

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 16: 14h-16h

Grupo de Trabalho 5

Instrumentos de intervenção urbana

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Everaldo Melazzo

A metodologia de análise relacional aplicada aos Grandes Projetos Urbanos do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e seus resultados

Denise Morado Nascimento

Daniel Medeiros de Freitas

Thais Mariano Nassif Salomão

A financeirização do solo criado? Uma reflexão sobre as "adaptações" das operações urbanas consorciadas

Nílcio Regueira Dias

Operações Urbanas Consorciadas com Cepac: financeirização urbana sem investidores financeiros?

Laisa Stroher

Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço em São Paulo

Carolina Heldt D'Almeida

Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana

Fernanda Pinheiro da Silva

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

A metodologia de análise relacional aplicada aos Grandes Projetos Urbanos do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e seus resultados

The relational analysis methodology applied to Large Scale Urban Projects in the northern vector of the Metropolitan Region of Belo Horizonte and its results

Denise Morado Nascimento, Escola de Arquitetura da UFMG – PRAXIS-EA/UFMG, dmorado@gmail.com.

Daniel Medeiros de Freitas, Escola de Arquitetura da UFMG – PRAXIS-EA/UFMG, danielmedeirosdefreitas@gmail.com.

Thais Mariano Nassif Salomão, Escola de Arquitetura da UFMG – PRAXIS-EA/UFMG, thaisnassif@gmail.com.

Resumo

Em um contexto de avanço da agenda neoliberal, propomos discutir a análise relacional como opção metodológica para uma apreensão holista da dinâmica territorial e das relações Estado-Capital em oposição à uma análise orientada por estudo de casos ou dimensões isoladas da dinâmica urbana; aqui, a partir desta aplicada aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e seus resultados. A proposta metodológica alicerça-se na teoria social de Pierre Bourdieu onde as práticas são construídas de modo relacional a partir da posição de agentes no espaço social e das condições nas quais essas se constituem, orientando-se por uma matriz de dimensões e categorias de análise capazes de desvelar a articulação entre processos de reestruturação das cidades: dimensão territorial (articulação da estrutura fundiária existente e a materialização de novas tipologias espaciais que promovem diferentes modalidades de exclusão socioespacial) e dimensão institucional (formas de reorganização do Estado, inflexões políticas e consequentes negligências das agendas sociais). Nesse sentido, os GPUs da RMBH são materialidades que permitem analisar relacionalmente as disposições e as condições constituintes da produção da cidade contemporânea neoliberal. Por fim, os resultados são apresentados, indicando que os GPUs combinam: (1) ganhos locacionais específicos aos proprietários de terra e aos grupos investidores (incluindo empreiteiras) como agentes dominantes; (2) aumento de investimentos em grandes obras e empreendimentos; (3) tipologias específicas (habitação de luxo, hotel, shopping, vias expressas, condomínios fechados, etc.); (4) hegemonia do projeto em relação ao plano; (5) agravamento da exclusão socioespacial; (6) conflito entre intervenções e interesses ambiental e social; (7) priorização de ações, intervenções e políticas orientadas por lógica de mercado; (8) criação de empresa pública de capital misto; (9) regulação da desregulamentação; (10) planejamento e serviços sob responsabilidade de empresas privadas; (11) consórcios privados; (12) alto número de remoções; (13) pressão por gentrificação e expansão imobiliária.

Palavras Chave: análise relacional, grandes projetos urbanos, RMBH

Abstract

In the context of neoliberal agenda advancement, we propose to discuss the relational analysis as a methodological option for a holistic apprehension of territorial dynamics and State-Capital relations as opposed to the analysis of isolated cases or urban dynamics dimensions; here, from its application to the study of Large Scale Urban Projects (GPUs) in the northern vector of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (MRBH) and the results achieved by it. The methodological strategy is based on Pierre Bourdieu's social theory in which practices are built relationally from the position of agents in the social space and the conditions in which these positions are constituted, orientated by a matrix of categories and dimensions capable of revealing the articulation between cities restructuring processes: a territorial dimension (articulation of existing land structure and materialization of new spatial typologies that promote different forms of sociospatial exclusion) and an institutional dimension (forms of State reorganization, political inflections and consequent social agenda negligence). In this sense, the GPUs are materialities that allow a relational analysis of the dispositions and the constituent conditions of the contemporary neoliberal city production. Ultimately, results show that the GPUs combine: (1) specific locational gains to landowners and investment groups (including building companies) as dominant agents; (2) increased investments in large scale projects; (3) specific built typologies (luxury housing, hotels, malls, expressways, gated communities, etc.); (4) individual project pre-eminence as opposed to integrated planning; (5) aggravation of socio-spatial exclusion; (6) conflicts between environmental and social interventions and interests; (7) prioritization of actions, interventions and policies guided by market logic; (8) creation of public joint venture companies; (9) regulated deregulation; (10) planning and services concession to private companies; (11) private consortiums dissemination; (12) high number of evictions; (13) gentrification pressure and real estate expansion.

Keywords: relational analysis, large-scale urban projects, MRBH

A metodologia de análise relacional aplicada aos Grandes Projetos Urbanos do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e seus resultados

1. Introdução

Este artigo se organiza a partir da proposta teórico-metodológica de análise relacional de 21 Grandes Projetos Urbanos (GPUs) colocados em discussão, projetados e/ou executados entre 2000-2015 no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, caracterizado como eixo de expansão do mercado imobiliário em razão de significativos investimentos do Governo do Estado de Minas Gerais.¹

A metodologia de análise relacional, calcada pela teoria social de Pierre Bourdieu, auxiliou na construção do pressuposto que orienta o desenvolvimento da pesquisa realizada pelo grupo PRAXIS da Escola de Arquitetura da UFMG (PRAXIS-EA/UFMG): o entendimento de que as alterações institucionais no tempo tornaram-se estratégias na formação da corporação Estado-Capital como estrutura de poder que, por sua vez, desregula criteriosamente e seletivamente as relações entre determinados proprietários do capital e o Estado, articulados via planejamento territorial, realizando formas diversas de parcerias público-privadas (PPPs).

