem o meio ambiente e as presentes e futuras gerações que necessitam de recursos naturais para sua subsistência.

Iniciando de uma maneira inovadora em Nova York, nas montanhas de Catskill, o PSA começou a ser difundido no mundo como uma alternativa viável de benefícios para os agricultores que prestam algum serviço ambiental, como é o caso da manutenção

e preservação das nascentes de suas propriedades, serviço que purifica a água e aumenta a sua quantidade, o que pode diminuir os custos com tratamentos de água para a sua potabilização.

Desde então, o PSA vem sendo visto como uma política pública que atende muitos requisitos básicos, além de estar alinhado com o desenvolvimento sustentável e favorecendo todos os níveis da sociedade. No município de Extrema, localizado em Minas Gerais, divisa com São Paulo, esta política pública já virou realidade com o “Projeto Conservador das Águas” e está atendendo cerca de 160 agricultores, além de beneficiar o sistema da Cantareira, que abastece o Estado de São Paulo e vem sofrendo grandes problemas de falta de água nos últimos tempos.

A medida que o benefício é concedido pelos agricultores, estes recebem da prefeitura uma quantia mensal, formulada através do tamanho das áreas que estão sendo preservadas, além de auxílio para o plantio de mudas, manutenção de sua propriedade, construção de cercas para o controle dos animais e alternativas para o desenvolvimento da área.

Este artigo pretende abordar o problema a falta de qualidade de água para fins potáveis e uma possível solução com a adoção de uma política pública específica. A abordagem do problema justifica-se pela dificuldade na busca e no gerenciamento de fontes de água com características que possibilitem o seu tratamento e distribuição à população.

O trabalho divide-se em introdução, onde se apresentam o problema, a justificativa e o objetivo; em um segundo momento, no desenvolvimento, são abordados o uso de políticas públicas na conservação ambiental, como funcionam os pagamentos por serviços ambientais, além da apresentação de um caso; e por fim, a conclusão do artigo.

O objetivo principal do presente artigo é analisar a política pública do pagamento por serviços ambientais, utilizando como estudo de caso o “Projeto Conservador das Águas”, que vem sendo desenvolvido desde o ano de 2005 e está localizado nas Montanhas da Mantiqueira, no município de Extrema, Minas Gerais.

2 | DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas, embora sejam a base de funcionamento das atividades estatais, são e difícil conceituação. Para Procopiuck (2013) a política pública não necessariamente fornece instruções detalhadas para a ação, mas sim diretrizes gerais que possam guiar diretrizes e planos. Assim, as políticas públicas são o paradigma que guia as ações governamentais, sendo norteadas pelo pensamento político dominante em determinada época. Para Dahl (1961), o exercício do poder e sua influência na tomada de decisão só podem ser estudados através da análise de processos decisórios marcados pela ocorrência de conflitos, ou seja, onde atores defendendo preferências distintas.

Segundo Lindblom (1981),

[...] A atividade de grupos de interesse não só opõe interesses particulares ou grupais aos interesses comuns, mas substitui interesses comuns de cada uma das muitas seções da sociedade ao conflito de interesses individuais, de diversidade impossível.

No Brasil, nas décadas de 1940 à 1970, o pensamento político era que a proteção ambiental não deveria sacrificar o desenvolvimento econômico do país, portanto entende-se o porquê das políticas públicas estarem, nestas épocas, voltadas ao incentivo do extrativismo dos recursos naturais em todo o território brasileiro (Bañados, 2011). Mills (1981) também narra um fato semelhante na década de 1930, onde as medidas de proteção ao agricultor influenciavam o poder e a tomada de decisões no âmbito político, devido ao favorecimento de atividades extrativistas da agricultura.

Devido a esta linha de pensamento as políticas públicas da época provocaram uma corrida desenvolvimentista à custa dos recursos naturais, prejudicando o equilíbrio ambiental no país e tornando escassos recursos essenciais para a sobrevivência e atividades produtivas.

Porém, pode-se identificar um embrião de preocupação ambiental, vinculada especialmente a proteção, conservação e uso dos recursos ambientais em algumas medidas governamentais, por vezes isoladas, como a adoção, em 1934, do Código das Águas, do Código de Minas e do Código Florestal, além da criação, em 1937, do Parque

Nacional de Itatiaia e da legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional (Salheb et al., 2009). Apesar desses indícios de avanços, o pensamento de desenvolvimento a qualquer custo foi mantido pelo Brasil, que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em 1972, realizada em Estocolmo, defendeu que a proteção ambiental seria mais um obstáculo para os países em desenvolvimento.

Ainda assim, as conferências internacionais e o aumento da preocupação com questões ambientais no mundo a partir da década de 70 atingiu o Brasil, que passou a adotar políticas públicas ambientais de proteção e conservação. Dentre diversos instrumentos, o marco da implementação das políticas públicas ambientais no Brasil foi a promulgação da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) para realizar uma gestão integrada dos recursos naturais e que passaram, desde então, a guiar a política nacional ambiental (Silva-Sánchez, 2000). Tal regulamentação foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, ao estabelecer que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Estado e a todos a sua proteção e preservação para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). A partir de então pode-se verificar maior efetividade das políticas públicas ambientais no país, devido a modificação do pensamento político norteador ao longo do tempo.

Essa preocupação ambiental recente não foi exclusiva do Brasil. Pode-se citar, como exemplo prático, o caso da Venezuela, onde a nível nacional suas políticas

governamentais estão baseadas nos princípios da Constituição da República Boliviana e Venezuelana que tem como responsabilidade compartilhada entre o Estado e os cidadãos os cuidados para a proteção do meio ambiente, a promoção da participação local e o manejo e planificação dos usos dos recursos naturais e a distribuição equitativa dos benefícios de bens e serviços derivados. Seu plano nacional de desenvolvimento reconhece que o ambiente está relacionado com a política econômica, social, educacional, cultural, geopolítica e a soberania nacional (Roas, 2006).

Ainda na experiência Venezuelana, existe o “Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación” que busca tornar viável a recuperação de terras degradadas e prevenção de áreas sensíveis, mediante estratégias e ações de desenvolvimento sustentável que enfatizem o melhoramento econômico, a segurança alimentar, e a gestão do manejo dos recursos naturais das fontes de energia e água em particular, com adesão às normas legais e jurídicas (Roas, 2006).

Seguindo as palavras de Roas (2006), a nível nacional e regional a Venezuela tem dado muita importância para a descentralização e planificação do uso da terra. Muitos conselhos foram criados e diversas instancias podem servir para promover, aplicar e controlar a aplicação de esquemas de PSA, devido que todas as iniciativas, apoiadas pelas políticas públicas do país, buscam desenvolver a economia produtiva com equilíbrio social, ambiental e territorial.

Frey (2000) reforça que essas modificações são fruto de fatores condicionantes das políticas públicas, que são sujeitos a alterações temporais. O autor cita como exemplo o aumento da conscientização ambiental europeia após o acidente nuclear de Chernobyl, o que promoveu condições favoráveis à implementação de políticas ambientais e seu relativo esquecimento quando os fatores sociais começaram a se agravar no continente. Assim, deve-se lembrar que as políticas públicas e o ambiente favorável a sua aplicação são definidos por diferentes fatores, assim como a necessidade sentida pelo poder estatal e a sociedade. Para Elias (1970), deve-se orientar essas forças produzidas pelo poder estatal e da sociedade de modo a encontrar-lhes significado, tornando-as menos destruidoras de vidas e de recursos.

Dentre as necessidades atuais no país têm-se destacado a questão das águas, com a redução da disponibilidade hídrica. Pode-se afirmar que a ameaça de escassez de água potável está diretamente ligada às práticas que contaminam e diminuem as reservas de água, associado ao padrão de consumo. Nota-se então o quão é importante a busca por formas de preservação dos recursos naturais, especialmente a água, pois é um dos recursos mais ameaçados ultimamente, por meio de políticas públicas com incentivos na gestão de preservação da água (Bañados, 2011). No Brasil, somente em 1997, por meio da Lei n.º 9.433, foi instituída a Política Nacional dos Recursos Hídricos e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e consolidando as preocupações relativas as águas brasileiras.

A Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu alguns princípios como o

do Poluidor-Pagador, que induz a utilização racional dos recursos naturais. Porém somente esse princípio mostrou-se insuficiente para amenizar os danos ambientais e assim passou-se a discutir a necessidade de instituir uma compensação com objetivo de estimular financeiramente aqueles que conservam os recursos naturais. Nesse âmbito encaixa-se o princípio do Protetor-Recebedor, que ao invés de prever a punição dos que destroem, visa o incentivo financeiro para práticas de preservação e conservação ambientais (Bañados, 2011).

Criado e Piroli (2011) explicam que o princípio poluidor-pagador tem o intuito de penalizar o poluidor pelo dano causado ao meio ambiente e à sociedade, responsabilizando-o pelo dano ecológico, sem porém permitir a poluição mediante pagamento. Assim, esse princípio busca evitar a socialização do prejuízo ambiental em proveito de um benefício privativo. Já o princípio provedor-recebedor visa retribuir aos conservadores ambientais, responsáveis pela produção de algum serviço ambiental. O usuário paga e o provedor recebe. Em contrapartida ao pagamento o usuário tem a garantia do fluxo contínuo e até mesmo a melhoria da qualidade do recurso.

Os serviços ambientais são definidos como os benefícios indiretos, geralmente não negociados em mercados, que a sociedade obtém diretamente dos ecossistemas. Exemplos que podem ser citados são: a regulação do ciclo hidrológico, do clima, da conservação da biodiversidade. O reconhecimento de que muitas funções ecológicas são serviços escassos e valiosos para o bem estar da humanidade tem promovido esforços para valorizar de maneira tangível os serviços ambientais mediante o pagamento por serviços ambientais (PSA) (Wunder; Wertz-Kanounnikoff; Moreno-Sanchez, 2007). Os serviços ambientais foram classificados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em quatro categorias, conforme o Quadro 1.

PROVISÃO	REGULAÇÃO	CULTURAIS	SUPORTE
Alimentos	Regulação do clima	Espiritualidade	Formação de solos
Água	Controle de doenças	Lazer	Produção primária
Lenha	Controle de cheias e	Inspiração	Ciclagem de nutrientes
Fibras	desastres naturais	Educação	Processos ecológicos
Princípios ativos	Purificação da água	Simbolismos	
Recursos genéticos	Controle da erosão		

Quadro 1. Serviços Ambientais.

Fonte: Adaptado de ONU, 2005.

O pagamento por serviços ambientais (PSA) é um mecanismo que incentiva o produtor rural, como ator social, e reconhece sua sensibilidade ecológica que contribui na preservação e conservação do recurso natural e trouxe a concepção de compensar ou indenizar quem adota práticas protecionistas no uso dos recursos naturais. A

compensação financeira por estes serviços ambientais é um incentivo. Em muitos casos, o PSA também pode incluir áreas de preservação permanente e reservas legais, já revistas e obrigatórias em lei (Bañados, 2011).

O pagamento é entendido como o reconhecimento do valor econômico pelo serviço ambiental prestado, ou seja, permite reconhecer o produtor rural que adere a algum projeto de preservação e conservação do meio ambiente como um beneficiário de uma contraprestação econômica pela oferta de um serviço ambiental especial, que ultrapasse as exigências já previstas nas legislações (Bañados, 2011).

Os PSA podem se dar em diferentes contextos: local, nacional e global, isto determina a dimensão dos pagamentos: interno, bilaterais, transferenciais e doações. Os produtores dos serviços ambientais podem ser individuais, grupos de produtores ou comunidades inteiras que protegem o meio ambiente, os quais serão vendedores de serviços ambientais, enquanto comunidades em diferentes níveis, como os municípios, estado central, cooperação internacional ou também empresas privadas e indivíduos serão os compradores interessados nestes serviços, dependendo da escala geográfica ou do tipo de serviço identificado e negociado (CONABISAH, 2004).

As atividades que permitem fornecer estes bens e serviços ambientais são muito diversas, compreendem as atividades de conservação de solos e água, agroflorestal e agricultura sustentável ou ecológica em geral. Além disso, o reflorestamento a mantimento de bosques, como também o saneamento básico, podem contribuir como um serviço ambiental. Até mesmo, a não realização de uma atividade pode gerar um serviço ambiental, como por exemplo, a não realização de queimadas (CONABISAH, 2004).

No Brasil, esses mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) são considerados um tema recente, em relação à sua formulação e aplicação, possuindo atualmente poucos aspectos legais e com implementação restrita a experiências piloto (Whately; Hercowitz, 2008). Essas experiências já desenvolvidas têm sido classificadas em três categorias, nos quais a distinção ocorre pela maior ou menor intervenção governamental na administração do sistema. A primeira categoria consiste no acordo privado entre os produtores do serviço e os beneficiários e dispensa novos arranjos legais e regulatórios. A segunda categoria condiz da troca entre os agentes, normalmente utilizados a partir da fixação pela autoridade reguladora de um determinado padrão ambiental a ser alcançado via negociação entre os atores. A terceira categoria condiz aos pagamentos realizados pelo setor público, assim considerado quando algum nível de Governo ou uma instituição pública (não necessariamente estatal), como um Comitê de Bacia paga pelo serviço ambiental (Veiga Neto, 2008).

Ainda encontram-se algumas dificuldades na implementação de políticas públicas relacionadas com o pagamento de serviços ambientais por conta da burocracia enfrentada por instituições na busca de implantar as ações desejadas. Essas questões, relacionadas com a dificuldade em levantar documentações, questões sobre o método de pagamentos, entre outras, podem desmotivar aqueles que deveriam ser alvos de

programas que ajudariam, e não atrapalhariam o andar do seu cotidiano. Hill (1997) descreve essas burocracias “como rígidas e lentas, tendo sua ação obstruída por procedimentos rotineiros desnecessariamente complexos e protelatórios, ainda que legais”.

Em relação à questão hídrica apresenta-se mais um desafio. A água, assim como outros recursos foi percebida ao longo da história como recurso livre, ou seja, como algo que a natureza provinha gratuitamente ao homem, ainda que este serviço lhe fosse essencial à vida e às atividades produtivas (Altmann, 2008). Ainda segundo o autor, internalizar as externalidades positivas, no caso dos serviços ambientais, significa reconhecer a importância destes serviços. Entretanto, este é um processo complexo, pois o aspecto de externalidade se relaciona com a percepção da importância (especialmente a importância econômica) dos serviços ecológicos, aspecto oposto à percepção de bem livre. A implicação disto é que a escassez determina a percepção da importância do serviço ecológico. Assim, a escassez de água determina a importância que o consumidor d'água dará à preservação do manancial que lhe fornece esse bem natural.

Como visto, a necessidade sentida pela população e a mudança de pensamento político definem as políticas públicas implementadas no país. Além disso, a escassez de um recurso ou serviço ambiental faz com que seu valor econômico seja percebido de maneira mais nítida. Assim, O momento vivido pelo país, onde a escassez hídrica se faz presente, mostra-se propício para alavancar políticas públicas de pagamento por serviços ambientais, que auxiliem na conservação das águas para abastecimento humano.

Em um Município chamado Extrema, localizado em Minas Gerais, no espigão Sul da Serra da Mantiqueira, divisa com o Estado de São Paulo, foi criado o projeto Conservador das Águas, que tem como objetivo principal manter a qualidade e quantidade dos mananciais de Extrema e promover a adequação ambiental das propriedades rurais do município.

Extrema possui relevo com declives acentuados. A precipitação média anual varia de 1600 a 1800 milímetros. As condições geográficas da região, a forte radiação solar e a proximidade do oceano constituem pré-condição as precipitações acentuadas e significativa disponibilidade hídrica (COBRAPI, 2010). Além disso, Extrema é um dos quatro municípios mineiros que integram os Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Comitês PCJ). Praticamente toda a área do município (24.300,00 ha) está inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Jaguari, que é o responsável pelo abastecimento do município e a sua bacia hidrográfica é a principal contribuinte do Sistema Produtor de Água Cantareira. Esse sistema, considerado um dos maiores do mundo, faz a transposição de 33m³/s de água da Bacia do Rio Piracicaba para a Bacia do Rio Tietê e é responsável pelo abastecimento de aproximadamente nove milhões de pessoas na Região Metropolitana de São Paulo. A área de contribuição dos seus seis 13 reservatórios é de 228 mil há e abrange territórios de quatro municípios

mineiros e oito paulistas (Whately; Cunha, 2007).

