

| 1056 | *CONCESSA VENIA: A CONCESSÃO URBANA*
DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM GRANDES OBRAS PÚBLICAS

Carolina Heldt D'Almeida

Resumo

O artigo examina alguns casos de Grandes Obras Públicas em desenvolvimento que permitem observar cenas do processo de construção do discurso da Concessão do espaço urbano a entes privados como algo plausível. Uma análise comparada dessas cenas pretende reconhecer mecanismos, formas e instrumentos de Concessão que elucidam traços da relação entre Estado e Empreiteiras – nos seus vínculos entre saber e poder, entre a circulação de ideias e os circuitos de poder – que constituem linhas de força de um processo de produção empresarial do espaço urbano contemporâneo. A hipótese que orienta a presente reflexão é que as Grandes Obras Públicas parecem significar um campo de experimentação de séries de práticas da produção empresarial da cidade que, se são inicialmente testadas em contextos de um espaço-tempo específico da obra, sua recorrência pode significar um “regime de verdade” do empresariamento urbano e a normalização desse processo, ao lhe conferir estatuto de verdade. Examinaremos isso ao percorrer três cenas e observá-las em conjunto: a primeira cena retrata a entrevista ao engenheiro de Empreiteiras de Grande Obras Públicas sobre o desenvolvimento dos instrumentos de Concessão de Serviços e Obras; a segunda cena trata do projeto do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, em função da reurbanização da área portuária vinculada aos mega-eventos previstos na cidade; e a terceira trata do projeto do Porto Valongo, em Santos, em momento de revitalização urbana em função dos novos investimentos na baixada santista com a exploração do Pré-sal. **Palavras-chave:** concessão urbana, grandes obras públicas, relação empreiteiras-Estado, Porto Maravilha (RJ), Porto Valongo (SP).

Concessa Venia é um axioma jurídico, uma norma admitida como princípio, que expressaria um conceito universalmente aceito e comum na jurisprudência. Possui um duplo sentido: literalmente significa “com o devido consentimento”; mas é usado para se introduzir uma discordância a um determinado tema.

O presente artigo “*Concessa Venia* – a Concessão Urbana da Produção do Espaço de Grandes Obras Públicas” pretende tomar o princípio da Concessão Urbana¹ não como um axioma, ou uma premissa que não precisaria ser demonstrada, mas, ao contrário, como um discurso que exige a análise crítica sobre o processo pelo qual a Concessão Urbana se tornaria um discurso verdadeiro, constituindo-se como norma, e que influiria na normalização de práticas de produção empresarial do espaço urbano².

¹ Chamaremos, em termos gerais, “Concessão Urbana” o processo e o conjunto de instrumentos de Concessão de Serviços e Obras Públicas a ente privado, e mais especificamente, no espaço urbano, na medida que interessa à presente reflexão observar formas, mecanismos e instrumentos que a Concessão Urbana tem adquirido no processo de urbanização brasileira, conforme o recorte empírico aqui em causa.

² Estamos aqui trabalhando com a perspectiva de análise de Foucault (1999; 2008; 2009) a propósito da possibilidade de se examinar o processo de legitimação de determinados discursos, através dos mecanismos pelos

Trata-se de examinar alguns casos de Grandes Obras Públicas em desenvolvimento que nos permitem observar cenas do processo de construção do discurso da Concessão do espaço urbano a entes privados como sendo algo plausível. Uma análise comparada dessas cenas pretende observar mecanismos, formas e instrumentos de Concessão que elucidam traços da relação entre Estado e Empreiteiras – nos seus vínculos entre saber e poder, entre a circulação de ideias e os circuitos de poder – que constituem linhas de força de um processo de produção empresarial do espaço urbano contemporâneo.

A hipótese de fundo, que orienta a reflexão do presente artigo, é que as Grandes Obras Públicas parecem significar um campo de experimentação de séries de práticas da produção empresarial da cidade que, se são inicialmente testadas em contextos de um espaço-tempo específico da obra, sua recorrência pode significar um “regime de verdade” do empresariamento urbano e a normalização desse processo, ao lhe conferir estatuto de verdade.