Os GPUs analisados foram classificados em quatro grupos: (1) Parcerias Público-Privadas *stricto sensu*, ou seja, tal como definidas pela legislação brasileira;² (2) Operações Urbanas, instrumentos que viabilizam a flexibilização da legislação urbanística a partir da cobrança de algum tipo de contrapartida, configurando uma forma de parceria entre poder público e setor privado; (3) Licitações, projetos contratados pelo setor público que beneficiam direta e/ou

¹ Pesquisa: “Grandes Projetos Urbanos no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. Equipe PRAXIS-EA/UFMG: Profa. Dra. Denise Morado Nascimento; Prof. Dr. Daniel Medeiros de Freitas; Thais Mariano Nassif Salomão; Maurício Lage de Araújo Teixeira; Carolina Amarante Boaventura; Carolina de Oliveira Almeida; Fabrício Frederico Goulart; Lucas Dias Franco Afonso; Wallace Stanzani Iglessias; Juliana de Faria Linhares. Colaboradores: Eduarda Assis Carmo; João Vitor Ferrari Rabelo; Júlia Carvalho Passos. Apoio: Ford Foundation, FUSP, CNPq, Fapemig, UFMG. A pesquisa está vinculada ao projeto “Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras”, coordenado pela Profa. Dra. Raquel Rolnik (LabCidade FAU/USP), que tem como objetivo monitorar e analisar as parcerias público-privadas voltadas ao desenvolvimento urbano em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, buscando verificar o impacto de seu desenho, modelo, gestão e implementação sobre as desigualdades sociais existentes e sobre o acesso das populações aos processos decisórios e aos bens urbanos, assim como em relação aos direitos dos moradores das vilas, favelas, ocupações urbanas e outras populações vulneráveis.

² Lei 11.079 (30/12/2014), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

indiretamente parceiros privados; e (4) Empreendimentos Privados, sendo grandes projetos empreendidos pelo setor privado beneficiados por ação do poder público.

Compreende-se que a análise relacional entre esses grupos em conjunto, em detrimento da análise restrita de cada GPU ou de um grupo definido por GPUs específicos, permite uma compreensão da dinâmica territorial e das relações Estado-Capital de forma mais abrangente e coesa. Inicialmente, três hipóteses foram definidas para esta análise:

(1) a lógica da prática de parceira público-privada relaciona-se ao ganho locacional, à estrutura fundiária (grandes terrenos privados) e à expansão imobiliária possibilitados por grandes investimentos públicos em infraestrutura gerando: (a) tipologias de tecido urbano excludente (forma-condomínio, grandes edifícios comerciais); e (b) pressão sobre a regulação urbana (principalmente em áreas de interesse ambiental e social e sobre planos diretores);

(2) a narrativa de crise é evidenciada pelos discursos de parceiros envolvidos nos projetos analisados que apontam para as PPPs, bem como para os GPUs, como a solução (propagandeada) que beneficiará a cidade (valendo-se de abstrações de inovação, nova economia, e investimento globalizado, por exemplo);

(3) uma nova ordenação jurídica substitui e/ou modifica o sistema regulatório tornando possível a maior atuação de seletivos agentes econômicos.

Orientando-se por uma matriz de dimensões e categorias de análise, a articulação entre os processos de reestruturação das cidades do vetor norte da RMBH é apresentada.³

2. Metodologia e conceitos-chave

Ao abordar as questões epistemológicas e instrumentos operacionais de pesquisa, Minayo (2004) afirma: há pesquisadores que igualam o conceito de metodologia a métodos e técnicas ou o colocam no campo da epistemologia; há pesquisadores que separam teoria e método ou os tratam de forma integrada e apropriada àquilo que se quer investigar. Portanto, faz-se necessário perpassar o conceito de metodologia delineado por Minayo e acatado nas pesquisas desenvolvidas pelo grupo PRAXIS-EA/UFMG, qual seja, o entendimento de metodologia como:

³ Esse artigo tem como foco a proposta teórica-metodológica da pesquisa “Grandes Projetos Urbanos no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte” e parte de seus resultados alcançados essencialmente sobre a dimensão territorial. Para mais informações ver <<http://praxis.arq.ufmg.br/gpus>>

(a) “discussão epistemológica sobre o ‘caminho do pensamento’ que o tema ou o objeto de investigação requer”;

(b) “apresentação adequada e justificada *dos métodos, das técnicas e dos instrumentos operativos* que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação”;

(c) “marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações específicas.” (MINAYO, 2204, p. 44)

Nesse sentido, acata-se a crítica do sociólogo Pierre Bourdieu sobre a divisão entre teoria e metodologia:

penso que se deve recusar completamente esta divisão em duas instâncias separadas, pois estou convencido de que não se pode reencontrar o concreto combinando duas abstrações. Com efeito, as opções técnicas mais ‘empíricas’ são inseparáveis das opções mais ‘teóricas’ de construção do objeto (BOURDIEU, 1989, p. 24).

A proposta teórico-metodológica a ser explicitada nesse artigo é *per se* escolha metodológica, não menos teórica, ou vice e versa; ou seja, é inseparavelmente teórica e empírica, definida por um caminho de pensamento tanto específico quanto rigoroso.

a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais da disciplina (BOURDIEU, 1989, p.26).

Sob a ótica de Bourdieu, a metodologia tampouco está dissociada da prática. Para tanto, Bourdieu propõe a *sociologia reflexiva* como lastro metodológico que tem dois pressupostos. Como primeiro pressuposto, tem-se a ruptura dos problemas pré-construídos sobre o que se quer investigar: “a liberdade extrema que eu prego [...] tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições do seu emprego” (BOURDIEU, 1989, p.26).

O segundo pressuposto refere-se aos problemas de pesquisa que, para Bourdieu, são socialmente produzidos e jamais dados objetivados ou registrados. Nesse sentido, Bourdieu (1989, p. 38) propõe colocar em dúvida a “representação burocrática dos problemas” e, a partir daí, desvelar o “sistema das disposições estruturadas e estruturantes que se constitui

na prática e que é sempre orientado para funções práticas”, nomeado como *habitus* (BOURDIEU, 2009, p. 86).

Na construção de seus pressupostos e, fundamentalmente, de seus conceitos, Bourdieu (1983) apoia-se nos conhecimentos trazidos tanto das teorias objetivistas de Durkheim sobre os fatos sociais estruturais, das subjetivistas de Weber sobre os fenômenos sociológicos do mundo moderno, quanto pelo pensamento de Marx sobre a sociedade como fenômeno social total.

Os conceitos teóricos de *habitus* e prática, portanto, alicerçam a proposta metodológica de Bourdieu onde a essência do método proposto – análise relacional – se encontra: o que se quer investigar empiricamente não está isolado de um conjunto de relações, de disposições e propriedades e de práticas.