O projeto Conservador das Águas teve como base o programa Produtor de Água, formulado pela Agência Nacional de Águas (ANA). Segundo Jardim (2010), o Produtor de Água é implementado por sub-bacias, segue a base do PSA e prevê apoio técnico e financeiro à execução de ações de conservação de água e solo, tais como: a construção de terraços e de bacias de infiltração, a readequação de estradas vicinais, a recuperação e proteção de nascentes, o reflorestamento de APP e RL, o saneamento ambiental, entre outras práticas conservacionistas. O Programa visa aplicar o modelo de PSA por meio da compensação financeira aos agentes que, comprovadamente, contribuem para a proteção e recuperação de mananciais, gerando benefícios para a bacia e sua população.

Dessa maneira, o “Produtor de Água” buscou aplicar um programa inovador, voluntário, flexível e de implantação descentralizada que, por meio da implantação de um modelo de sistema de pagamentos por serviços ambientais, coloca em prática a estratégia de incentivos mediante compensação financeira aos agentes que comprovadamente contribuírem para a proteção e recuperação de mananciais (ANA, 2003).

O projeto em Extrema teve início com a formalização da Lei Municipal 2.100 de 21 de dezembro de 2005, a qual cria o projeto e autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais. Nos anos de 2009 e 2010, devido ao sucesso do projeto e a quantidade de adesões por parte dos produtores, foram criadas outras duas legislações municipais, as quais visam a instituição do fundo municipal para pagamento dos serviços ambientais e atualiza a legislação de 2005 considerando a necessidade de estabelecer critérios técnicos para a implementação do Projeto Conservador das Águas. Essa é a primeira iniciativa municipal brasileira que implanta o pagamento por serviços ambientais. Devido a este fato, hoje em dia, este projeto serviu de vitrine para demais projetos que estão sendo criados, além de render diversos prêmios de expressão, nacionais e internacionais, como prêmio Muriqui da UNESCO, Prêmio Internacional de Dubai 2012, entre outros (Prefeitura Municipal de Extrema, 2013; Extrema, 2005, 2009, 2010).

Segundo a Prefeitura de Extrema (2013), o entendimento é que o mecanismo de comando e controle, não pode ser o único instrumento de gestão ambiental das 14 propriedades rurais, pois sozinho, o instrumento não garante o aumento da cobertura florestal ou a preservação dos mananciais. Desta maneira, o PSA se mostra mais efetivo e eficaz, e também pode ser utilizado em conjunto com outros instrumentos. A partir do entendimento do projeto, os principais objetivos do projeto conservador das águas são: aumentar a cobertura florestal nas sub-bacias hidrográficas e implantar micro corredores ecológicos; reduzir os níveis de poluição difusa rural, decorrentes dos processos de sedimentação e eutrofização e de falta de saneamento ambiental; difundir o conceito de manejo integrado de vegetação, solo e da água na bacia hidrográfica do rio Jaguari; e garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental

dos manejos e práticas implantadas, por meio de incentivos financeiros (PSA) aos proprietários rurais.

O projeto foi iniciado pelas sub-bacias do município, priorizando sempre as regiões do manancial de abastecimento de Extrema e as sub-bacias com menor área de cobertura florestal nativa. As sub-bacias do município e suas áreas podem ser vistas na Figura 1. O rio Jaguari, principal rio do município, além de beneficiar a população local, é o principal manancial do Sistema Cantareira, responsável pelo abastecimento dos habitantes da Grande São Paulo e que atualmente está sofrendo diretamente com maiores períodos de estiagem.

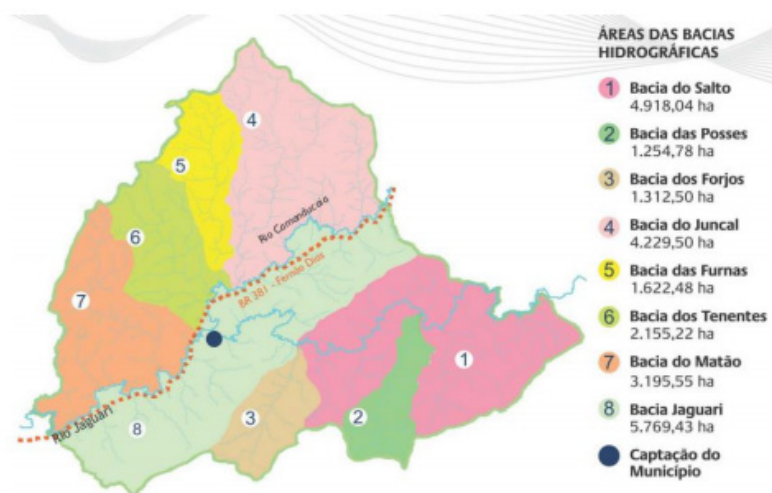


Figura 1. Sub-bacias hidrográficas do município de Extrema – MG

Fonte: Adaptado de Prefeitura de Extrema (2013).

Para atingir os objetivos esperados citados anteriormente, a Prefeitura de Extrema juntou-se a parceiros, como TNC (The Nature Conservancy), SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), ANA (Agência Nacional das Águas), IEF (Instituto Estadual de Floresta) e os Comitês Piracicaba, Capivari e Jundiá. O projeto oferece assistência técnica e apoio financeiro aos proprietários rurais, para que esses possam recuperar e preservar suas Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs), bem como recobrir a vegetação local, proteger mananciais e conservar o solo. Os pagamentos dos produtores são justificados pela contribuição dos produtores rurais para o abatimento da erosão e da sedimentação, para o aumento da infiltração de água, conservação de habitat para a fauna silvestre e revitalização da bacia hidrográfica (Jardim, 2010).

O Município engloba sete sub-bacias e o Projeto Conservador das Águas está sendo implantado em duas delas, a sub-bacia das Posses e a do Salto, sendo a última a maior do município. O início das atividades de campo do Projeto - isolamento das áreas de preservação permanente e recuperação florestal - ocorreu em 2007, na sub-bacia das Posses e foram realizadas atividades em 94 propriedades. Entre 2007 e o

primeiro semestre de 2010 foram assinados 76 termos de compromisso. As atividades realizadas em propriedades que não possuem termo assinado foram autorizadas mediante acordo entre a coordenação do projeto e o proprietário (Pereira et al., 2010).

Ainda segundo Pereira et al. (2010), até o primeiro semestre de 2010, foram construídos 110.894 metros lineares de cerca e plantadas aproximadamente 150 mil mudas de árvores nativas. Considerando o número de mudas plantadas e o espaçamento utilizado, estima-se que haja aproximadamente 75 hectares de áreas em processo de restauração. Cabe ressaltar que muitas áreas isoladas já apresentavam vegetação nativa, sendo realizada, portanto apenas a condução da regeneração natural.

Segundo dados da Prefeitura de Extrema (2013), entre 2007 e 2013 foram 161 contratos com produtores rurais, 5.619 ha de área recuperada e um valor total de R\$ 2.298.102,00. A Tabela 1 mostra a evolução do projeto ao longo da implantação.

Ano	Nº de contratos	Área (hectares)	Valor PSA pago no ano (R\$)
2007	21	451	16.165,00
2008	14	306	106.858,00
2009	26	674	226.101,00
2010	15	894	340.529,00
2011	24	523	419.462,00
2012	44	2.356	557.106,00
2013	17	415	631.881,00
TOTAL	161	5.619	2.298.102,00

Tabela 1. Resultados alcançados pelo projeto.

Fonte: Adaptado de Prefeitura de Extrema (2013).

Os recursos pagos aos produtores rurais são financiados principalmente pelo orçamento público do município, e o restante, obtidos pela ajuda dos parceiros, porém a operacionalização do projeto é conduzida exclusivamente pela prefeitura de Extrema (Prefeitura de Extrema, 2013).

