



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização

The enlargement of PPP concept in order to
understand their role in neoliberalization
process

*Denise Morado Nascimento¹, EA-UFMG,
dmorado@gmail.com*

*Daniel Medeiros de Freitas², EA-UFMG,
danielmedeirosdefreitas@gmail.com*

¹ Professora Associada do Departamento de Projetos e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Escola de Arquitetura da UFMG. Coordenadora do grupo de pesquisa PRAXIS – Práticas sociais no espaço urbano.

² Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG.

RESUMO

O uso das parcerias público-privadas (PPPs) como estratégia para viabilizar grandes projetos de intervenção urbana consolida um planejamento orientado por interesses privados e de alto impacto territorial sobre a inclusão/exclusão socioespacial nas cidades brasileiras. Orientadas como frentes de neoliberalização do Estado, as PPPs atuam na (a) alteração de condição de um governo provedor para um governo consumidor de serviços; (b) na imposição da racionalidade e disciplina do mercado ao Estado; (c) na criação de novas oportunidades de lucro alinhada ao compartilhamento de riscos; (d) na consolidação de um planejamento orientado por interesses privados; e (e) na viabilização de grandes projetos e respectivos ganhos indiretos relacionados. O artigo parte da contextualização da inserção das PPPs na política urbana para, em seguida, demonstrar o modo como o Estado facilita a ação do capital e utiliza o processo de neoliberalização como ordem vigente que abraça as PPPs como estratégia estruturada para o enfrentamento da permanente crise financeira. Neste horizonte, para além da discussão sobre as PPPs e do processo de neoliberalização, está o necessário desvelamento das condições de produção contemporânea do espaço urbano e a necessidade de movimentos de resistências constituintes na construção de uma nova agenda de políticas urbanas.

Palavras Chave: parceria público-privada, processo de neoliberalização, política urbana, planejamento urbano, grandes projetos urbanos.

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) related to large-scale urban interventions have been used to reinforce an urban policy model oriented by private interests and to exacerbate socio-spatial exclusion in Brazilian cities. This urban policy is oriented towards the intensification of the State neoliberalization fronts in which PPPs (a) change the government condition from provider to a consumer of services; (b) impose a market rationality and discipline on the State; (c) create new profit opportunities aligned with unequal risk sharing; (d) consolidate a private interest-oriented planning; and (e) encourage large projects and related indirect gains. The discussion analyses the local insertion of PPPs and indicates how the action of capital has been facilitated by the State and how neoliberalization fronts uses PPPs as a structured strategy for facing the permanent financial crisis. In this horizon, beyond the discussion about PPPs and neoliberalization process, it is the necessary unveiling of the contemporary conditions of production of urban space and the constituent resistance movements in the construction of a new agenda of urban policies.

Keywords: public-private partnership, neoliberalization process, urban policy, urban planning, large-scale urban projects.

INTRODUÇÃO

O uso cada vez mais frequente das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como estratégia para viabilizar projetos de reestruturação urbana vem consolidando um modelo de planejamento orientado por interesses privados e de alto impacto territorial sobre a inclusão/exclusão socioespacial nas cidades brasileiras. Orienta esta política a intensificação das frentes de neoliberalização que, ao consolidar uma ordem baseada no mercado como *racionalidade* e a na empresa como *modelo* (DARDOT e LAVAL, 2016), incorpora numerosas ações de empresariamento urbano (HARVEY, 2005) e a conversão das cidades em arena preferencial de acumulação do capital (BRENNER e THEODORE, 2002).

Neste contexto, existem evidências suficientes que apontam que a entrada das PPPs na política urbana dialoga com a construção de novos modelos de governança, de alterações na legislação e na estrutura do Estado, além de desestabilizações e novas coalizões no campo de poder dos agentes envolvidos. Defendemos o argumento de que as PPPs atuam como frente de neoliberalização e principal catalisador (a) da alteração de condição de um governo provedor para um governo consumidor de serviços; (b) da imposição da racionalidade e disciplina do mercado ao Estado; (c) da criação de novas oportunidades de lucro alinhadas ao desigual compartilhamento de riscos; (d) da consolidação de um planejamento orientado por interesses privados; e (e) da viabilização de grandes projetos e respectivos ganhos indiretos relacionados, por exemplo, ao provimento de infraestrutura para novas frentes de acumulação.

Para melhor demonstrar essa conexão entre o modo de inserção das PPPs nas políticas urbanas e as frentes de neoliberalização do Estado, o artigo utiliza dados de pesquisa em andamento³, apresentando a construção de pressupostos iniciais sobre o uso do instrumento PPP em projetos localizados no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Desde 2003, o plano de se estabelecer uma Aerotropole no Vetor Norte vem sendo um ponto de inflexão na dinâmica espacial desta região que passou a ser caracterizada pela expansão do mercado imobiliário e atração de novos investidores, situação em grande medida impulsionada pelos investimentos públicos e prioridade política por parte do governo do Estado. O conceito de que as novas centralidades globais se desenvolvem em torno do aeroporto internacional é a principal justificativa da contratação, entre 2008 e 2012, de uma série de estudos que articulam empreendimentos e projetos urbanos de diferentes motivações através de plano estratégico de alta prioridade. A conclusão da Linha Verde, a viabilização da Alça Norte do Rodoanel Metropolitano, a duplicação do corredor Antônio Carlos / Pedro I, a reestruturação rodoviária do entorno do município de Lagoa Santa, a construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais são alguns exemplos de empreendimentos públicos associados ao projeto, articulados a propostas do setor privado, entre outras, o projeto Precon Park/Terras do Fidalgo, uma nova centralidade localizada em propriedade da ATERPA e projetada pela empresa AECOM, e o megaempreendimento residencial para alta renda Reserva Real.