O *habitus* é produzido por condicionamentos institucionais e sociais associados às condições de existência particulares e históricas: são “sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes”; é princípio gerador e organizador das práticas individuais bem como orquestradas coletivamente mas sem ser “produto da obediência a algumas regras” ou da “ação organizadora de um maestro” (BOURDIEU, 2009, p. 87). Como um sistema de disposições aberto, o *habitus* é mutável, mesmo que persistente ou resistente. Importante explicitar que Bourdieu acata as estruturas de relações de forças entre os agentes mas também entende que suas ações são regidas por lutas que podem ser mantidas ou alteradas em razão das formas específicas de *capital* (essencialmente capital econômico, político e social) de cada agente. A prática é “lugar da dialética do *opus operatum* e do *modus operandi*, dos produtos objetivados e dos produtos incorporados da prática histórica, das estruturas e dos *habitus*” (BOURDIEU, 2009, p. 86).

Em suma, as práticas são construídas de modo relacional a partir da posição relativa que os agentes ocupam no espaço social, engendrada pelas oportunidades e pelos interesses presentes no *campo*, dos traços estruturais da sociedade e das estratégias que os agentes usam para agir, dependentes e proporcionais à estrutura e ao montante de seus capitais.

Na construção do nosso objeto de pesquisa – GPUs –, faz-se necessário compreender a diversidade da “estrutura particular” de cada agente, entender suas práticas individuais e coletivas e reconhecer as variáveis que sustentam o *habitus* e que alimentam historicamente suas práticas no território e na cidade. A proposta metodológica é situar os GPUs do vetor norte da RMBH como prática social e política que se realiza no tempo e que joga

estrategicamente com o tempo, inserida em uma estrutura objetiva e relacional de cumplicidades e de interesses impressas no *jogo* de relações entre os agentes.

Essas colocações iniciais inserem pontos fundamentais e engendrados na abordagem adotada para análise dos GPUs do vetor norte da RMBH: território, agentes e a lógica da prática. Bourdieu (2009, p. 154) explicita que reconhecer na prática uma lógica significa desvelar a “sistematicidade objetiva da prática”. Nesse sentido, o território e os agentes compõem o sistema de relações manifestado pela lógica da prática.

2.1. Instrumentos metodológicos

A matriz metodológica construída, assim como proposto por Bourdieu (1989, p. 32), pressupõe a construção de um modelo não revestido de uma “forma” mas como escolha para “ligar os dados pertinentes de tal modo que eles funcionem como um programa de pesquisas que põe questões sistemáticas, apropriadas a receber respostas sistemáticas; em resumo trata-se de construir um sistema coerente de relações”.

A partir de um conjunto de pressuposições teóricas, os dados empíricos puderam funcionar como evidências. Assim, a análise dos dados coletados sobre os GPUs (constituídos por informações públicas providas de websites institucionais e jornalísticos, além de entrevistas com agentes específicos envolvidos com os mesmos) seguiu, inicialmente, seis eixos principais: (i) Dinâmicas Socioterritoriais, (ii) Agentes, (iii) Arranjo Institucional, (vi) Instrumentos Urbanísticos, (v) Discursos e (vi) Resistências.

No decorrer da pesquisa, os eixos iniciais foram metodologicamente reorganizados em dimensões e categorias a compor a matriz de análise relacional (QUADRO 01), em um processo de ir-e-vir, em nada linear, ainda que aqui seja apresentado de tal forma. A matriz de análise relacional, por sua vez, orientou a materialização das questões apontadas pelo referencial teórico, correlação que alimentou a busca e a organização das informações e evidências empíricas, demonstradas no QUADRO 02.

QUADRO 01: Matriz de análise relacional

Eixos iniciais	Dimensões de análise	Categorias de análise	O que diz o referencial teórico?
(i) Dinâmica socioterritorial e (ii) Agentes	DIMENSÃO TERRITORIAL: econômica, urbana e ambiental	Estrutura Fundiária	Maior favorecimento econômico de determinados grupos oligárquicos na produção do espaço ⁴
(i) Dinâmica socioterritorial e (vi) Instrumentos urbanísticos		Planejamento da cidade através de novos arranjos e tipologias	Novas escalas de investimento em infraestrutura e de empreendimentos privados nas cidades globais ⁵
(i) Dinâmica socioterritorial e (vi) Resistências		Exclusão socioespacial	Maior pressão pela precarização das agendas de interesse social no setor de planejamento territorial ⁶
(iii) Arranjo Institucional e (v) Discurso	DIMENSÃO INSTITUCIONAL: política, jurídica e social	Inflexões nas políticas urbanas	Setor público como empreendedor e desenvolvimentismo neoliberal como orientação política hegemônica ⁷
(iii) Arranjo Institucional e (vi) Instrumentos urbanísticos		Alterações na estrutura do Estado	Novo marco normativo e arquitetura institucional ⁸
(v) Discurso e (vi) Resistências		Negligências nas agendas sociais	Agravamento da desigualdade social e retrocessos nas políticas sociais ⁹

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017

⁴ Referências: BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, v.34, n.3. p.349-379, 2002. DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016. HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. SAGER, T. Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010. *Progress in Planning*, n.76, p.147-199, 2011.

⁵ Referências: FLYVBERG, B. *What you should know about megaprojects and why: an overview*. Cidade: University of Oxford, 2014. MAJOOR, S. J. H. *Disconnected innovations: new urbanism in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Orestad Copenhagen and Forum Barcelona*. Thesis. Faculty of Social and Behavioural Sciences. University of Amsterdam. 2008. SWYNGEDOUW, E., MOULAERT, F., RODRIGUEZ, A. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, v.34, n.3, p.42-577, 2002.

⁶ Referências: AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds). *Handbook of Neoliberalism*. Routledge, London, 2016. n.p. (BRENNER, THEODORE, 2002)

⁷ Referências: (HARVEY, 2005); (DARDOT, LAVAL, 2016).

⁸ Referências: (AALBERS, 2016). COMPANS, R. *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Ed.UNESP, 2004. SASSEN, S. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

⁹ Referências: (AALBERS, 2016). MARCUSE, P. What is the Problem? Not Just Inequality. *Critical planning and other thoughts*, 2016. Disponível em <https://pmarcuse.wordpress.com/2016/03/22/blog-81a-whats-the-problem-not-just-inequality>. Acesso em out. 2016.