Examinaremos isso ao percorrer três cenas observadas numa escala de análise de estudos de caso a partir de documentação oficial a seu respeito que, analisadas na escala do conjunto, provocam a reflexão sobre a hipótese de um “regime de verdade” da Concessão Urbana. A primeira cena retrata da entrevista ao engenheiro de Empreiteiras de Grande Obras Públicas sobre o desenvolvimento dos instrumentos da Concessão de Serviços e Obras Públicas; a segunda cena trata do projeto do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, em função da reurbanização da área portuária da cidade motivada pelos eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas; a terceira trata do projeto do Porto Valongo, em Santos, em momento de revitalização urbana devido aos novos investimentos na baixada santista com a exploração da camada Pré-sal. Ambos os projetos foram apresentados recentemente: Porto Maravilha teve a sua configuração final apresentada oficialmente em dezembro de 2011 e Porto Valongo foi levado a público em abril de 2012.

Introdução ao problema: o empresariamento urbano

Se, ao se interrogar sobre as especificidades contemporâneas na produção do espaço é possível observar novos conteúdos nesse processo e, ainda, identificar como sendo

quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros, desqualificando os discursos tidos como falsos. Tratar-se-ia de observar, nesse jogo de regras discursivas, a produção de “regimes de verdade”, que seria sempre um jogo de poder, cuja análise poderia revelar seus agentes, mecanismos, objetivos e dispositivos de verificação.

uma manifestação disso o processo de produção empresarial da cidade, parece ser também possível pesquisar sobre os mecanismos, agentes, formas e circuitos desse processo.

A reflexão sobre esse campo de possibilidades se apresenta a partir do momento em que o espaço parece assumir uma posição central para a reprodução do capital em fase avançada da economia financeira. E esse processo em que o espaço torna-se produtivo pode significar que a própria produção do espaço seria estrangida a se tornar um dispositivo estratégico para a acumulação do capital. Isso aparece presente nas Grandes Obras Públicas do subetor moderno da construção civil no Brasil, em que a relação entre Estado e Empreiteiras talvez possa evidenciar uma racionalidade empresarial orientada à produção do espaço. Para refletirmos sobre isso, inicialmente é preciso apresentar, sucintamente, alguns pressupostos e referências em que nos apoiamos.

A respeito do significado da produção do espaço, tem-se como pressuposto a concepção de Lefebvre (2006), na medida que o autor dialetiza o espaço como produto-produtor, em uma teoria unitária que reúne as dimensões física, social e mental, com base na análise da relação intrínseca entre forma e conteúdo. Desse modo, o espaço seria entendido como condição, meio e produto do processo de reprodução social.

Com base nisso, partimos também de algumas interrogações sobre a problemática urbana contemporânea, pois se, por um lado, é possível reconhecer que há especificidades na configuração do espaço urbano contemporâneo, profundamente marcado por parâmetros da lógica de eficiência empresarial na produção do espaço, tal como um conjunto de autores vem analisando (Harvey, 2005; Hall, 2002; Ascher, 2010; Arantes, 2001; Vainer, et al., 2000; Rizek, 2009) e tem denominado de empresariamento urbano, empreendedorismo urbano, ou ainda da forma cidade-empresa, referindo-se a um fenômeno que se difundiria na urbanização brasileira na década de 1990 sob o signo de Planejamento Estratégico; por outro, é preciso admitir que não se trataria de um fenômeno circunscrito à especificidades contemporâneas. Pensa-se, por exemplo, a respeito de situações como as vilas operárias, acampamentos de obras temporários, Company Towns, etc. onde mecanismos e formas de uma produção empresarial da cidade foram constitutivos da história da formação urbana brasileira (Correia, 2009).

Contudo, a interrogação sobre as especificidades contemporâneas talvez possa sinalizar que a novidade, na atualidade, estaria assentada no próprio processo de normalização da produção empresarial da cidade, que parece adquirir um estatuto de verdade. Já não se trataria mais de experiências restritas a situações de exceção e contextos específicos, de um espaço-tempo delimitado a situações de modelos urbanos confinados,

desenhados como forma de controle de trabalhadores no espaço fabril, por mecanismos regulamentadores disciplinares em favor de uma racionalidade fordista.