O contexto de inserção das PPPs na RMBH é apresentado na primeira parte do artigo, enfatizando a atual cartela de projetos e a estrutura institucional recém-criada e por ela responsável. A

³ O artigo apresenta resultados parciais do núcleo de Belo Horizonte – PRAXIS/EA-UFMG –, coordenado pela Profa. Dra. Denise Morado Nascimento, integrante da pesquisa nacional “Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras”, coordenada pela Profa. Dra. Raquel Rolnik (LabCidade/FAU-USP e Fundação Ford). Fazem parte da equipe do PRAXIS/EA-UFMG, além dos autores: Carolina Amarante Boaventura, Thais Nassif, Fabrício Frederico Goulart. Colaboradores: Julia Carvalho Passos, Lucas Dias Franco Afonso, Eduarda Assis Carmo e João Vitor Ferrari Rabelo.

segunda parte do artigo articula o referencial teórico com o pressuposto de que o Estado não mais regula o capital mas, ao contrário, facilita a ação do capital, sendo, então, ineficaz em defender os interesses públicos e eficiente na promoção da divisão social. Esse entendimento se ratifica a partir de Smith (2002) e Aalbers (2011) quando explicitam que o Estado tem se firmado menos como regulador e agente interveniente do espaço e mais como escravo do mercado. De modo complementar, entendemos o processo de neoliberalização como uma ordem vigente que abraça as PPPs como estratégia estruturada para o enfrentamento da permanente crise financeira. No horizonte do artigo, está o necessário desvelamento das condições de produção contemporânea do espaço urbano que, para além do processo de neoliberalização, deve alimentar movimentos de resistências constituintes na construção de novas políticas urbanas.

A INSERÇÃO DAS PARCEIRIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA POLÍTICA URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Parceria Público-Privada (PPP) é um instrumento utilizado pelo Estado com o objetivo de viabilizar investimentos em infraestrutura através da contratação de empresa privada para prestação de serviços de interesse público por prazo determinado. Ainda sob o viés conceitual, a legislação brasileira (Lei Federal nº 11.079/2004) estabelece que o que caracteriza uma PPP em sentido estrito é o fato da concessão não ser sustentável, ou seja, uma concessão na qual a tarifa não paga o custo de oferta do serviço, resultando na necessidade de complemento de tarifa através de contraprestação. A mesma Lei faz distinção entre a chamada PPP Patrocinada, que envolve contraprestação paga pelo setor público; e a PPP Administrativa, quando a administração pública é o usuário direto do serviço em concessão. Sob este prisma, as seguintes práticas não poderiam ser identificadas como PPP: os incentivos e subsídios fiscais de políticas setoriais, industriais e sociais concedidas ao setor privado como estratégia de desenvolvimento; os instrumentos de planejamento que promovam empreendimentos privados para o mesmo fim; a provisão de infraestrutura pelo Estado para incentivar investimento privado em determinada região; a realização de obras públicas ou terceirização de mão de obra sem contrato de manutenção ou exploração privada atrelados ao contrato e as operações urbanas consorciadas.

No entanto, visando uma compreensão relacional entre as PPPs e práticas semelhantes às descritas acima, partiremos de um conceito ampliado de PPP, que abrange os “múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob responsabilidade destes, de atividade com algum coeficiente de interesse geral” (SUNDFELD, 2005, p.18). Como proposição de uma tipificação de PPP, partimos do entendimento de que a ampliação do conceito de PPP deve incluir todas as modalidades de beneficiamento mútuo entre setor público e privado que operam com a mesma lógica e se sobrepõe à prática das PPP. Dessa forma, fundamentado na experiência de análise do conjunto de projetos de intervenção físico-territorial localizado no Vetor Norte da RMBH, propomos a classificação das PPPs em sentido amplo em quatro categorias: (a) os projetos de PPP que contratualmente utilizam modalidades previstas na legislação, incluindo uma série de subcategorias possíveis, esforço a ser retomado em discussão futura; (b) os projetos viabilizados por outros instrumentos de parceria entre poder público e o setor privado, por exemplo, as operações urbanas; (c) os projetos coordenados pelo setor público que beneficiam o setor privado; e (d) os projetos empreendidos pelo setor privado vinculados a ação do poder público. Essa tipificação possibilita verificar, por exemplo, o modo como as condicionantes do projeto de PPP do Rodoanel Alça Norte, que será retomado adiante, impactam e são impactadas pelo planejamento estratégico da centralidade ao redor do Aeroporto Internacional Tancredo Neves

(AITN), articulado entre o Estado e grupo de atores privados a partir de processos, políticas e instituições sombreadas com a viabilização dessa PPP.