QUADRO 02: Materialização e meios utilizados pelos agentes e dados analisados

Categorias		Materialização	Meios utilizados	Dados
DIMENSÃO TERRITORIAL	Estrutura Fundiária	(1) Ganhos locacionais específicos a proprietários de terra e aos grupos investidores (incluindo empreiteiras) como agentes dominantes	(1) Diversificação das frentes de atuação dos agentes dominantes	Agentes no território (infográficos); perfil dos agentes na história (sites); legislação (linha do tempo)
	Planejamento da cidade através de novos arranjos e tipologias	(1) Aumento de investimentos em grandes obras e empreendimentos; (2) Tipologias específicas (habitação de luxo, hotel, shopping, vias expressas, condomínios, galpões de logística, etc.); (3) Hegemonia do projeto em relação ao plano	(1) Vinculação entre: (a) novas modalidades de financiamento (PPPs, Fundos, consórcios, operações urbanas, etc.) e (b) novas estratégias de ação no território (tipologias preferenciais, projeto em vez de planejamento, etc.)	Caminho do dinheiro; modo de financiamento; tipos de GPU (infográficos)
	Exclusão socio espacial	(1) Agravamento de exclusão socioespacial através de remoções/desapropriações e produção de enclaves fechados; (2) Conflito entre intervenções e interesses sociais	(1) Imposição de agenda de intervenções de modo violento sobre o território (não democrático, não transparente, ilegal, etc)	Reconhecimento desses territórios antes e depois do GPU
DIMENSÃO INSTITUCIONAL	Inflexões nas políticas urbanas	(1) Priorização de ações, intervenções e políticas orientadas por lógica de mercado	(1) Uso de investimento público como atrator de investimento (incluindo assumir riscos); (2) Discurso de instituições públicas voltado para atração de investidores (lógica de mercado)	Narrativas construídas pelas prefeituras e pelos agentes dominantes (sites e entrevistas - análise temática do discurso).
	Alterações na estrutura do Estado	(1) Criação de empresa pública de capital misto; (2) a regulação da desregulamentação; (3) planejamento e serviços sob responsabilidade de empresas privadas; (4) consórcios privados, necessários para atendimento à novos arranjos contratuais	(1) Desconstrução do aparato regulatório	Narrativas construídas pelos agentes (entrevistas); inserção das GPUs no território (mapas); alterações nas leis e normativas (linha do tempo)
	Negligências nas agendas sociais	(1) Alto número de remoções decorrentes das intervenções; (2) Pressão por gentrificação e expansão imobiliária	(1) Desconstrução das conquistas sociais; (2) Conflitos e resistências - reação ativa (aos processos) e reação reativa (aos produtos)	Narrativas construídas em reportagens da grande mídia (sites - análise temática do discurso)

Fonte: PRAXIS-EA/UFGM, 2017

3. Vetor norte da RMBH e GPUs

A escolha do vetor norte da RMBH foi feita a partir das três hipóteses colocadas anteriormente que se mostravam no *jogo*, todas relacionadas às disputas de poder presentes na produção contemporânea da cidade de Belo Horizonte e sua região metropolitana. Após um período de urbanização intensa e desarticulada¹⁰, o vetor abriga, a partir de 2003, o ambicioso plano estratégico de criação de uma centralidade metropolitana no entorno do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), nos moldes do conceito de Aerotrópole (KASSARDA & LINDSAY, 2012). Impulsionada por grandes investimentos do governo do Estado em infraestrutura, a região passou a atrair novos investidores e, juntamente com o vetor sul, a polarizar a ação do mercado imobiliário metropolitano.

Para viabilizar a Aerotrópole, o Estado assume o protagonismo na criação das condições territoriais favoráveis à ação de novos agentes financeiros imbricados à atuação de incorporadoras, empreiteiras, políticos e proprietários de terra locais. A condição do vetor norte da RMBH como ponto estratégico de fluxos de investimentos é atestada por Luiz Antônio Athayde¹¹ que explica, em entrevista, a razão do importante número de GPUs na região:

Tinha uma outra coisa extremamente importante, fundamental ao desenvolvimento da região metropolitana que era o vetor norte, que precisava de um outro conjunto de equipamentos públicos e privados para fazer com que nascesse a nova economia, que é a 'redenção de Minas Gerais', que tinha a ver como âncora o aeroporto. [...] Aqui a geografia não é madrasta de Minas Gerais. Aqui tem claras condições de se fazer um grande centro distribuidor. Mas isso era importante para economia regional de Minas Gerais, para fomentar uma área que não tinha sido ocupada racionalmente ainda. Então foi planejado tudo: rodovias, o VLT, o contorno

¹⁰ A urbanização do vetor norte da RMBH ocorreu de modo mais intenso ao longo das décadas de 1970 e 1980, período de maior crescimento populacional metropolitano. Essa urbanização combinou, em curto espaço de tempo, a expansão dos perímetros urbanos das sedes municipais, um grande número de frentes de loteamento popular de urbanização incompleta desarticulado dessas sedes, indústrias extrativistas, grandes terrenos privados subutilizados e frentes de chaceamento ou de segunda residência, resultando uma ocupação dispersa e com baixa articulação.

¹¹ Luiz Antônio Athayde é economista com experiência em planejamento econômico e coordenação de projetos de infraestrutura e logística situados na interface entre o setor público e o privado. Atua através da empresa HESTIA Consulting desde janeiro de 2015. Como Secretário de Investimentos Estratégicos (2011-2014) supervisionou o Plano do Vetor Norte; negociou com agências multilaterais; coordenou o Centro de Treinamento Aeroespacial e a Edge City de Lagoa Santa, o projeto Aerotrópolis e a viabilidade do VLT até o aeroporto. Como Secretário de Desenvolvimento Econômico (2003-2011) coordenou a unidade de PPP do Estado. Entre 1999 e 2003, no Ministério do Planejamento do governo Federal, coordenou a Unidade de PPP Nacional e projetos de infraestrutura. Entre 1995 e 1998 foi presidente da Minas Gerais Participações (MGI), participando da privatização dos bancos BEMGE e CREDIREAL. Entre 1992 e 1994 foi vice-presidente do Credireal e entre 1978 e 1991 fez carreira no BDMG.

norte, tudo. [...] Todo o contorno e depois a região metropolitana. Cadê o estudo de como devia ser o entorno de Inhotim?¹² Está pronto. Como é que vai fazer com o entorno da fábrica da Coca-Cola?¹³ Está pronto. Como é que a ligação da Fundação Dom Cabral¹⁴ daquela região pela parte leste para chegar lá em cima? Tudo pronto, tudo estudado, com o maior nível de sofisticação que vocês puderem imaginar. [...] Aí entra o mecanismo PPP, dando suporte para se realizar aqueles investimentos que vão mover a economia. Então Minas Gerais teve esse papel de ser o grande laboratório das PPP” (ATHAYDE, 2017)

Nesse sentido, entendemos o vetor norte como aquilo que Bourdieu (1996, p. 15) nomeou como o *caso particular do possível*, ou seja, a “particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada e datada”, mas que, pela posição que ocupa, comanda toda a estrutura da RMBH. O método proposto por Bourdieu – análise relacional – permite interrogar sistematicamente o caso particular dos GPUs do vetor norte para se retirar as propriedades gerais ou invariantes que denunciam, a partir deste, a RMBH e, ao final, as cidades brasileiras.