3 | CONCLUSÃO

O pagamento por serviços ambientais (PSA) já é uma realidade no Brasil, e tem se mostrado uma política pública eficiente para conservação dos recursos hídricos. Existem casos de sucesso de aplicação em diversos países, como Venezuela e Estados Unidos, neste último inclusive, com valores investidos no programa de PSA inferiores aos necessários para o tratamento da água sem o programa. No Brasil, a Agência Nacional de Águas deu um grande passo com o Programa Produtor de Água,

incentivando projetos de incentivo a proteção dos recursos hídricos, como o projeto Conservador das Águas de Extrema-MG.

Essas iniciativas demonstram que projetos de PSA podem apresentar resultados concretos, com melhorias na qualidade das águas e devem ser mais difundidos no país, para efetivar a proteção dos recursos hídricos nacionais e garantir o abastecimento das cidades. No caso específico de Extrema, o programa promove a proteção de bacias importantes para o abastecimento do Sistema Cantareira. Caso mais bacias do sistema possuíssem sistemas semelhantes de proteção a atual crise de água poderia estar amenizada, pela influência das áreas protegidas na recarga dos mananciais. Outras cidades, com riscos de escassez hídrica no futuro, também podem se utilizar desse tipo de programa como prevenção.

Por fim, diante do exposto pode-se perceber que os programas de PSA são mais eficientes que a tradicional política de comando e controle, onde espera-se que os proprietários rurais cumpram as obrigações legais, porém a falta de fiscalização não garante esse cumprimento. O PSA por outro lado, possibilita que os proprietários tenham uma compensação financeira pelas áreas protegidas, aumentando inclusive a consciência ambiental dos mesmos, beneficiando os proprietários, as prefeituras e os usuários finais da água.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, A. **Pagamento por serviços ecológicos: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil?** 121f. Dissertação de Mestrado (Direito) - Universidade de Caxias do Sul, 2008.

ANA. **Manual Operativo do Programa Produtor de Água.** Agência Nacional de Águas, MMA. Brasília, 65 p., 2003.

BAÑADOS, I. M. F. 2011. **Políticas Públicas: iniciativas de pagamentos por serviços ambientais para preservar a água.** 145 f. Dissertação (Mestrado em organizações e desenvolvimento) – FAE Centro Universitário. Curitiba, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília-DF.

COBRAPI. **Plano das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá 2010-2020.** Piracicaba: Agência das Águas PCJ, 2010.

CONABISAH. Comitê Nacional de bienes y servicios ambientales de honduras. **Bienes y servicios ambientales en Honduras: una alternativa para el desarrollo sostenible.** Tegucigalpa, Honduras. Março. 2004.

CRiado, R. C.; PIROLI, E. R. **Pagamento por serviços ambientais na gestão dos recursos hídricos no Brasil.** GeoAtos, Presidente Prudente, n. 11, v.2, p.83-96. 2011.

DAHL, R. **Who governs? Democracy and Power in an American City.** New Haven: Yale University Press. 1961.

- ELIAS, Norbert. **Processes of State formation and Nation building, In Transactions of the 7th World.** Congress of Sociology. 1970.
- EXTREMA. **Lei Municipal nº 2.100 de 21/12/2005.** Extrema, 2005. Disponível em: <<http://extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/lei-n-2100.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- EXTREMA. **Lei Municipal nº 2.409 de 29/12/2010.** Extrema, 2010. Disponível em: <<http://extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/Decreto-2409.pdf>>. Acesso em: 10 de ago. 2014.
- EXTREMA. **Lei Municipal nº 2.482 de 13/02/2009.** Extrema, 2009. Disponível em: <<http://extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/lei-n-2482-fmpsa.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000.
- HILL, Michael J. **The policy process in the modern state.** Harlow: Prentice Hall, 1997.
- JARDIM, M. H. **Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso do município de extrema – MG.** 2010. 221f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) – Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7814/1/2010_MarinaHeilbuthJardim.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- LINDBLOM, C. **O processo de decisão política.** Brasília: UnB. 124 p., 1981.
- MILLS, C. Wright. **A elite do poder.** 4a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- ONU. **Avaliação Ecosistêmica do Milênio.** 2005. Disponível em: <<http://www.cdb.gov.br/CDB/cdb8>>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- PEREIRA, P. H. et al. **Conservador das águas 5 anos:** Edição 2010. Departamento de Meio Ambiente de Extrema – MG, 2010. Acesso em: <<http://extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/Livro-Conservador-20101.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2014.
- PREFEITURA DE EXTREMA. **Folder projeto conservador das águas: 9 anos.** 2013. Disponível em: <http://extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/CONSERVADOR_PDF_leitura.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.
- PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública.** 1. ed. São Paulo, Atlas, 2013. 383 p.
- ROAS, J. P. **La experiencia venezolana en esquemas de pagos por servicios ambientales.** 2006. Informe para el proyecto CI-CIFOR sobre la factibilidad de PSA en el corredor norandino. Nérída, marzo de 2006.
- SALHEB, G. J. M. et al. **Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares.** 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil.** São Paulo: Humanitas, FFLCH, USP, 2000.
- VEIGA NETO, F. C. **A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil.** 286 f. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/wpcontent/uploads/2011/09/tese_fernando_veiga_netto.pdf>. Acesso em 08 ago. 2014.

WHATELY, M.; CUNHA, P. **Cantareira 2006: um olhar sobre o maior manancial de água da Região Metropolitana de São Paulo**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10289.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

WHATELY, M.; HERCOWITZ, M. **Serviços ambientais: conhecer, valorizar e cuidar: subsídios para a proteção dos mananciais de São Paulo**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/10366.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

WUNDER, S.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S.; MORENO-SANCHEZ, R. **Pago por servicios ambientales: una nueva forma de conservar la biodiversidad**. Gaceta ecológica número especial 84-85: 39-52 D.R. Instituto Nacional de Ecología, México, 2007.

O MEIO AMBIENTE COMO DEFINIDOR DE FRONTEIRAS E CENTRALIDADES NO ESTUÁRIO DO RIO MACAÉ

João Lemos Cordeiro Sayd

Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Rio de Janeiro, RJ

RESUMO: O capítulo investiga o papel do meio ambiente na conformação de fronteiras e centralidades construídas ou reforçadas culturalmente. A área de estudo consiste na região do estuário do Rio Macaé, na cidade homônima, no estado do Rio de Janeiro. O estuário investigado assume a condição ambígua de fronteira e centralidade. Esta condição é reveladora da maneira como o homem interage com a região e o território. O estudo reconstrói a história da ocupação desse território, examinando a importância da tecnologia na interação entre o homem e o seu meio, sobretudo no que tange à relação construída ao longo do tempo entre tecnologia e os diferentes modos de circulação e produção.

PALAVRAS-CHAVE: História ambiental; Redes de Transporte; Planejamento Urbano e Regional.

THE ENVIRONMENT AS A DEFINER OF BORDERS AND CENTRALITIES ON THE MACAÉ RIVER ESTUARY

ABSTRACT: The chapter investigates the

role of the environment in the conformation of culturally constructed or reinforced borders and centralities. The study area consists of the region of the Macaé River estuary, in the homonymous city, in the state of Rio de Janeiro. The investigated estuary assumes the ambiguous condition of frontier and centrality. This condition is revealing of the way man interacts with the region and the territory. The study reconstructs the history of the occupation of this territory, examining the importance of technology in the interaction between man and his environment, especially in relation to the link built over time between technology and the different modes of circulation and production.

KEYWORDS: Environmental History; Transport Networks; Urban and Regional Planning.

1 | INTRODUÇÃO

Este capítulo integra dissertação de mestrado em urbanismo desenvolvida pelo autor no PROURB – FAU/UFRJ, e foi originalmente publicado no evento III APP Urbana, realizado em 2014 na cidade de Belém-PA.