Antes de desenvolver as características relacionais entre os tipos de PPP em sentido amplo, cabe retomar o histórico do instrumento e quais argumentos orientaram sua inserção. No Brasil, a chegada das PPPs coincide com o Projeto Nacional de Desestatização - PND (Lei n.80.313, de 12 de abril de 1990) responsável pelas linhas estruturais do processo nacional de privatização (PICCOLO, 2013). No período seguinte, situado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a desestatização foi um dos principais instrumentos da reforma do Estado, culminando na privatização de rodovias federais e grandes estatais do setor de energia e telecomunicações. Na escala estadual, Minas Gerais e São Paulo foram os primeiros a regulamentar e viabilizar PPPs, com grande volume de privatizações e consolidação de marcos legais, novos arranjos institucionais e acúmulo de experiências. No período 2003-2011, os indicadores de crescimento econômico, acompanhados de grandes investimentos em infraestrutura, possibilitaram um novo ciclo de ampliação e consolidação das PPPs e criaram condições favoráveis para que, nos últimos anos, novos projetos fossem incluídos na agenda urbana. Recentemente, a implementação de dois instrumentos legais intensifica o programa de privatização no Brasil: (a) a Lei Federal nº 8.428/2015 que regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), instrumento que permite que o Estado convoque, sem custos, parceiros privados a desenvolver projetos, estudos, levantamentos e investigações para futuras PPPs; e (b) a Medida Provisória 727/2016 que regulamenta o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), tornando mais ágeis as concessões públicas federais, incluindo construções e desestatizações.

A conciliação entre social democracia e lógica de mercado que caracteriza a continuidade desse período, demonstra o modo como as PPPs se mantiveram na pauta de governos com diferentes orientações políticas e se materializaram em complexo arcabouço político, legal, institucional e cultural. Cabe lembrar neste momento as pioneiras experiências inglesas de Iniciativa de Financiamento Privado (PFI), estruturadas desde 1992 pela gestão do partido conservador, de forte orientação neoliberal e, mais tarde, mantidas e implementadas pelo partido trabalhista, cujo discurso as defenderia como "terceira via" capaz de conciliar social democracia e lógica de mercado. Considera-se que esta transição de conciliação política do instrumento tem papel fundamental na estruturação de seu discurso técnico e político, aspecto que também estará presente na transposição do instrumento para nosso país. Cabe lembrar ainda o modo como essa conciliação chega à política urbana, onde as PPPs despontam hegemonicamente tanto como uma expressão do neoliberalismo como quanto instrumento capaz de viabilizar os princípios da reforma urbana e estratégia para implementação de outros instrumentos redistributivos (COTA, 2013).

Concomitante à intensificação da presença das PPPs na política urbana, cresce a retomada dos discursos em defesa das PPPs como resposta (ou solução) mais eficaz à falta de recursos e à incapacidade do Estado em conduzir o desenvolvimento urbano. Estes discursos se orientam por três argumentos principais, apresentados e contrapostos da seguinte forma. O primeiro argumento é a potencial eficiência econômica relacionada à hipótese de que o setor privado constrói elementos de infraestrutura de modo mais barato e com maior qualidade, característica que poderia ser estendida ao provimento de serviços e manutenção. O segundo argumento é o de que a PPP possibilita ao Estado o compartilhamento de riscos com o setor privado. O terceiro argumento é a hipótese de que o investimento de capital privado permitiria ao Estado investir seu capital em outras áreas prioritárias ou de cunho exclusivamente social (aquelas onde não haveria

possibilidade de lucratividade e interesse para potenciais investidores) ou mesmo viabilizar um número maior de projetos de infra estrutura.

A experiência mineira no setor rodoviário é suficiente para refutar os três argumentos acima. A PPP da MG-050 foi pioneira no país, o contrato foi assinado em 21 de julho de 2007 e previa a recuperação, ampliação e manutenção de cerca de 370 km da rodovia até 2032, totalizando um investimento de R\$ 650 milhões. O primeiro aspecto que, na época, deu grande visibilidade à parceria da MG-050, foi o valor do desconto de contraprestação apresentado pelo vencedor do contrato: 66% menor que a referência apresentada pelo governo. Este desconto, muito superior aos casos mais recentes de PPP, fortaleceu o primeiro argumento de defesa do instrumento e garantiu o necessário apoio técnico e político em momento de afirmação do instrumento. Não por acaso, em momento no qual o instrumento já se encontra consagrado no setor, o atual modelo de PPP em rodovias de Minas Gerais chega ao limite de desconsiderar a questão de estipular o custo de referência inicial. Conforme fala do Secretário da Fazenda do Estado: “O setor privado, o mercado é que vai dizer pra gente quais são as estradas que ele acha que tem viabilidade de ser dadas em concessão, que taxa de retorno ele quer e nós vamos estar discutindo essas condições com ele. Não é a gente impor uma taxa”, conforme reportagem do Portal G1 Minas Gerais, de 19 de maio de 2015 (PORTAL G1 MG, 2015). Sem a referência de valor estipulada pelo governo, a única referência passa a ser o valor da concorrência entre os agentes privados, o mesmo ocorrendo em relação aos prazos estipulados e seleção de trechos prioritários. Nesse cenário, o segundo argumento pró-PPP, qual seja, o compartilhamento de risco com o setor privado, é minimizado em benefício dos agentes privados que passam a eleger os projetos de menor risco para investimento, deixando ao Estado o papel de construtor dos trechos de maior complexidade de execução e mais vulneráveis a riscos.