4. Resultados

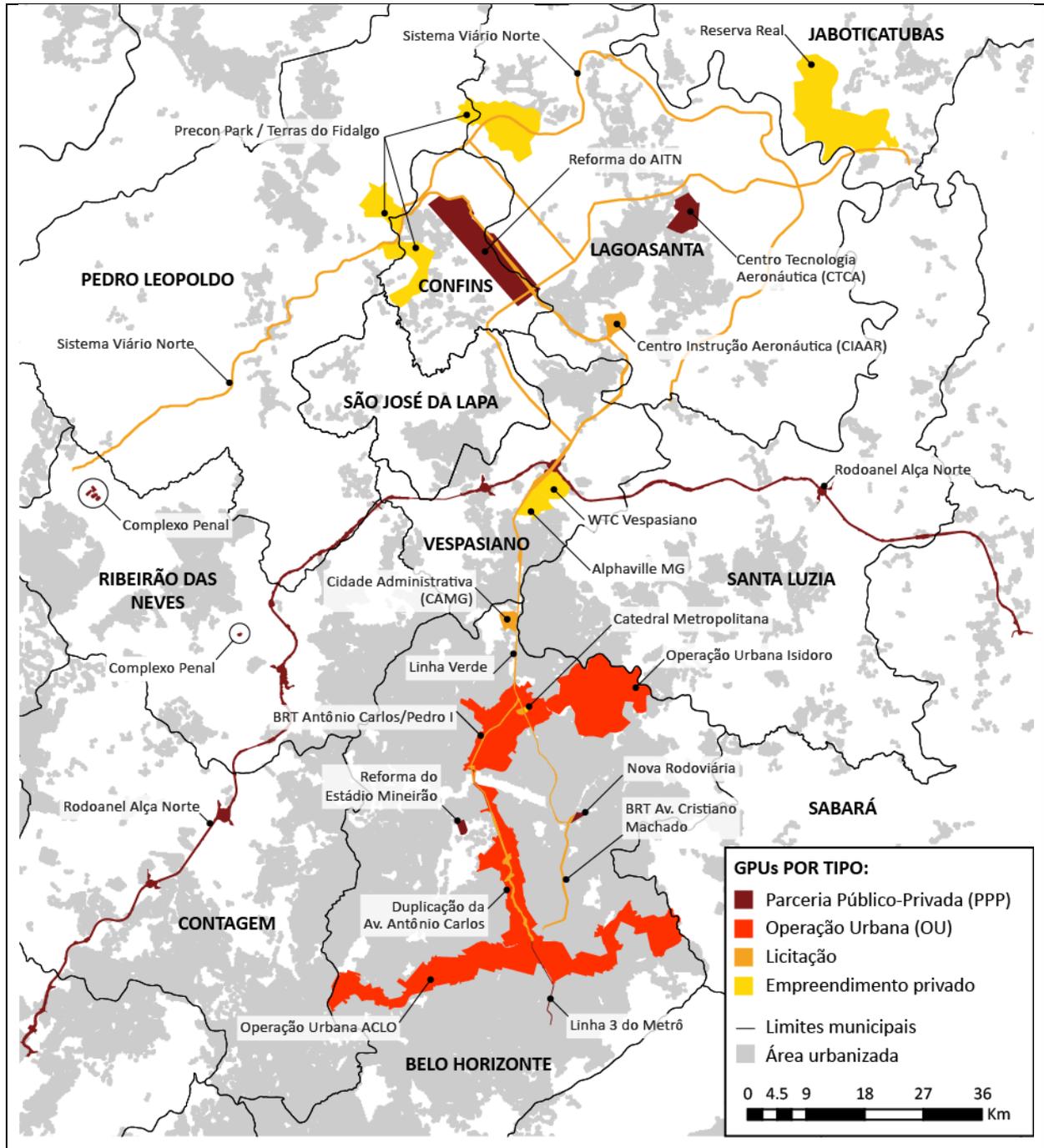
A FIGURA 01 e o QUADRO 03 apresentam os 21 Grandes Projetos Urbanos analisados no vetor norte da RMBH; ao todo, são sete PPPs, duas Operações Urbanas, sete Licitações e cinco Empreendimentos Privados.

¹² O Instituto Inhotim é a sede de um dos mais importantes acervos de arte contemporânea do Brasil e considerado o maior centro de arte ao ar livre da América Latina, localizado no município de Brumadinho, vetor sul da RMBH, tradicional região atratora de investimentos na região metropolitana.

¹³ O entrevistado se refere à fábrica da Coca-Cola localizada no município de Nova Lima, também no vetor sul da RMBH.

¹⁴ Criada em 1976, a Fundação Dom Cabral (FDC) é uma escola de negócios brasileira com padrão e atuação internacionais de desenvolvimento e capacitação de executivos, empresários e gestores públicos.