A obra trata do papel do estuário do Rio Macaé na conformação de fronteiras e centralidades construídas ou reforçadas através da ação do homem, bem como das interações entre os corpos hídricos e as vias de circulação,

vinculados aos núcleos urbanos e à produção rural. Destacam-se o desenvolvimento das divisões administrativas e a sucessão dos modos de transporte, ambos atrelados à conformação do relevo, aos avanços tecnológicos e à transformação do espaço. As divisões do capítulo correspondem a períodos políticos da história brasileira, à exceção do primeiro e do último itens: *Formação Geológica* – que consiste no pano de fundo para a compreensão da história narrada – e *Ciclo do Petróleo* – que refere-se ao período a partir do qual a cidade torna-se a base de operações da Petrobras e, junto com os municípios vizinhos, passa por transformações radicais, que perduram até os dias atuais. Por fim, são apresentadas Considerações Finais, elencando aspectos relevantes observados ao longo do trabalho e apontando diretrizes para as políticas ambientais e urbanas locais, relacionadas ao tratamento dos corpos hídricos.

Tem-se como hipótese que as políticas municipais de planejamento urbano e regional na área de estudo estão em desacordo com aquelas adotadas nas sociedades ditas avançadas, reproduzindo uma lógica histórica que ainda desconsidera mudanças epistemológicas introduzidas pela emergência das questões ambientais. Entende-se que a análise crítica deste processo é capaz de oferecer subsídios para as políticas locais de planejamento urbano e regional.-

O arcabouço teórico metodológico adotado recorre à história ambiental urbana, e parte dos questionamentos a uma concepção dualista, que opõe o “natural” ao “humano”. Tal abordagem contrapõe-se a uma percepção compartimentada, ainda hegemônica, do ambiente (PÁDUA, 2010; WORSTER, 1991). Os processos de urbanização, por sua vez, também relacionam-se intimamente com os avanços tecnológicos. Neste sentido, há uma visão integrada do ambiente e da tecnologia como agentes históricos. Longe de serem opostas, a natureza e a tecnologia são interdependentes, não apenas no que se refere à influência mútua entre ambos, mas também a uma série de aspectos culturais. Hoje, a definição do que é tecnológico e do que é natural relaciona-se à ética, à política e à maneira como nos relacionamos com o nosso ambiente. (TARR, 1984; REUSS et. al, 2010)

O estuário do Rio Macaé é um local de transição entre diferentes ecossistemas, e já por isso tem a condição ambígua de fronteira e centralidade. Esta condição é reveladora da maneira como o homem interage com a natureza no território. A noção de fronteira adotada nesta pesquisa refere-se aos limites entre ecossistemas, formações geológicas e divisões político-administrativas, enquanto a noção de centralidade refere-se à integração entre estes diferentes ecossistemas na região do estuário, bem como à importância política que o local adquire como porto marítimo, cidade sede de município e ponto de articulação entre diferentes regiões e modos de circulação. O estuário é inicialmente visto como uma fronteira ou um limite natural, entre distintas formações geológicas e ecossistemas, e em um segundo momento como um obstáculo à ocupação humana do território. Conforme são superados os obstáculos de circulação territorial, sobretudo mediante novas tecnologias de transporte e drenagem, a condição de fronteira e obstáculo é convertida em uma condição de centralidade,

tornando o estuário um ponto convergente de fluxos de pessoas e mercadorias.

O estudo do papel histórico desempenhado pelos corpos d'água no ordenamento do território é revelador de aspectos estruturais da região urbana de Macaé e da sua relação com o território. A presença destes corpos junto ao litoral definiu os padrões de ocupação do solo e o processo de conurbação, ou não, dos municípios no entorno de Macaé.

2 | FORMAÇÃO GEOLÓGICA

A área de estudo abarca ecossistemas diversos, especificamente o manguezal, que constitui o estuário propriamente dito, e os ecossistemas limítrofes: a restinga e o banhado, ou as regiões de baixada. Em uma escala um pouco mais ampliada, deve-se considerar a floresta de mata atlântica, que ocupa os morros da região, integrados à cadeia de montanhas da Serra do Mar.

A foz do Rio Macaé é marcada por um pontal arenoso que o separa do mar, delimitando uma pequena baía imediatamente adjacente à embocadura do rio, ou à *entrada da barra*. Enquanto este pontal caracteriza a margem esquerda da embocadura, a margem direita é marcada por grandes rochedos. Com a exceção das grandes rochas que se vê, todo o solo que há na paisagem é de origem fluvial ou marítima. O processo de formação desta baía na foz do Rio Macaé está ilustrado esquematicamente na Figura 1.



Figura 1 – Formação do pontal na foz do Rio Macaé

Fonte: baseado em ilustração de Lamego (1946)

Assim, o Rio Macaé apresenta no seu trecho final à direita uma margem rochosa e terrosa, rica em sedimentos continentais transportados pelo rio, e à esquerda uma margem rica em material salino, transportado pelo mar. Esta heterogeneidade do ambiente natural rebate-se na importância deste local como um ponto de transição entre ecossistemas e formações geomorfológicas em um nível territorial mais amplo (SOFFIATI, 2011).

Seguindo hoje a costa fluminense na direção norte, a foz do Rio Macaé é a última enseada abrigada das correntes marítimas. Tal fato deve-se em parte à extensão do Rio Macaé e à força da sua corrente, e em parte aos corpos rochosos que represaram

e direcionaram as correntes fluviais, mantendo a embocadura do rio permanentemente aberta. O litoral após a foz do Rio Macaé é marcado pelo terreno arenoso, sem grandes rochas capazes de constituir margens fluviais estáveis e perenes. Em uma escala mais ampla, o litoral da Baía da Guanabara à Baía de Vitória caracteriza-se por uma crista arenosa separando o mar de regiões alagadiças. A foz do Rio Macaé é acessada primitivamente por esta rota, que é ainda mais atraente ao norte deste rio, por constituir uma crista contínua até a foz do Rio Paraíba do Sul. A região do estuário do Rio Macaé foi acessada ao menos desde o início da colonização, e possivelmente muito antes, pela estrada natural que configura o cordão arenoso litorâneo. Pois entre a Baía da Guanabara e a Baía de Vitória, a infinidade de praias é um caminho mais acessível do que as baixadas. (LAMEGO, 1946)

As conformações geológicas descritas por Lamego e Soffiati estão indicadas esquematicamente na Figura 2, elaborada sobre uma foto de satélite dos dias atuais.



Figura 2 – Formações geológicas próximas ao estuário do Rio Macaé

Fonte: baseado em ilustração de Soffiati (2011)

3 | OCUPAÇÃO GOITACÁ

A costa fluminense ocupada pelas restingas era no descobrimento já habitada pelos Tamoio, da nação Tupi, e pelos Goitacá, da nação Macro-Jê. Os primeiros habitavam a zona de lagunas e enseadas, de Angra-dos-Reis a Cabo Frio, enquanto os Goitacá habitavam as planícies de restingas ao norte. Pelo interior, as duas nações ocupavam as regiões de baixada, até o limite da Serra do Mar (LAMEGO, 1946). A fronteira entre as duas nações indígenas, portanto, compreendia o território entre o Rio Una e o Rio Macaé, fronteira sul do território habitado pelos Goitacá. Esta fronteira coincide com a zona de transição geomorfológica do litoral fluminense anteriormente mencionada. O território ao longo da costa, “onde o fenômeno do recuo do mar é

evidente, define o habitat do Goitacá: é o índio das planícies de restingas.” (LAMEGO, 1945, p.74).

O litoral ao sul do Rio Macaé, por sua vez, era habitado pelo grupo Tamoio, que tem o seu território dominado pelos portugueses ainda no primeiro século de colonização, enquanto os Goitacá iriam sujeitar-se à ocupação portuguesa apenas no século seguinte (LAMEGO, 1945). Portanto, o trecho da costa compreendido entre o estuário do Rio Una e o estuário do Rio Macaé, configurou entre os séculos XV e XVI o limite entre o território dominado pelos colonizadores portugueses e aquele dominado pelos povos nativos.

A resistência dos Goitacá é relacionada em parte aos meios de defesa propiciados pelo ecossistema de restingas e suas lagoas: “Em vez de paliçadas, como nas tabas tupis, [os Goitacá] têm meio mais seguro de defesa: a água.” (LAMEGO, 1945, p. 43) O autor relaciona este fato às suas habilidades como exímios nadadores, jangadeiros e arqueiros. Portanto, os rios represados ao norte do Rio Macaé configuravam uma defesa natural para a aldeia Goitacá.