De modo complementar, o argumento de que as PPPs reduzem os custos e os prazos pode ser refutado pela análise do cronograma das intervenções previstas ao longo da MG-050. Cinco anos após a assinatura do contrato, os inúmeros problemas no cronograma e acréscimos no valor do contrato eram explicados da seguinte forma pelo diretor-executivo do parceiro privado, a empresa Nascentes das Gerais: “Os atrasos são mais intensos onde há interferências, como existência de postes da Cemig ou adutores da Copasa que precisam ser adiados. Mas o pior são as indenizações”, conforme entrevista ao Jornal Hoje em Dia, de 21 de novembro de 2012 (OLIVEIRA, 2012). Embora a empresa use o termo *interferências* para descrever a ação de concessionárias e obtenção de licenças ambientais, a avaliação dos procedimentos burocráticos, a fragmentação setorial das concessões e a investigação dos potenciais riscos deveriam ter sido contempladas pela mesma quando da manifestação de interesse na licitação. Por outro lado, em relação ao valor das indenizações, a previsão inicial de R\$ 5 milhões subiu para R\$ 60 milhões, aumento que segundo órgão estadual responsável poderia ser incorporado ao contrato de PPP, que contém cláusula com a possibilidade de reajustes. Com esta postura, o Estado reafirma a tendência em assumir os riscos do projeto e desonerar o parceiro privado. Em março de 2015, a concessionária responsável por obras na rodovia é multada em R\$ 20 milhões pelo Estado por descumprimento do contrato, e nesta época já registrava 54 procedimentos administrativos para apurar irregularidades na execução do contrato. Nesse aspecto, desmente-se o argumento pró-PPP de garantia da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo. Cabe refutar, por fim, o argumento ideológico de que o uso de PPPs possibilita direcionar investimento público para outras áreas. O que existem são indicadores de que cada vez mais se investe em novos contratos de PPP e, cada vez mais, esse instrumento compromete o orçamento público e ganha permeabilidade em setores como segurança, saúde e educação. O quadro atual da utilização do instrumento PPP em

projetos urbanos em Minas Gerais e Belo Horizonte confirma essa tendência, conforme será retomado adiante.

Recentemente, o Governo de Minas Gerais possui, somente na RMBH, 16 projetos de PPP em sentido estrito (QUADRO 01), além de uma série de vínculos entre o setor público e o privado que vem sendo viabilizados por discursos, instrumentos e práticas que poderiam ser identificadas como PPP em sentido ampliado.

Quadro 01. Projetos de PPP do Governo de Minas Gerais localizados na RMBH

Nome da PPP	Descrição	Investimento e contrato	Status
MG-050	Trecho inicia em Juatuba no entroncamento com MG-262.	Investimento 274 contrato 2.196 milhões.	Contratado
Complexo Penitenciário em Ribeirão das Neves	3000 vagas em 5 unidades	Investimento 180 contrato 2111 milhões	Contratado
Complexo do Mineirão	Concessão Administrativa de operação e manutenção precedida de reforma	Investimento 850 e contrato 650 milhões	Contratado
Sistema Adutor Rio Manso	Ampliação de oferta de água potável	Sem informação	Contratado
Ampliação do Sistema Rio Manso	Ampliação e operação do adutor, barragem, reservatório e entorno.	Investimento 451 e contrato 1692 milhões	Sem Informação
Resíduos Sólidos Urbanos	Concessão administrativa de transbordo, tratamento e disposição	Investimento de 80 e contrato 2441 milhões	Contratado
UAI Fases 1,2, 3	Implantação, operação e manutenção de 30 UAIs	Investimento de 90 e contrato 1250 milhões	Contratado
Contorno Metropolitano Norte	Eixo viário de 65km.	Sem informação	Licita. Anulada
Rota das Grutas Peter Lund	Investimento em Unidades de Conservação	Sem informação	Em licitação
Delegacias Regionais	Construção e operação de 44 delegacias em Belo Horizonte	Sem informação	Em modelagem
Hospitais Estaduais	Modernização e operação de 12 hospitais da FHEMIG	Sem informação	Em modelagem
Rede Rodoviária de MG	Concessão de trechos	Sem informação	Em modelagem
Escolas Estaduais	Implantação, manutenção e operação de escolas	Sem informação	Em PMI
Transporte Intermunicipal sobre trilhos da RMBH	Reforma e ampliação para passageiros	Sem informação	Em stand by
Expo Minas II	Parque e centro de convenções	Sem informação	Em stand by
Metrô de BH	Modernização, expansão e ampliação	Sem informação	Em stand by

FONTE: Autores, a partir de informações disponíveis em PORTAL, 2016.

No município de Belo Horizonte, a coordenação de todas as PPPs em sentido estrito está, desde 2015, sob responsabilidade da PBH Ativos, empresa do tipo S.A. de capital fechado formada pela PBH (99%) juntamente com a BHTRANS e PRODABEL (1%) e intermediada pela BTG (Banco Pactual) e MGI Participações (Banco Citibank). Além do conjunto de PPPs coordenadas pela PBH Ativos (QUADRO 2), uma série de frentes de neoliberalização vem ganhando primazia na política urbana municipal, entre outras, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instrumento de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo que torna evidente a crescente subordinação da política urbana aos interesses privados de proprietários fundiários, incorporadoras imobiliárias e grandes empreiteiras do ramo da construção civil.