FIGURA 01: GPUs do vetor norte da RMBH



Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017. Disponível em: http://praxis.arq.ufmg.br/downloads-gpus/00-base_limpa_gpus_por_tipo.pdf

QUADRO 03: GPUs do vetor norte da RMBH analisados

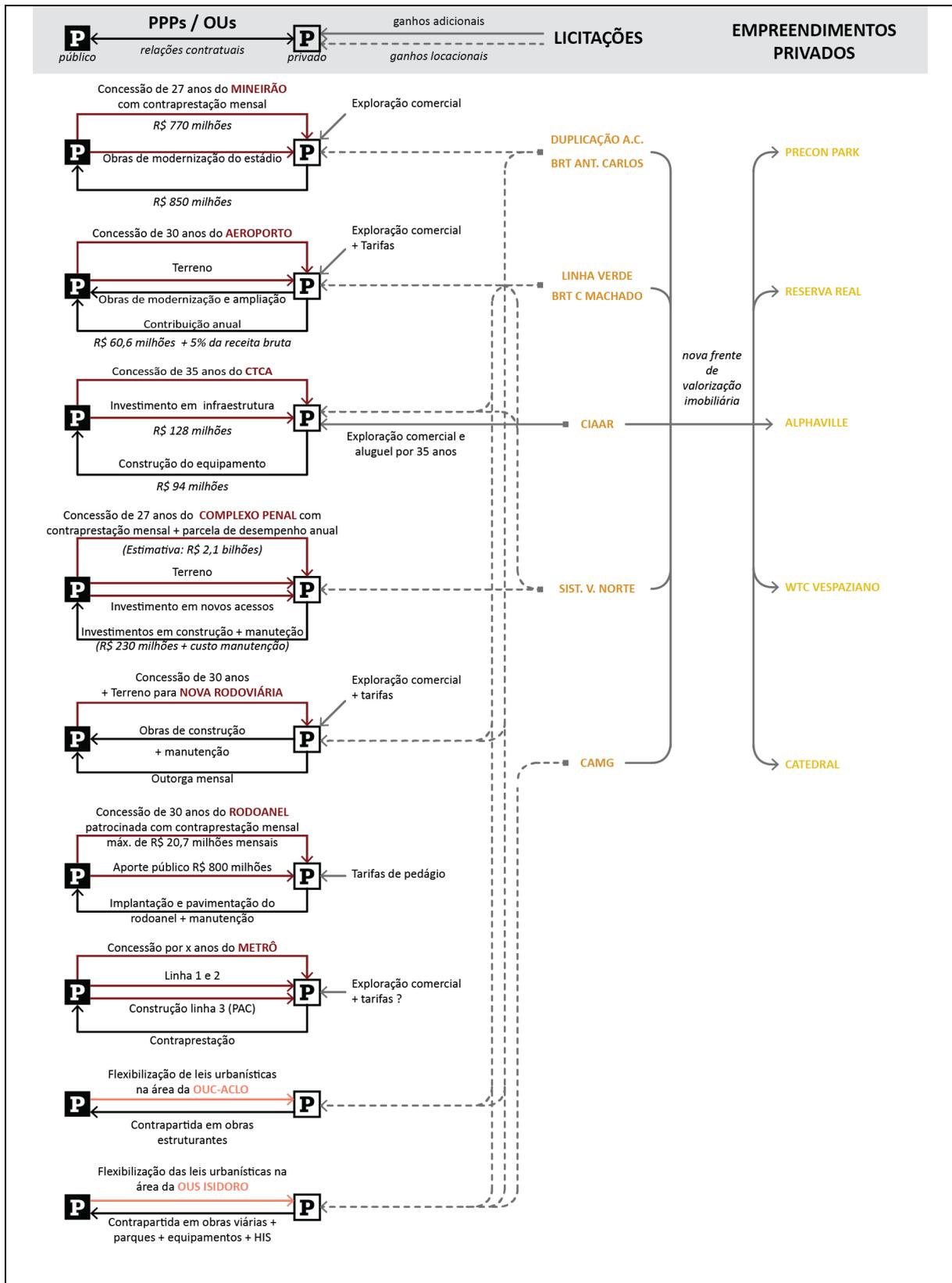
Tipo	GPU	Descrição
PPP	Centro Tecnologia Aeronáutica (CTCA)	Polo da indústria aeroespacial em Lagoa Santa, destinado ao estabelecimento de empresas e instituições de ensino
	Complexo Penal em Ribeirão das Neves	Complexo Penal em Ribeirão das Neves com 3.360 vagas, divididas em 5 unidades prisionais (três para regime fechado e duas para aberto)
	Linha 3 do Metrô de BH	Construção da linha 3 do metrô de BH que interliga a região da Pampulha à Savassi conectando importantes equipamentos como a UFMG, o Mineirão, a Rodoviária e o Aeroporto da Pampulha
	Nova rodoviária de BH	Implantação do novo terminal rodoviário de BH no bairro São Gabriel
	Reforma do AITN	Reforma e modernização do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional Tancredo Neves e adequação do sistema viário
	Reforma do Estádio Mineirão	Reforma e modernização do Estádio Governador Magalhães Pinto (Mineirão) para adequá-lo ao padrão da FIFA incluindo a construção de estacionamento, esplanada e reestruturação das arquibancadas
	Rodoanel Alça Norte	Alça rodoviária de 67,5 km, passando pelos municípios de Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Santa Luzia e Sabará
OPERAÇÃO URBANA	Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste-Oeste (OUC ACLO)	Reestruturação urbana do entorno das Avenidas Antônio Carlos e Pedro I somado aos corredores das Avenidas Andradas, Tereza Cristina e Via Expressa, que propõe seu adensamento
	Operação Urbana Simplificada Izidora (OU Izidora)	Reestruturação urbana da região do Isidoro, localizada no extremo norte do município de Belo Horizonte, que articula implantação de infraestrutura (sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários) com adensamento e proteção ambiental
LICITAÇÃO	BRT Antônio Carlos/Pedro I	Implantação de 16 Estações de Transferência no BRT nas Avenidas Antônio Carlos e Pedro I
	BRT Cristiano Machado	Implantação de pista segregada e de 3 Estações de Transferência do sistema de BRT na Avenida Cristiano Machado
	Centro Instrução Aeronáutica (CIAAR)	Implantação do novo Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica no município de Lagoa Santa
	Cidade Administrativa (CAMG)	Nova sede administrativa do governo do Estado de Minas Gerais, localizada no encontro dos limites municipais entre Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia
	Duplicação Av. Antônio Carlos	Duplicação de viadutos existentes e implantação de novos viadutos na Av. Antônio Carlos
	Linha Verde	Conjunto de obras viárias nas avenidas Andradas, do Contorno, Cristiano Machado e na rodovia MG-010 que conecta a capital ao AITN
	Sistema Viário Norte	Conjunto de ligações rodoviárias articuladas, pontes, viadutos e passagens na região dos municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Confins, Vespasiano, São José da Lapa e Ribeirão das Neves
EMPREENHIMENTO PRIVADO	Alphaville MG	Empreendimento imobiliário de alto padrão do grupo Alphaville Urbanismo com aproximadamente 550 lotes e área comercial em Vespasiano
	Catedral Metropolitana	Catedral com capacidade para 5 mil pessoas, santuário e praça com altar externo com capacidade para 20 mil pessoas
	Precon Park / Terras do Fidalgo	Empreendimento imobiliário incluindo um complexo de condomínios residenciais, shopping, universidade, arena esportiva, centros de tecnologia, complexo fashion-city, parque de negócios, parque residencial e parque esportivo

Tipo	GPU	Descrição
	Reserva Real	Empreendimento imobiliário composto por 4 condomínios fechados e um total de 1800 lotes com infraestrutura de alto padrão incluindo um centro comercial, 2 resorts, campo de pouso, 2 campos de golfe e complexo hípico.
	WTC Vespasiano	Empreendimento imobiliário composto por dez torres (cinco comerciais e cinco residenciais), shopping center, hotel, centro de convenções e centro de exposições.