Evidentemente, mais do que servir à defesa, este ambiente anfíbio também se relacionava aos modos de subsistência. Os Goitacá dominavam a pesca, a e a cerâmica, armazenando a água potável dos lençóis subterrâneos em vasos de barro denominados camocins. Lamego (1945) afirma ainda que o habitat cercado por águas paradas também teria definido o tamanho das aldeias Goitacá, já que as glebas são ilhas ou penínsulas em meio a lagamares e banhados, bem como desenvolvido a noção de propriedade da terra e da família, dando início à sedentarização do índio em aldeias lacustres.

4 | COLÔNIA PORTUGUESA

No primeiro século da colonização, o Rio Macaé era visitado por naus portuguesas que ali faziam uma escala no litoral. Além de corsários franceses e Ingleses, que estabeleceram um comércio ilegal de madeiras com os povos nativos. Parada (1995b) e Lamego (1958) apontam já nesse primeiro século a presença de mamelucos que habitavam palhoças próximo ao trecho final do Rio Macaé. A despeito do tráfico de madeira, os primeiros habitantes conhecidos da foz do Rio Macaé viviam, sobretudo, da pesca.

Em 1615, a coroa portuguesa delibera a povoação da “Paragem do Mukié”, a fim de impedir a penetração de piratas ingleses, e sobretudo a possibilidade deles ali se fixarem com o auxílio de mamelucos (LAMEGO, 1945). Em 1632, uma expedição oficial da coroa portuguesa parte por terra de Cabo Frio para estabelecer o domínio lusitano sobre o território da atual Região Norte Fluminense, conquistando não apenas os entrepostos costeiros como toda a planície fértil habitada pelos Goitacá. Após a expedição oficial, novos colonos são atraídos ao norte fluminense, sobretudo pela baixada campista, que oferecia planícies adequadas para a atividade agropecuária.

É interessante apontar aqui a noção de recurso natural como determinante para a colonização, uma vez que o capim, inútil para os povos nativos, é visto como um recurso valioso para a pecuária, a ponto de justificar a migração de colonos portugueses, sobretudo da região da Guanabara, para as planícies do norte fluminense. (LAMEGO, 1945)

O trecho mais povoado do território, propício para a pecuária e o cultivo de cana de açúcar, distancia-se do mar por quilômetros de restingas, sendo o estuário do Rio Macaé um dos principais acessos ao oceano. O entorno do estuário, porém, era pouco produtivo no que se refere à produção agropecuária, servindo principalmente como entreposto ou paragem (LAMEGO, 1945).

O primeiro núcleo português próximo ao Rio Macaé foi uma fazenda Jesuíta, a cerca de 2 quilômetros da aldeia na foz do rio. Este distanciamento do deve-se ao menos a dois aspectos: um de ordem militar, para resguardar-se de possíveis invasões por mar, e outro de ordem econômica, pois no local onde os Jesuítas estabeleceram o seu povoado a água do Rio Macaé ainda era doce, adequada para irrigação da lavoura e abastecimento dos animais. Dentre as poucas atividades econômicas da povoação portuguesa no seu primeiro século, destaca-se a qualidade de paragem e entreposto comercial. (LAMEGO, 1958)

Em 1536, é criada a capitania de São Tomé, subtraída das capitanias de São Vicente e do Espírito Santo. A demarcação da nova capitania coincide com o litoral dominado pela larga faixa de restingas, e o seu limite sul coincide com o entorno do estuário do Rio Macaé, como indicado na Figura 3.



Figura 3— Formações geológicas da Capitania de São Tomé.
Fonte: baseado em ilustrações de Soffiati (2011) e Lamego (1958).

Com o progresso econômico advindo da pecuária, em 1677 a principal povoação da capitania é elevada à condição de vila. A vila de São Salvador dos Campos, atual Campos dos Goytacazes, constituiu-se historicamente como a principal cidade do norte fluminense, tornando-se no século XIX a maior do interior do país, superando, inclusive, muitas capitais (LAMEGO, 1946). Neste intermédio, há disputas políticas de diversas ordens entre a elite local, na sua grande maioria produtores pecuários, e os donatários da capitania, a família dos Asseca. Há o registro de denúncias à coroa portuguesa sobre atos violentos cometidos sistematicamente pelos filhos do Visconde, que administravam a capitania como procuradores do pai (LAMEGO, 1945).

Apesar de Lamego (1958) apontar em um mapa a foz do Rio das Ostras como a divisa entre as capitanias de São Tomé e São Vicente, o autor destaca que esta divisa mudou bastante, sempre orbitando em torno desta região. Na década de 1720, os donatários intercedem para que oficiais da Câmara façam uma representação ao poder real em nome dos moradores da capitania, demandando a instalação de um registro no Rio Macaé, a fim de evitar o descaminho do gado (LAMEGO, 1958). Assim, em 1729 é instituído no Rio Macaé “um registro para fiscalização dos habitantes de Campos e cobrança de impostos sobre as boiadas. Macaé abria ou fechava o caminho das planícies pela estrada única do litoral.” (LAMEGO, 1945, p. 139). Em 1732, o registro de passagens é extinto (LAMEGO, 1945). Entretanto, o mesmo é reestabelecido por meio de contrato em 1807, quando o seu arrematante assume a obrigação pagar impostos e oferecer as canoas necessárias para o transporte de cargas e passageiros através do rio, enquanto as fazendas lindeiras ao Rio Macaé não poderiam mais ter embarcações próprias, sob pena de multa (LAMEGO, 1958).

Em 1743 é criada a Comarca do Espírito Santo, desmembrada da Comarca do Rio de Janeiro. A Capitania de São Tomé passa a pertencer a nova comarca e a região do estuário do Rio Macaé assume o papel de fronteira entre as justiças do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Neste mesmo ano, o marco divisório instalado ao sul do Rio Macaé é transferido para um local 50 metros ao norte, fazendo com que o povoado ao longo da foz do Rio Macaé, assim como a maior parte do Morro de Santana, volte a pertencer à Capitania de São Vicente. A maior parte da fazenda da Companhia de Jesus, inclusive a capela e as senzalas, continuam pertencentes à Capitania de São Tomé. Há relatos sobre pessoas que atravessavam o Rio Macaé para fugir das diligências e ordens de prisão, emitidas por uma comarca ou outra. (LAMEGO, 1958)

Porém, a comunicação entre Campos e Vitória revela-se ainda mais problemática do que com o Rio de Janeiro. Esta dificuldade de acesso à planície goitacá é apontada como responsável pela estagnação econômica, pelo desvio dos recursos públicos da capitania e até mesmo pela escassez de moeda na região. Esta situação perdura entre 1743 e 1832, quando cria-se a Comarca de Campos e o território do município é anexado à então Província do Rio de Janeiro. Neste meio tempo, o arraial às margens do Rio Macaé é elevado a condição de vila e sede do município homônimo. (LAMEGO, 1958)

5 | IMPÉRIO

Ao longo do século XIX as exportações da região norte-fluminense crescem significativamente, acompanhando a multiplicação das fazendas e dos engenhos de cana-de-açúcar, que substitui o gado como o principal produto da capitania. O porto de Macaé cresce em volume e importância, e chega a tornar-se o quinto ou sexto maior porto do Império. O povoado às margens do estuário cresce em importância, sendo elevado à condição de *Vila*, em 1813, e à condição de *Cidade*, em 1846. Desde 1844, discute-se a implantação de uma alfândega na cidade, o que só ocorre em 1896 (PARADA, 1995a; IBGE, 1959).