Quadro 02. Projetos de PPP da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)

Nome da PPP	Descrição	Investimento e contrato	Status
Hospital Metropolitano	Obras com concessão administrativa	R\$ 1 bilhão (aprox.)	Obra concluída
Verificador Independente - Hospital Metropolitano	Prestação de serviço	R\$ 5 milhões (aprox.)	Início em 2012
Educação	Obras com concessão de serviços	Sem informação	Em andamento
UBS - Unidades Básicas de Saúde	Obras com concessão administrativa	R\$ 114 milhões (aprox.)	Em licitação
Relógios Digitais	Fornecimento e instalação de 200 relógios	R\$ 1 milhão (aprox.)	Interrompido
Centro de Convenções de Belo Horizonte	Obras com concessão administrativa	R\$ 60 milhões (aprox.)	Interrompido
Iluminação Pública	Revitalização da iluminação pública	R\$ 1 bilhão (aprox.)	Contrato assinado
Vilas Produtivas - Granja de Freitas	Habitação e comércio	R\$ 3,2 milhões (aprox.)	Em andamento
Estacionamentos	Obras com concessão administrativa	Sem informação	Sem informação
Centro Administrativo	Nova sede da Administração Municipal	R\$ 450 milhões	Interrompido
Necrópoles	Obras com concessão administrativa	Sem informação	Sem informação
Parque Mangabeiras	Obras com concessão administrativa	Sem informação	Sem informação
Mobilidade Urbana	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Jardim Zoológico, J. Botânico e Parque Ecológico	Obras com concessão administrativa	Sem informação	Sem informação
Parque Barragem Santa Lúcia	Obras com concessão administrativa	Sem informação	Sem informação

FONTE: Autores, a partir de informações disponíveis em PBH ATIVOS, 2016.

Os projetos de PPP em sentido estrito em Minas Gerais e Belo Horizonte têm em comum o modo como a cartela de opções encontra dificuldade inicial em atrair interesse de investidores, situação que leva a contínuas adequações e relançamentos no mercado, sempre em condições mais favoráveis para os potenciais investidores. Uma dessas condições de favorecimento, conforme será retomado a seguir, é a tendência de tornar menos específica e territorializada a oferta de projetos, o que amplia consideravelmente o papel do setor privado no planejamento de setores estratégicos da gestão urbana e privilegia as opções mais rentáveis dentro destes setores (educação, segurança, saúde, mobilidade urbana, etc.), além de oferecer maior poder ao agente privado na seleção dos projetos de maior ganho locacional. O programa estadual de parcerias e concessões de rodovias descrito anteriormente ilustra bem essas condições de beneficiamento.

Um esforço de tipificação dessas PPPs permite diferenciar duas categorias. A primeira, o uso da PPP para construção de infraestrutura, na qual, num primeiro momento, o poder público partia de uma demanda já definida em busca do investidor (Rodoanel, MG-050, Sistema Adutor, por exemplo) e, recentemente, parte de uma demanda-tipo mais ampla (transporte sobre trilhos, rodovias ou metrô) cabendo ao investidor definir o escopo de maior interesse privado. Uma segunda categoria de PPP seriam aquelas destinadas a construir equipamentos urbanos específicos (centros de convenção, presídios, hospitais, por exemplo). Também nessa categoria se observa inflexão semelhante: de equipamentos pontuais em direção à oferta de setores inteiros (escola, iluminação pública, coleta de lixo, entre outros). Enquanto na primeira categoria, o principal atrativo ao investidor é a combinação entre a construção e concessão sobre a infraestrutura, na segunda categoria, os atrativos são a ampliação das frentes de atuação e o ganho de escala, ganhos que aumentam frente aos objetos menos específicos e genéricos.

Em relação à distribuição territorial, verifica-se uma aparente dispersão de PPPs em sentido restrito, mas quando se considera o sentido ampliado de PPP, observa-se uma grande concentração de projetos de diferentes motivações e formatos em torno das áreas em processo de valorização ou proximidade a setores estratégicos, quase sempre buscando reverter antigas restrições à livre ação do mercado. Para avançar nessas correlações, no entanto, é preciso delinear como maior clareza o arcabouço teórico que orienta este processo de produção do espaço no qual as PPPs estão sendo inseridas, sobretudo as atuais frentes de neoliberalização mais próximas da política urbana, aspecto tratado a seguir.

PARTE 2. O PROCESSO DE NEOLIBERALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA

Em recente entrevista à Carta Capital (MARTINS, 2016), Harvey diz confiar que a força do neoliberalismo é passageira, referindo-se à participação dos presidentes Temer (Brasil) e Macri (Argentina) nos processos de transformação radical da economia e de benefício à classe do capital corporativo em seus países. Na outra ponta, o Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, afirmou que, desde a crise financeira de 2008, o “neoliberalismo está morto” (MARTIN, 2016). Tais enunciados se contrapõem aos argumentos de Dardot e Laval (2016, p.14-15) em suas análises sobre o neoliberalismo:

“longe de provocar o enfraquecimento das políticas neoliberais, a crise conduziu a seu brutal fortalecimento, na forma de planos de austeridade adotados por Estados cada vez mais ativos na promoção da lógica da concorrência dos mercados financeiros”, [...] tornando o neoliberalismo uma ‘questão estratégica universal’”.

Segundo Dardot e Laval (2016), a partir da crise de 2008, o neoliberalismo transforma-se em ordem construída dominante, saindo de sua *condição ideológica* e tornando-se *processo de neoliberalização* estruturado por estratégias, discursos e práticas em suas complementares dimensões econômicas, políticas, sociais, subjetivas e jurídicas. Aalbers (2013, 2015) também entende o neoliberalismo não mais como condição ideológica na medida em que novas ideias passam a construir processos de *financionalização* da sociedade. Para entender melhor a passagem defendida por Dardot, Laval e Aalbers, contrária ao entendimento da ‘morte’ do neoliberalismo, iremos nos referenciar às suas origens.