Fonte: PRAXIS-EA/UFGM, 2017

A sistematização apresentada pela FIGURA 02, a seguir, permitiu observar a partir de cada dimensão de análise pontos comuns aos GPUs que contribuíram para uma apreensão holista tanto da dinâmica territorial no vetor norte da RMBH quanto das relações Estado-Capital como conjunto realizado.

FIGURA 02: GPUs do vetor norte da RMBH e a análise relacional



Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017. Disponível em: <<http://praxis.arq.ufmg.br/gpus/projetos-agentes/analise-relacional>>. Acesso em: 13/03/2018

A partir da dimensão territorial, entendeu-se que a implementação de uma “nova malha locacional para o processo de acumulação” (BRENNER, THEODORE, 2002, p. 355) no vetor norte combinou ganhos locacionais para agentes privados, tipologias espaciais específicas e agravamento de processos de exclusão socioespacial. Tal como representado na figura acima, as obras de infraestrutura propostas e financiadas pelo Estado (Linha Verde, duplicação da Av. Antônio Carlos e Sistema Viário Norte), fomentaram, por meio de articulação planejada, o interesse privado em torno da reforma ou construção de um conjunto de equipamentos públicos (Mineirão, Aeroporto, CTCA, Complexo Penal, Nova Rodoviária e Metrô), incluindo maior rentabilidade privada aos contratos de parceria (por exemplo, aqueles que agregam exploração comercial), fortalecendo novas frentes imobiliárias articuladas a novas obras de reestruturação do tecido urbano (Operações Urbanas e Rodoanel) e oferecendo maiores condições de rentabilidade a empreendimentos privados específicos (Precon Park, Reserva Real, Alphaville, WTC Vespasiano e Catedral Metropolitana).

Nesse contexto, também fica claro o beneficiamento direto de três grupos de agentes dominantes: os proprietários de terra, sobretudo aqueles que possuem terrenos de grandes dimensões; as construtoras líderes do setor, responsáveis pelas grandes obras de infraestrutura; e os grandes investidores, aqueles que se encontravam em melhores condições de participar das parcerias (destacam-se aqui as estratégias de abertura de capital das empreiteiras e as novas frentes de atuação imobiliária dos grandes grupos econômicos). Ao todo, 158 agentes estão envolvidos nos GPUs do vetor norte da RMBH, sendo 43 públicos e 115 privados, divididos em: 12 órgãos federais, 15 órgãos estaduais, 16 órgãos municipais, 62 construtoras, 18 consultores, 17 empreendedores, 12 projetistas, 12 proprietários de terrenos e 7 outros.

FIGURA 03: Principais agentes dos GPUs do vetor norte da RMBH



Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017.

Sobre a recorrência de tipologias urbanas específicas (grandes obras viárias, equipamentos públicos e grandes condomínios fechados), observa-se a implementação, de modo violento e desarticulado da política de planejamento territorial, de uma rede de mobilidade exclusivamente articulada em função da criação de novas centralidades seletivas em relação ao acesso, consumo, lazer e habitação. Essa condição é expressa com maior clareza no isolamento do AITN, Estádio Mineirão, CTCA, CIAAR, CAMG, Complexo Penal e Nova Rodoviária, equipamentos de alta especialização e controle de acesso; além de ser reforçada nos empreendimentos privados, a maior parte formada por condomínios residenciais. Quando implementados em um território já tradicionalmente desarticulado, este grupo de estruturas conforma uma nova barreira à integração regional, além de impactar a dinâmica urbana local, reorientar frentes imobiliárias e pressionar áreas de fragilidade ambiental.

Por fim, os ganhos locacionais e contratuais dos agentes dominantes e o modo como se articulam com essas novas tipologias violentamente impostas ao território, resultam no agravamento de processos de exclusão socioespacial, produzindo um território “com

fronteiras demarcadas e as zonas de domicílio precário e de miséria absoluta, proibidas de transcender as fronteiras, materiais e simbólicas, da modernização” (SANCHEZ, 2010, p. 63). Cabe ainda destacar que a reestruturação territorial decorrente dos GPUs acontece quase sempre de modo pouco transparente ou democrática, associada a um alto número de remoções.

A partir da análise da dimensão institucional, imbricada à dimensão territorial descrita acima, foi possível observar profundas inflexões na política urbana e na estrutura do Estado, cuja principal evidência é a recorrente negligência de agendas sociais associada à orientação do planejamento e gestão urbana pela lógica da acumulação. Em relação à política urbana, a atual dinâmica territorial do vetor norte materializa um extenso volume de conflitos entre as intervenções propostas e as agendas ambiental e social, com destaque para a pressão sobre áreas de preservação e pela flexibilização de legislações urbanísticas, como os planos diretores municipais. Nesse sentido, o plano estratégico do vetor norte, orientado majoritariamente pela priorização de ações, intervenções e políticas norteadas pela lógica de mercado, estabelece um discurso hegemônico, de alto capital econômico e político, que desestabiliza e reorienta coalizões políticas, investimentos e, também, grupos de resistência locais.

A principal frente de reestruturação institucional, no entanto, é o modo como o Estado reorganiza sua estrutura para operacionalizar a corporação Estado-capital, o que inclui: a criação de empresas públicas de capital misto; a regulação da desregulamentação¹⁵; o planejamento e serviços sob responsabilidade de empresas privadas; e as variadas formas de contratos e consórcios privados.

Por fim, ainda no que tange a dimensão institucional, foi possível observar a desconstrução de conquistas sociais, assim como a invisibilidade e o combate aos conflitos e resistências decorrentes, sobretudo, do alto número de remoções e expansão imobiliária.