Esta elevação de status revela uma transição da centralidade política e econômica da antiga fazenda fundada pelos Jesuítas, para a foz do Rio Macaé, onde situava-se o porto e o arraial. Vale frisar que as propriedades rurais no período colonial, embora voltadas para a exportação agropecuária, são praticamente autossuficientes, dispõem de avançada infraestrutura e abrigam uma grande comunidade de escravos e trabalhadores livres. No momento de fundação da Vila de São João Macaé, em 1813, tudo o que havia na foz do Rio Macaé eram choupanas escassas, habitadas por mamelucos. (LAMEGO, 1958)

A vila recém criada tem na foz do Rio Macaé o seu ponto central, e os limites municipais são em grande parte determinados por outros corpos d'água, como pode ser visto na Figura 5. Embora a vila tenha uma excelente localização portuária, o seu terreno cercado por pântanos e alagados oferece restrições à ocupação. Além disso, as propriedades rurais no seu entorno imediato não são capazes de abastecer os moradores, pois as fazendas vizinhas sofrem com as mesmas condições geográficas da vila (LAMEGO, 1958).

Para escoar a produção canavieira do Norte Fluminense é construído entre 1837 e 1872 o Canal Macaé Campos, cujo traçado abrange cerca de 108km, dos quais 77km aproveitam-se das lagoas e rios da região (LAMEGO, 1946, 1958). Entretanto, em 1875, três anos após a conclusão do canal, é inaugurada a estrada de ferro de Macaé a Campos. Seu principal objetivo é o mesmo que o do canal: escoar a produção canavieira do norte fluminense. A construção da ferrovia é acompanhada pela modernização do porto de Imbetiba, que recebe docas e ancoradouros. (PARADA, 1995)

6 | REPÚBLICA

Em 1888, é inaugurado o ramal ferroviário entre Macaé e Rio Bonito, completando a ligação ferroviária entre Campos e a capital do império - e da república, que nasceria no ano seguinte. O porto de Macaé tem as suas atividades drasticamente reduzidas e a economia da cidade entra em processo de declínio. Na década seguinte inaugura-

se o ramal ferroviário entre Campos e Vitória, cuja baía, assim como a Guanabara, oferece condições portuárias muito superiores às da enseada da Imbetiba. (LAMEGO, 1958; PARADA, 1995b)

Enquanto o papel de centralidade conferido à cidade durante o século XIX, principalmente devido a sua condição portuária, diminuirá sensivelmente na primeira metade do século XX, outros distritos do município ganharão destaque. Neste período, Carapebus e Quissamã aumentam vertiginosamente a sua produção canavieira, tornando-se junto com Campos protagonistas no cenário produtivo nacional. Este incremento deve-se a implementação das estradas de ferro, das usinas de cana de açúcar e da drenagem de lagoas e banhados através de um sistema de canais (LAMEGO, 1945). Os distritos da região serrana do município, por sua vez, tornam-se importantes produtores de café. E são construídos ramais ferroviários conectando esta região ao porto, que passa a escoar o grão para o país e o exterior. Em 1922, o município possui 54.892 moradores. Destes, apenas 7.863 habitam o distrito sede, na foz do estuário, sendo sua população superada pelos distritos de Carapebus (10.295), Conceição de Macabu (8.937) e Quissamã (7.952). (PARADA, 1995b)

Após a abertura da Rodovia Amaral Peixoto, em 1943, a cidade tem um incremento da atividade turística, mas não recupera o papel de destaque regional conferido pelas atividades portuárias até o final do século XIX.

7 | CICLO DO PETRÓLEO

Em 1974, em meio à crise mundial do petróleo, a Petrobras anuncia a descoberta da Bacia de Campo, uma imensa reserva do combustível fóssil situada sob o oceano entre o Rio de Janeiro e o Espírito Santo (LAMEGO, 1944). A exploração da bacia inicia-se em 1977, e Macaé torna-se a principal base de operações para a exploração de petróleo em alto mar. Em 2013 a bacia era responsável por 80% da produção nacional (PETROBRAS, 2013).

Em função das suas condições geográficas, a cidade de Macaé tem novamente destacado o seu caráter ambíguo de fronteira e centralidade: conecta operações marítimas e terrestres, muitas vezes por via aérea, abriga uma grande rede de oleodutos e sua estrada de ferro é utilizada para transportar petróleo até a década de 2000, quando é desativada devido aos frequentes acidentes. Hoje, a cidade atrai cada vez mais mão-de-obra, investimentos e tecnologia. Embora a cidade continue exercendo o papel de limite e centralidade numa escala territorial, estes conceitos tornam-se cada vez mais difusos na medida em que as cidades ao redor de Macaé também integram-se à economia do petróleo e passam a ter a suas dinâmicas urbanas intrinsecamente relacionadas entre si. Cada vez mais trabalhadores diários deslocam-se das cidades da região Norte Fluminense (como Campos, Quissamã e Carapebus) e da Região dos Lagos (como Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Cabo Frio) em direção a Macaé. Há também um fluxo cotidiano crescente de trabalhadores advindo

da região serrana, sobretudo na bacia do Rio Macaé. Situada no limite entre diferentes regiões de governo do estado do Rio de Janeiro (Figura 4), Macaé conecta cada vez mais estas diferentes regiões em torno da economia do petróleo.

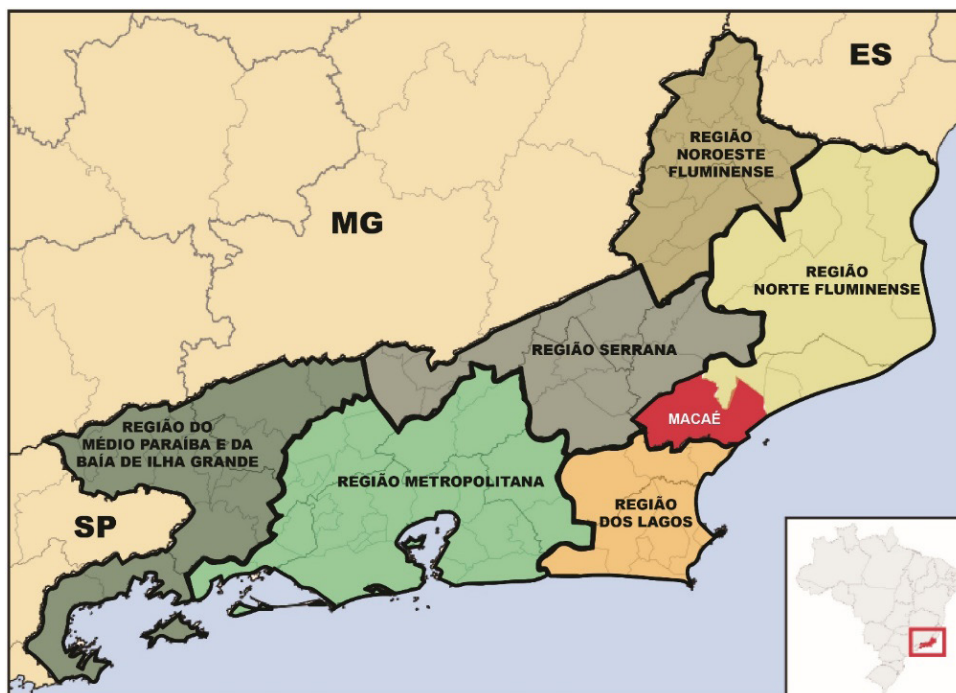


Figura 4 – Regiões de governo do estado do Rio de Janeiro. Macaé em destaque.
Fonte: Wikipédia (2014), intervenções do autor.

Hoje, a cidade de Macaé expande-se acompanhando a Rodovia Amaral Peixoto em direção à Região dos Lagos, apontando um processo de conurbação com Rio das Ostras, Barra de São João (distrito de Casemiro de Abreu) e Unamar (Distrito de Cabo Frio), centradas na foz dos rios das Ostras, São João e Una, respectivamente. Na direção oposta, entretanto, a cidade não aproxima-se dos núcleos urbanos de Carapebus e Quissamã que, embora também tenham assistido a um crescimento acelerado nas últimas décadas, são ainda hoje muito menores do que as cidades vizinhas da Região dos Lagos. Em 1998, a região litorânea destes dois municípios, bem como parte do litoral norte do município de Macaé, foi declarada Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. O parque, atravessado pelo Canal Macaé-Campos, é hoje a única área protegida pelo governo federal onde predomina o ecossistema de restinga, e foi reconhecido pela UNESCO como reserva da biosfera (ICMBIO, 2013).