Historicamente, o neoliberalismo não se coloca como continuidade do liberalismo. Caracterizado pela elaboração de leis econômicas naturais à serviço da ação pública, o *primeiro liberalismo* (século XVIII), colocava em pauta os limites do governo. A partir desse argumento da *frugalidade* do governo, Foucault (2008) decompõe este primeiro liberalismo em três aspectos: (1) intervenções mínimas do governo; (2) o mercado deixa de ser o lugar da regulamentação, da justiça distributiva e da sanção da fraude e passa a agir por si mesmo, de acordo com a sua natureza; (3) o mecanismo natural do mercado molda as medidas e as regras que o governo impõe como *prática governamental* e como *regime de verdade*, tornando o mercado o lugar de verificação.⁴

Entretanto, a liberdade de mercado faz nascer o problema do direito público – as leis a serem respeitadas – posto pela “limitação jurídica de um exercício do poder político que os problemas de

⁴ O regime de verificação para Foucault (2008, p.49) é o “conjunto das regras que permitem estabelecer, a propósito de um discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos”.

verdade impunham estabelecer” (FOUCAULT, 2008, p.53). Essa contradição amplia-se como um “jogo complexo entre os interesses individuais e coletivos, a utilidade social e o benefício econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime do poder público” (FOUCAULT, 2008, p.61). Diante do regime de governo, pautado pelo valor de troca das coisas e o consequente fracasso dos mercados livres, instala-se a crise dos anos 1930 (altas taxas de desemprego, queda de produção), promovendo o surgimento de duas respostas – o *novo liberalismo* (ou o *liberalismo social*) e o *neoliberalismo*.

Em proteção do interesse coletivo, mas com garantias às condições reais de realização dos fins individuais, o *novo liberalismo* questiona a confiança depositada nos mecanismos auto reguladores do mercado e propõe, no plano da teoria econômica de Keynes, o reexame do “conjunto dos meios jurídicos, morais, políticos, econômicos e sociais” em proveito de todos (DARDOT, LAVAL, 2016, p.69). O Estado tanto garante que todos tenham acesso aos direitos sociais fundamentais quanto apoia e regula a economia.

O *neoliberalismo* vem mais tarde, nascido como ordem de mercado alternativa aos entraves do jogo da concorrência entre interesses privados, mas por meio de um “enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado” que “rejeita a passividade governamental” e “purifica o mercado concorrencial” (DARDOT, LAVAL, 2016, p.69). Contudo, a passagem do neoliberalismo como *ideologia* é marcada pelo surgimento de um *sistema disciplinar mundial* (DARDOT, LAVAL, 2016, p.197). Embalada pela crise dos anos 1980 (inflação alta, queda dos lucros e desaceleração do crescimento econômico), a comunidade financeira internacional estabelece recomendações para a nova norma mundial, nomeadas como *Consenso de Washington*: disciplina orçamentária e fiscal, liberalização comercial (supressão das barreiras alfandegárias e fixação de taxas de câmbio competitivas), abertura à movimentação de capitais estrangeiros, privatização da economia, desregulamentação e criação de mercados concorrenciais e proteção aos direitos de propriedade (DARDOT, LAVAL, 2016). Dimensionado pela globalização da tecnologia e pela liberalização financeira (privatizações de empresas e desregulamentação da economia), o sistema impôs regras supremas e universais de governo para “aumentar a capacidade de reação das empresas, diminuir a pressão fiscal sobre os rendimentos do capital e os grupos mais favorecidos, disciplinar a mão de obra, baixar o custo do trabalho e aumentar a produtividade” (DARDOT, LAVAL, 2016, p.199).

Em 2008, diante da profunda crise econômica global ocorrida a partir da crise do *subprime* (concessão de empréstimos hipotecários de alto risco), o neoliberalismo apresenta a novidade de “fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si” – a *racionalidade governamental*, assim nomeada por Dardot e Laval (2016, p.34). Saímos da condição ideológica do neoliberalismo para o *processo de neoliberalização*, particularizado pelo capital financeiro globalizado, pela nova classe de poder Estado-mercado, pela individualização das relações sociais, pela polarização entre ricos e pobres e pela nova ordem jurídica, que estrutura e organiza a ação dos governantes e a conduta dos governados.

Nesse cenário, estratégias são redesenhadas em prol da permanência de uma coerência global, novamente sustentadas pela narrativa de crise; contudo, tanto como *resultados da crise de mercado*, justificando-se cortes de políticas sociais, medidas de austeridade, ajustes fiscais e novas regras trabalhistas, quanto como *soluções para a crise do mercado*, promovendo-se investimentos públicos, pacotes de financiamento, incentivos fiscais e novas regras jurídicas. Ao fim, novamente em razão da crise, socializa-se os riscos (endividamento de famílias, desemprego de trabalhadores, despolitização da força de trabalho) e, como consequência da solução criada para a crise, privatiza-se os lucros (redistribuição por pequenas perdas e grandes lucros para os investidores) (AALBERS, 2013; DARDOT, LAVAL, 2016; SAGER, 2011, MARCUSE, 2016).

A lógica da prática constituinte do processo de neoliberalização forma-se e amplia-se pela regulação da deregulação (AALBERS, 2015), ou a regulação do mercado para o mercado, possibilitada pelo domínio crescente de atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas, instituições financeiras, estados e famílias – a *financiarização* da sociedade (AALBERS, 2015). Importante é o pressuposto de que “a governabilidade neoliberal escora-se num *quadro normativo global* que, [...] orienta de maneira nova as condutas, as escolhas e as práticas desses indivíduos” (DARDOT, LAVAL, 2016, p.21).