Segundo a perspectiva teórica de Deleuze (2010) e Foucault (2008a; 2008b), haveria uma diferença fundamental entre as formas de controle nos moldes de espaços confinados (a fábrica, o hospital, a escola, etc.) e a forma de modulação que se desenvolve posteriormente na sociedade empresarial, que trataria de um processo de interiorização da empresa e suas normas no corpo social (Foucault, 2008a, p.199), tornando a sociedade regulada com base no mercado (2008a, p.201). Neste caso, as práticas governamentais não mais se balizariam sobre a noção de certo e verdadeiro conforme o critério de direito e legitimidade; mas a governamentalidade liberal da sociedade empresarial seria fundada na razão econômica, de modo que a baliza do juízo do que é certo e verdadeiro seria dada em função de seu efeito prático (Foucault, 2008a, p.21). A partir de então passaria a ser importante um conjunto de intervenções que não tivessem a forma de uma intervenção regulamentar, mas que operassem no sentido de regular e gerir (2008b, p.474), ganhando importância o desenvolvimento de mecanismos e normas de uma racionalidade empresarial.

Com efeito, se há uma normalização do fenômeno de produção empresarial da cidade, e de seus mecanismos, manifestando de fato um processo de transformações contemporâneas na produção do espaço urbano, esse processo parece ainda desafiar o entendimento sobre a natureza das mudanças em curso. Um conjunto de autores concordaria que um processo de empresariamento urbano (Harvey, 2005; Hall, 2002; Vainer, et al. 2000), significaria que o espaço deixaria de ser apenas força produtiva e entraria na dimensão da mercadoria.

Com base na relação fundamental entre a esfera financeira e produtiva no processo de acumulação do capitalismo avançado na contemporaneidade, Ana Fani Carlos (2011) apontaria que, no movimento de passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro, seriam engendradas novas estratégias que tornariam o espaço um elemento produtivo, e que resultaria em novos conteúdos no processo de urbanização.

Lefebvre (2006) já assinalaria a tendência do processo de acumulação industrial tornar o espaço uma condição necessária ao processo de reprodução do capital, com vistas a operar a superação de crises de acumulação. Em função da apropriação de espaços existentes, construção, destruição e reconstrução, a produção do espaço tenderia a deixar de ser um ramo secundário, tornando-se central (Lefebvre, 2006, p.386-388). Nesse processo, ele destacaria em especial o papel que os setores imobiliário e da construção civil teriam em

atuar contra a queda na taxa de lucro em função da massa de mais valia produzida na construção (Lefebvre, 2006, p.387-388).

Harvey (2003; 2004) tem reafirmado essa tese, assinalando que as possibilidades de o capital superar as crises de acumulação estariam na base de um “novo imperialismo”, na medida em que a articulação entre diferentes espaços e as necessidades de expansão de mercados engendrariam espaços onde ainda se realizaria uma acumulação primitiva, que o autor denomina de “acumulação por espoliação”. Tratar-se-ia da expansão do capital para explorar novas fronteiras (2004, p.122,123), donde o espaço se tornaria um elemento produtivo.

Fix (2011), tratando de transformações contemporâneas no espaço urbano brasileiro sinalizaria uma reconfiguração de agentes, processos e formas no mercado imobiliário a partir da inserção da racionalidade financeira, por exemplo, apontando que a temporalidade, a escala dos empreendimentos, as características das obras, etc. passariam a corresponder não às demandas dos proprietários, mas dos gestores dos fundos de investimento. O que talvez possa significar uma mudança dos conteúdos da produção do espaço urbano contemporâneo e suas contradições, com novos elementos, relações sociais, mecanismos, formas e instrumentos de gestão.

Nesse contexto e conjunto de interrogações sobre as especificidades contemporâneas da produção do espaço, parece relevante incluir uma perspectiva de análise empírica que possa observar a atividade do setor da construção civil a partir do seu ramo dinâmico e moderno – em termos econômicos e comparativos ao subsetor habitacional –, representado pelas Grandes Obras Públicas da construção pesada. Isso porque o subsetor de Grandes Obras Públicas, considerado como um conjunto que representa o ramo moderno da construção civil, contém características que parecem elucidar algumas das interrogações sobre as dinâmicas da produção do espaço urbano contemporâneo.

Apesar de o subsetor de Grandes Obras Públicas compreender obras distintas de infraestrutura, com graus diversos de tecnologia e organização da produção, com maiores ou menores implicações na malha urbana (no caso de hidrelétricas, estradas, etc. tratam-se de obras muitas vezes distante de qualquer centro urbano), pode-se reconhecer que há características recorrentes entre as Grandes Obras. Com base nas definições de Ribeiro (1987), os Projetos de Grande Obra (como ele denomina as Grandes Obras Públicas) possuem características específicas e que são já depreendidas do seu nome: são grandes projetos e, portanto, supõe grande movimento de capital e, em geral, envolvem uma rede complexa de agentes entre empresas, investidores e Estado, implicando grandes recursos

produtivos e, conseqüente, grandes intervenções no território. Além disso, pode-se observar que há um aspecto em comum nessas obras que é a temporalidade desses empreendimentos, que recorrentemente se traduz num “senso de oportunidade” para a atração de capitais.