Apesar do encolhimento significativo do território macaense desde a criação do município, as suas fronteiras litorâneas são ainda hoje determinadas por corpos d'água. Enquanto os limites originais do município eram rios que encontravam o mar, os atuais limites são lagamares, rios represados por cordões arenosos. Observa-se que a bacia hidrográfica do Rio Macaé, abrangendo a bacia do Canal Macaé-Campos, foi decisiva na delimitação do município até a década de 1950, conforme ilustrado na Figura 5.



Figura 5 – Municípios no entorno do estuário do Rio Macaé, Parque Nacional de Jurubatiba e principais cursos d'água.

Fonte: Imagem do Google Earth, dados do IBGE (1959) e ICMBIO.

Apesar do grande potencial ocioso no porto de Imbetiba quando incorporado pela Petrobras em 1977, em 1998 o então gerente geral da empresa declara que o terminal portuário já encontrava-se em estado de absoluta saturação (SANTAFÉ, 2013). Em 2007, a Petrobras anuncia a descoberta de novas bacias de petróleo, ainda maiores, numa camada abaixo das bacias exploradas hoje. Estes novos campos são denominados *pré-sal*, por se situarem sob uma espessa camada salina (PETROBRAS, 2013).

A exploração do pré-sal enseja a modernização portuária, e o poder público municipal planeja a construção de um novo porto, ao norte do estuário. Entretanto, o local escolhido para a instalação novo porto é criticado por especialistas, que alertam que o aumento do fluxo petrolífero ameaça espécies marinhas, inclusive ameaçadas de extinção, e prejudica atividade pesqueira. Também será impactado o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, já afetado pela urbanização no seu entorno. (SOFFIATI, 2014)

8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações dos corpos hídricos na região do estuário do Rio Macaé exemplificam a condição de um ambiente continuamente moldado às necessidades dos atores sociais, sobretudo dos atores hegemônicos, responsáveis pelas radicais transformações destes corpos e, por conseguinte, do espaço regional e urbano.

Os processos tecnológicos são determinantes nas formas de interação entre o

homem e o ambiente, contribuindo decisivamente para a criação de novas relações espaciais. O papel desempenhado pela tecnologia como mediadora nas relações entre o espaço habitado e os corpos hídricos é especialmente evidenciado a partir dos avanços promovidos pela revolução industrial no século XIX, quando a caracterização do estuário do Rio Macaé como uma centralidade territorial é reforçada pela implementação de novas tecnologias de transporte, tais como a navegação à vapor e as estradas de ferro. Estes processos são uma chave para compreender o papel da cidade como nó na rede de circulação territorial e a maneira como a região integra-se a uma rede de circulação mundial.

Além disso, os processos industriais contribuem para a redução de ambientes vastos e complexos a recursos naturais passíveis de processamento e venda para consumo. Tal como ocorre com a mercantilização da água, da cana, do petróleo, e do próprio espaço estuarino, que passa a ser valorado a partir do seu potencial hidroviário e, posteriormente, de expansão urbana.

Igualmente, as estruturas político-administrativas e o processo de ocupação do espaço ainda hoje são determinados por aspectos ambientais anteriores a ocupação humana, como constata-se na configuração do sistema viário e na própria delimitação das fronteiras do município de Macaé. Porém, ainda que o ambiente contribua na definição das estruturas político-administrativas, o papel desempenhado por este transcende tais estruturas no espaço e no tempo.

Neste sentido, os órgãos públicos municipais devem observar as políticas de tratamento dos rios urbanos nas sociedades onde o debate democrático e científico a este respeito tem sido amplo, adotando novos modelos de projeto e planejamento urbano e regional.

REFERÊNCIAS

IBGE. **Enciclopédia Dos Municípios Brasileiros**. Vol. XXII. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. Acessado 02/06/2019 em < <http://twixar.me/Jnjn> >

ICMBIO - Portal. **Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba**. Institucional. Acessado 02/06/2019 em < <http://twixar.me/ynjn> >

LAMEGO, A. F. M. **Macaé À Luz de Documentos Inéditos**. *Anuário Geográfico Do Rio de Janeiro*, N. 11. Niterói: IBGE, 1958.

LAMEGO, A. R. **A bacia de Campos na geologia litorânea do petróleo**. Rio de Janeiro: Papelaria Mendes, 1944.

— — —. **O Homem e a Restinga [1946]**. Vol. 2. 4 vols. Fac-similar. *Setores Da Evolução Fluminense*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

— — —. **O Homem e o Brejo [1945]**. Vol. 1. 4 vols. Fac-similar. *Setores Da Evolução Fluminense*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

PÁDUA, J. A. **As bases teóricas da história ambiental.** Estudos Avançados 24, no n. 68 (2010): 81–101.

PARADA, A. A. **Histórias Curtas e Antigas de Macaé – Volume 1.** 1 ed. Macaé: Artes Gráficas, 1995a.

— — —. **Histórias Curtas e Antigas de Macaé – Volume 2.** 1 ed. Macaé: Artes Gráficas, 1995b.

PETROBRAS. **Trajetória: conheça nossa história.** Institucional. Acessado 04/01/2018 em <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/>

REUSS, M.; CUTCLIFFE, S. (Eds.) **The Illusory Boundary - Environment and technology in history.** Charlottesville and London: U. of Virginia Press, 2010.

SANTAFÉ, M. **Porto de Macaé.** Notícias. *Pravda.ru*, 2013. Acessado 04/01/2018 em http://port.pravda.ru/business/23-12-2013/35889-porto_macaee-0/

SAYD, João. **Rio Macaé, Município e Cidade: O Estuário no Espaço Urbano e Regional.** Riga: Novas Edições Acadêmicas, 2018.

SOFFIATI, A. **Macaé em Quatro Tempos.** *Oficina Sobre Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: O Caso de Macaé*, 2011. p. 61–76.

_____. **Porto de Macaé: alegrias e tristezas.** *Portal do Meio Ambiente*. 2014. Acessado 15/01/2015 em < <https://bit.ly/2wvOTpc> >

TARR, J. **The evolution of the urban infrastructure in the nineteenth and twentieth centuries.** In *Perspectives on urban infrastructure*, 4–66. Washington, DC: Royce Hanson, 1984.

WORSTER, D. **Para fazer história ambiental.** *Estudos Históricos* 4, nº 8 (1991): 198–215.

SOBRE A ORGANIZADORA

BIANCA CAMARGO MARTINS Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Especialista em Arquitetura e Design de Interiores pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Mestranda em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, onde desenvolve uma pesquisa sobre a viabilidade da implantação de habitação de interesse social na área central do Município de Ponta Grossa – PR. Há mais de cinco anos atua na área de planejamento urbano. É membra fundadora da Associação de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (APPAC). Atualmente é docente da Unicesumar, onde é responsável pelas disciplinas de urbanismo, desenho urbano e ateliê de projeto.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Análise Espacial 78
Arranjo Produtivo Local 98, 100

D

Desenvolvimento Sustentável 118, 352
Direito à Cidade 138, 252, 257

E

Economia Compartilhada 271, 287
Expansão Urbana 131, 137

H

Habitação de Interesse Social 152, 171, 193, 235, 236, 244, 245

I

Inclusão Territorial 246
Indústria Automobilística 98, 99, 101, 103, 104, 108
Infraestrutura Verde 350

M

Mercado Imobiliário 152, 271, 290, 294, 306, 315

N

Norma de Desempenho 171, 175, 189, 190, 191

P

Parques Urbanos 327, 328, 330, 335, 337
Patrimônio Cultural 125, 379
Percepção dos Usuários 212
Planejamento Urbano e Regional 2, 5, 3, 203, 326, 330, 348, 349, 366
Políticas de Planejamento Territorial 1
Políticas Públicas 110, 193, 352, 363, 364
Programa Minha Casa Minha Vida 139, 140, 141, 143, 144, 146, 150, 151, 193, 196, 233, 236, 241, 244

Q

Qualidade de Vida 212

R

Redes de Transporte 366

Rede Urbana 80

Regularização Fundiária 223, 231, 246

S

Segurança Pública 79

Sustentabilidade 174, 192, 193, 348, 351

Z

Zonas Especiais de Interesse Social 232, 233, 245

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-558-7