Assim, emergem estratégias estruturais para o enfrentamento da crise calcadas pelos discursos e pelas práticas da corporação Estado-mercado. Por outro lado, desvelam o *sistema de exclusão socioespacial* onde os excluídos não são mais vistos como vítimas e, por isso, a garantia de seus direitos não é mais reconhecida; ao contrário, são punidos e removidos por não serem capazes de adequadamente se ajustarem às condições do mercado – os “indesejados” (MARCUSE, 2016).

Podemos tomar como exemplo o campo da produção da habitação social – o Programa Minha Casa Minha Vida – cujo financiamento público subsidiado possibilita, de um lado, a aquisição de propriedade privada condominial (um novo lugar social no qual o sujeito é proprietário) e restringe, por outro lado, as decisões do mesmo sujeito em razão do endividamento (o sujeito é proprietário mas não consegue nem acessar saúde, educação e transporte, por exemplo, nem pagar plano de saúde, escola privada e condomínio) e da despolitização da força de trabalho (o sujeito na periferia *sem cidade*).

As razões para acatarmos aqui o *processo de neoliberalização* como ordem vigente estão atreladas ao fato de que as PPPs se desvelam como uma das estratégias construídas pela corporação Estado-mercado para o enfrentamento da crise econômica contemporânea. No Brasil, conforme apontam os argumentos discutidos na primeira parte do artigo, as PPPs foram apresentadas à sociedade como “meio de aproveitar a eficiência privada na modelagem de projetos e prestação de serviços de construção, operação e manutenção, bem assim (*sic*) alocar recursos privados no desenvolvimento de infraestrutura pública” (SILVA, 2014, p.104). O binômio adotado como solução para o permanente cenário de crise - eficiência do setor privado e possibilidade de uso de recurso privado – ao mesmo tempo que legitima o instrumento PPP, orienta um amplo conjunto de ações estratégicas do Estado, consolidadas em pelo menos duas dimensões principais, a dimensão territorial e a dimensão institucional.

Na dimensão territorial, a sistema disciplinar neoliberal se sobrepõe às agendas urbanas no claro abandono do planejamento como atividade pautada por preocupações sociais e políticas, para um planejamento orientado pela concorrência e funcionamento do mercado, no qual a execução dos projetos através de forte ação do Estado está diretamente associada à criação de condições ideais para a ação de agentes econômicos dominantes. O conjunto de projetos no Vetor Norte da RMBH indica que a localização desses projetos combina sempre (a) ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos; (b) a construção de uma ação de planejamento físico-territorial favorável a novos investidores; (c) uma estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades de terra e possibilidades de expansão da lógica imobiliária. Trata-se de modelo de produção do espaço que (a) desarticula o território através de grandes enclaves; (b) pressiona por novos loteamentos, incluindo avanço sobre áreas de proteção ambiental e interesse social; (c) pressiona por legislações locais mais permissivas; e (d) agrava processos de gentrificação e exclusão socioespacial.

Esses efeitos sobre a produção do espaço incidem em duas frentes correlacionadas: (a) no aumento de poder para quem dita suas regras (investidores, bancos, prefeitura, agências de crédito, agências multilaterais, entre outros); e (b) na imposição de intervenção violenta no território (PPPs, Operações Urbanas, GPUs, remoções, alterações de legislação de uso e ocupação do solo, entre outros). Sobre o poder para quem dita suas regras, a regulamentação dos financiamentos, por exemplo, ocorre através de acesso facilitado ao crédito (o que parceiro privado investe é emprestado pelo Estado a partir de acesso de um grupo restrito aos instrumentos de crédito), resultando em maior acumulação privada utilizando recurso público. Para citar um exemplo, foram encontrados indícios de que o conjunto de PPPs do Vetor Norte da RMBH, além de o Estado ter criado grande demanda de intervenção pagas de modo tradicional (infraestrutura para atrair e atender investidor), inaugura-se uma fase de financiamento via PPP (empresta dinheiro e isenta de impostos). Sobre a intervenção violenta no território, o financiamento intensifica intervenções que beneficiam agentes privados (cujo interesse quase sempre é impossibilitado por interesse público, ou seja, social, ambiental, etc.), ao mesmo tempo em que pressiona por novos projetos (visando replicar lógica acima) e, assim, se sobrepõe à política urbana, resultando em aumento exponencial de remoções, reestruturação de áreas urbanas de interesse e novas tipologias imobiliárias. São sinais de agravamento dessa violência o aumento da repressão a ocupações diante das desapropriações na Linha Verde, os impactos ambientais associados à Operação Urbana do Isidoro, a pressão imobiliária no entorno do Aeroporto Internacional, entre outros.

Sobre o papel do Estado, a confluência desses fatores reafirma um processo anterior ao neoliberalismo que pode ser descrito a partir da observação de Topalov (1979), fundamentado pela teoria marxista dos bens coletivos, que para o capital produzir e reproduzir as infraestruturas (renovar, multiplicar e adaptar o solo a novas forças produtivas) precisa utilizar de modo combinado a obtenção de monopólio (poder) e o apoio do Estado para liberar o solo necessário através do poder de coação. De modo complementar, apesar do solo apresentar restrições à sua livre circulação enquanto mercadoria, ele pode ser apropriado como tal através de tarifas, pedágios, concessões, entre outras modalidades de gestão, situações frequentemente experimentadas nas PPPs. O que ganha força no neoliberalismo, no entanto, é a intensidade desse papel conferido a um modelo de Estado que adota a empresa como modelo organizacional e a concorrência como racionalidade.