Além disso, podemos reconhecer no caso brasileiro a presença de um conjunto de Empreiteiras (OAS, Camargo Corrêa, Odebrecht, Mendes Junior, Queirós Galvão, Andrade Gutierrez, etc.) que atua no ramo das Grandes Obras Públicas e que parece instituir um determinado padrão de relação entre Estado e Empresas nesse subsetor. Pelo menos, essa é a tese de Camargos (1993), que procura reconhecer singularidades de relacionamento entre as grandes Empreiteiras de Obras Públicas e o Estado Brasileiro, dada pela imbricação de interesses público-privados que se manifestariam na grande capacidade de influência dos empreiteiros nas áreas da política pública, que se referem aos grande projetos de infraestrutura (1993, p.8-9).

Se há, portanto, um determinado padrão singular na relação Empreiteiras e Estado (Camargos, 1993), parece ser possível pesquisar sobre as especificidades da racionalidade, dos mecanismos, processos, formas, circuitos que se desenvolvem nessa relação e que parecem constituir importantes vetores na produção do espaço, com orientação à privatização de dimensões originalmente públicas.

A partir desse campo de questões em torno da problemática urbana contemporânea, pretende-se observar o mecanismo da Concessão Urbana, entendendo a esta como um conjunto de instrumentos jurídicos, formas e mecanismos, que tem como base a Lei de Concessão de Serviços e Obras, e que, como conjunto, pode ser lido como um discurso que sinaliza as dinâmicas da relação Estado e Empresas, nas linhas de força de produção empresarial do espaço. Dessa forma, tratar-se-ia da análise desse discurso como dispositivos de um processo de empresariamento da cidade.

Por dispositivos entende-se um conjunto de práticas que tem por objetivo responder a uma urgência e obter um efeito imediato, podendo operar um “regime de verdade”, ao construir um discurso de verdade a partir de um “regime de poder”³. Nesse

³ Com base na interpretação de Agamben (2009), o dispositivo seria um “conceito operativo” no pensamento e obra de Foucault. A pesquisa de Foucault se trata, segundo ele próprio, da “[...] genealogia de regimes veridicionais, isto é, da análise da constituição de certo direito de verdade a partir de uma situação de direito, com a relação direito/verdade encontrando sua manifestação privilegiada no discurso, o discurso em que se formula o direito e em que se formula o que pode ser verdadeiro ou falso; de fato, o regime de verificação não é uma certa lei de verdade, [mas sim] o conjunto das regras que permitem estabelecer, a propósito do discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos (2008a, p. 49), “[...] articulação de uma série de práticas, de um certo tipo de discurso” (Foucault, 2008a, p.25), que se constitui como verdade.

sentido, interessaria analisar as relações sociais e o processo pelo qual os mecanismos, formas e instrumentos tornariam a Concessão um discurso verdadeiro.

Tem-se aí critérios de julgamento do governo urbano que parecem não se balizar em noções de direito, do direito público à cidade, mas sim em função de seus efeitos. Tratam-se, portanto, de dispositivos práticos e pragmáticos cujo objetivo é a eficácia e a produtividade da produção do espaço, tomando o espaço como um produto, instrumento e produtor de um ambiente de negócios – portanto, um dispositivo. Com efeito, tem-se que o fim da cidade – em termos daquilo que a encerra e, ao mesmo tempo, a sua finalidade – parece ser a cidade-empresa, como construção da sua plausibilidade como algo possível e como verdade. Isso se constrói na medida em que, diante dessa finalidade, aparece como certo, adequado e verdadeiro deslocar a gestão empresarial, própria do âmbito empresarial, para a produção do espaço no âmbito do planejamento territorial.

O que se quer especificamente observar através da análise da Concessão Urbana é como uma série de práticas do empresariamento urbano parece constituir um “regime de verdade” da produção empresarial da cidade. E ainda, acredita-se que talvez seja possível identificar algumas experiências que poderiam ser consideradas como um campo de experimentação dessas práticas que são os empreendimentos de Grandes Obras Públicas.