As remoções conduzidas a partir dos GPUs no vetor norte incluem cerca de 970 famílias removidas pelo projeto Linha Verde, acrescidas a outras 650 famílias removidas pelo projeto de duplicação da Av. Antônio Carlos. Sobre a Av. Antônio Carlos cabe destacar a previsão de uma Operação Urbana em seu entorno, a OUC ACLO, cujo projeto urbanístico prevê

¹⁵ Em português, o verbo regular tem o sentido de arranjar, compor ou ordenar, enquanto regulamentar coloca-se no âmbito do direito, da legalidade e/ou da instituição. O conceito de Aalbers (2016) *regulation of deregulation* foi traduzido por regulação da desregulamentação no sentido de regular a flexibilização através de um conjunto de normas, ou seja, significa introduzir um novo sistema regulatório que substitui e/ou modifica o sistema regulatório tornando-se possível a liberação de seletivos agentes econômicos.

novas desapropriações. Outra Operação Urbana prevista para o vetor norte, a OU Isidoro, que cobre uma área de 3,5 milhões de metros quadrados, prevê a remoção de milhares de famílias (entre 5 e 8 mil) incluindo as ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória. Também amplia a previsão de remoções o projeto da Nova Rodoviária Municipal de Belo Horizonte, que prevê a retirada de 300 famílias. Esses números não incluem as remoções necessárias para a viabilização do Rodoanel Metropolitano e do Sistema Viário do Vetor Norte que, ainda que localizados em áreas de urbanização mais dispersa ou de uso rural, a grande dimensão da áreas afetada implicará em despejos além de impactos sobre os usos preexistentes, em especial, pressão por novos parcelamentos do solo.

A análise relacional entre os GPUs e o discurso, nesse caso, veiculado pela mídia, demonstrou que as PPPs são vistas positivamente, independentemente dos benefícios ou dos prejuízos para a cidade e os cidadãos.¹⁶ Tal argumento é reforçado pelo fato da maioria esmagadora das críticas negativas às PPPs se direcionar para as metas não alcançadas, irregularidades na construção, irregularidades com a lei, fraudes, pagamentos atrasados, críticas ao financiamento e à classe política. Ou seja, a mídia se isenta em abordar a ineficiência dos GPUs, ou do mecanismo da PPP em si, que se constituem discursivamente como políticas públicas para a cidade. As dimensões econômica e política, engendradas pelos interesses econômicos e políticos, prevalecem diante do debate público sobre os empreendimentos e a produção da cidade. Nesse cenário, o discurso imposto sobre o mecanismo das PPPs o posiciona como única solução para a viabilização do desenvolvimento da cidade.

O financiamento público tradicional está ultrapassado, não quer dizer que o governo pode abrir mão da arrecadação tributária, que é uma forma de sustentação da máquina pública constitucionalmente prevista. O Estado precisa usar a criatividade para criar outros mecanismos, como por exemplo a emissão de debêntures pelo poder público, que é uma experiência bem exitosa da Prefeitura de Belo Horizonte. E você tem a possibilidade de usar modelos contratuais diferentes, aí entram as concessões e as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

(“O financiamento público tradicional está ultrapassado”, O Tempo, 26/04/2015.)

¹⁶ Análise crítica das reportagens produção jornalística veiculados em relação aos GPUs na RMBH. O corpus empírico se constitui de 390 reportagens, de 2006 a 2016, veiculadas em sítios eletrônicos dos principais jornais da RMBH.

Tal argumento reforça as estruturas em que as PPPs são construídas – Estado-Capital associados – e corrobora na supressão de outras estratégias (incluindo-se os movimentos de resistências) em prol das reais e essenciais necessidades dos moradores da RMBH em todos os setores (saúde, educação, segurança, transporte, etc.). Temos, então, que a ação conjunta da ocorrência desses diversos temas no conteúdo produzido pela mídia sugere uma sanção ao mecanismo da PPP pelo discurso midiático, tanto seus fundamentos como seus resultados são consistentes; as críticas a serem feitas, com efeito, apontam para os problemas que estorvam a sua execução, como atraso nos prazos.

Ora, norteando-nos a partir da perspectiva bourdiana sobre o discurso midiático e atribuindo a devida importância à atuação desta na constituição simbólica da realidade social, é possível concluir que tal comportamento da mídia sobre o tema PPP se insere no próprio contexto das estruturas de produção e lhe confere um papel importante na legitimação e perpetuação das práticas desse campo. Se se admite que o poder da mídia está atrelado necessariamente à sua capacidade de reforçar predisposições já encontradas na sociedade, têm-se que os resultados obtidos da análise ilustram que as PPPs, bem como outros mecanismos que compartilham de suas características, como as operações urbanas, são legitimados também pela sociedade. Obviamente daqui não se infere que haja uma perfeita continuidade entre a posição da mídia e a da sociedade civil, mas que a sanção do mesmo pelo primeiro não é trivial e influencia, em certo grau, ainda que não absolutamente mensurável, a sanção pelo segundo. Isso ajuda a entender o ínfimo número de reportagens onde os conflitos, as manifestações e as resistências são explicitadas.

5. Finalizando

A adoção de uma matriz de dimensões e categorias para análise relacional dos GPUs no vetor norte da RMBH como proposta teórico-metodológica permitiu o desvelamento de processos de reestruturação territorial e os agentes envolvidos bem como inflexões na política urbana e na estrutura do Estado que confirmam as três hipóteses inicialmente definidas para esta análise. A priorização de ações, intervenções e políticas estatais orientadas pela lógica de mercado ficam explicitadas a partir dos ganhos locacionais relacionalmente agregados na implementação dos GPUs em conjunto. O discurso unísono de crise de fiscal do Estado aponta para as PPPs como a única saída para a viabilização de transformações urbanas, deixando inquestionado o comprometimento dos cofres públicos para a condução de processos de expansão imobiliária excludentes em detrimento das

agendas sociais. Finalmente, a orientação Estado-Capital submete a ordenação jurídica a pressões que favorecem a atuação de seletivos agentes econômicos.

Agradecimentos

Ford Foundation, FUSP e CNPq.

Referências

AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds). *Handbook of Neoliberalism*. Routledge, London, 2016. n. p.

ATHAYDE, L. A. Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Mariano Nassif Salomão. Belo Horizonte, 29 março 2017.

_____. Esboço de uma teoria da prática. In: Ortiz, R. (org.) *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p.46-81.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P. *O senso prático*. São Paulo: Ed. Vozes, 2009.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, v. 34, n.3. p. 349-379, 2002.

KASSARDA, J. D.; LINDSAY G. *Aerotrópole: o modo como viveremos no futuro*. São Paulo: DVS Editora, 2012.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2004.

SANCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2010.