Sob o viés institucional duas frentes de inflexão neoliberal se apresentam de maneira mais evidenciada. A primeira, o esforço de adaptação da estrutura do Estado como estratégia de desconstrução do aparato regulatório e criação de uma nova agenda de regulação à ação do capital investidor. As empresas públicas permitem, por exemplo, ampla liberdade de parcerias com o setor privado e maior fluidez para fundos públicos e transações financeiras de diferentes naturezas. A segunda frente, as novas estratégias de incorporação imobiliária que, no território, se materializam em novas tipologias e arranjos locacionais, articulados direta ou indiretamente às inflexões na política urbana e definição de investimentos públicos, cujo principal efeito é o agravamento da desigualdade social frente à negligência das agendas políticas e sociais em detrimento de agenda definida por lógica concorrencial e agenda econômica.

PARTE 3. FINALIZANDO...

O desvelamento da permeabilidade da política urbana à Parceria Público-Privada e seus efeitos sobre a produção do espaço urbano requer a compreensão desse objeto sob um viés relacional

que dê conta de correlacionar as PPPs, as inflexões institucionais e territoriais a ela relacionadas e seu papel diante da nova racionalidade neoliberal. O caminho delineado nas análises realizadas ao longo da discussão aponta para a importância de territorializar o debate, avançando na compreensão dos efeitos das PPPs na produção do espaço urbano. Esse esforço permite compreender melhor o papel e o impacto das frentes de financeirização (relações econômicas) e financialização (relações sociais) da sociedade que, num primeiro momento, ampliam as frentes de acumulação na medida em superam as restrições territoriais para, num segundo momento, colocar sob decisão do capital investidor os potenciais ganhos locacionais e instrumentos de política urbana.

Permeia todo o processo de neoliberalização, a permanente narrativa de crise atrelada ao estoque mundial de ativos financeiros que não parou de crescer e que oferece as condições instrumentais e ideológicas para estabilização do ciclo de acumulação vigente. O reconhecimento e a publicização das condições de produção contemporânea do espaço urbano pretende alimentar os movimentos de resistências constituintes na construção de novas políticas urbanas.

REFERÊNCIAS

- PICCOLO, Mônica. A privatização estruturada: O PND no Governo Collor (1990-1992). *Revista Outros Tempos*, vol. 10, n.16, 2013. p. 65-87.
- COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013.
- OLIVEIRA, Janaína. Com 16 obras em atraso, PPP da MG-050 terá contrato. *Jornal Hoje em Dia*. Belo Horizonte, 21 nov. 2012. Disponível em: <http://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/com-16-obras-em-atraso-ppp-da-mg-050-ter%C3%A1-contrato-repactuado-1.67355>. Acesso em 20 jun. 2016.
- TOPALOV, Christian. *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979
- PORTAL G1 MG. Estradas de Minas Gerais podem ser administradas por meio de PPP. Portal de notícias G1. Belo Horizonte, 19 mai. 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/05/estradas-de-minas-gerais-podemser-administradas-por-meio-de-ppp.html>. Acesso em 02 jun. 2016.
- AALBERS, Manuel B. The Revanchist Renewal of Yesterday's City of Tomorrow. *Antipode*, v.43, n.5, p. 1696-1724, 2011.
- AALBERS, Manuel. Neoliberalism is dead... Long live neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.37, n.3, p. 1083-1090, mai. 2013.
- AALBERS, Manuel. *The real estate/financial complex*. *Palestra*. São Paulo: FAU/USP, 2015.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". *Antipode*, v. 34, n.3. p. 349-379, 2002.

- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- MARCUSE, Peter. 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.
- MARTIN, Will. Nobel Prize-winning economist Stiglitz tells us why 'neoliberalism is dead'. *Business Insider UK*, 19/08/2016. <http://uk.businessinsider.com/joseph-stiglitz-says-neoliberalism-is-dead-2016-8>. Acesso em Out. 2016.
- MARTINS, Miguel. Não acredito que Temer e Macri vão ficar no poder por muito tempo. *Carta Capital*, 14/10/2016. <http://www.cartacapital.com.br/internacional/2016cnao-acredito-que-temer-tera-forca-politica-por-muito-tempo2016>. Acesso em 28 out. 2016.
- PBH Ativos. *Investindo em Belo Horizonte*. Disponível em <http://www.pbhativos.com.br>. Acesso em Nov. 2016.
- PORTAL de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais. *Carteira de Projetos da Unidade Central de PPP 2016*. Disponível em http://www.ppp.mg.gov.br/images/Carteira_Projetos_Unidade_PPP_2016.pdf. Acesso em Nov. 2016.
- SAGER, Tore. Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010. *Progress in Planning*, n.76, p. 147-199, 2011.
- SILVA, Reinaldo Marques da. A Parceria Público-Privada (PPP): as garantias previstas na Lei 11.079, de 30/12/2004 – um exame doutrinário sobre legalidade e constitucionalidade. *Revista Intervenção, Estado e Sociedade*, v.1, n.1, p. 102-128, jan./jun. 2014.
- SMITH, Neil. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, v.34, n.3, p. 427-450, 2002.
- SUNDFELD, Carlos. *Parcerias Público Privadas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.