Observaremos primeiramente a fala do engenheiro de Empreiteiras de Grande Obras Públicas sobre o desenvolvimento dos instrumentos da Concessão de Serviços e Obras Públicas. Em seguida, trataremos de dois casos de projetos de Grandes Obras Públicas que estão em desenvolvimento e em debate a seu respeito e que, por isso mesmo, parece permitir uma perspectiva de estudo sobre o processo de formulação e desenvolvimento das práticas recorrentes de produção desses empreendimentos, a partir do que se possa refletir sobre a possibilidade de haver aí um campo de experimentação de práticas da produção empresarial da cidade, seus processos, mecanismos, agentes, circuitos e formas.

Primeira cena: a evolução da Concessão Urbana

Em entrevista realizada em 29.08.12, na sede da Empresa Mendes Junior em São Paulo, ao engenheiro Manuel Rodrigues, responsável pelos contratos de Concessão e PPPs (Parcerias Público-Privadas) da Empreiteira Mendes Junior e, anteriormente, da Odebrecht, ele responde às mudanças recentes na Lei de Concessão de Serviços e Obras com um

discurso sobre a “evolução dos mecanismos de Concessão” tendendo a uma “revolução” desse processo.

Segundo a narrativa histórica de Rodrigues, “no primeiro momento, havia somente a Lei 2.300 de 1986. Porém, com base nessa lei ninguém conseguia fazer concorrência. [...] Então tudo começou a mudar com a Lei de Licitações [8.666/93] que permitiu as inovações na Concessão” (Rodrigues, 2012). Ele então descreve que, a partir de então, o governo permaneceria detendo o controle sobre o planejamento dos empreendimentos, ou seja, sobre “qual a necessidade ele [governo] tem”, e também sobre o prazo e o teto do preço da obra; enquanto passaria a deixar a concorrência definir o valor final do empreendimento. E revela que, em grande medida, isso teria sido possível porque “Criou-se a possibilidade de haver um aditivo de 25%, assim as empresas já davam o preço considerando 125%” (Rodrigues, 2012).

Considera que, no entanto, restaria ainda um problema que logo seria superado, diz ele: “mas em nenhum nível o governo sabe o que ele quer. [...] Então veio a Lei de Concessões 8. 987 de 1995 [...] [com] dois modelos. [Primeiro] a Concessão Plena [...], que é quando a concessão irá se pagar [...]; depois veio a PPP [Lei 11.079/04] quando há aporte financeiro do Estado de duas formas: Concessão Patrocinada – quando é um investimento que eu posso cobrar do usuário, mas não é suficiente para cobrir [o investimento] e o governo tem que entrar com a contrapartida dele –, e a Concessão Administrativa – que é a concessão de um serviço em que o governo é o único cliente e pagador” (Rodrigues, 2012). Ele esclarece que este último caso já apresentaria uma evolução do instrumento da Concessão porque o ente privado realiza o projeto, a obra e administra o serviço público, com fundo que é público, entretanto, ressalta ele, o governo ainda deteria o controle do planejamento do empreendimento.

Então Rodrigues (2012) destacaria a “mais recente evolução desse modelo que vai ser uma revolução”: enquanto na Concessão Plena e na PPP a iniciativa da concessão e o planejamento da obra é do governo, o Decreto-lei 57.289 aprovado em fins de 2011 instaurou o dispositivo da “Manifestação de Interesse”. A novidade seria que “eu [empresa] identifico interesse para o governo [...] e se o governo responde que sim, que há interesse, o processo só termina com a concessão [em que] [...] a empresa vai definir o que se faz e como se faz [o planejamento]” (Rodrigues, 2012).

Neste caso, segundo Rodrigues (2012), a Empreiteira teria mais controle dos seus investimentos o que resultaria em um melhor resultado do empreendimento público na medida em que seria a Empreiteira a propor ao governo qual o caráter e o planejamento do

empreendimento a se realizar com fundos públicos. E destacaria ainda que as Empreiteiras estariam especialmente interessadas na lista de serviços e obras que já possuem recursos reservados no Plano Plurianual (PPA), uma vez que, nesse caso, o tramite para a aprovação da Concessão seria direto entre a gestão do PPA e a Empreiteira, agilizando a transferência do planejamento, execução e administração do empreendimento para a Empresa que declarar a Manifestação de Interesse para realizar o empreendimento com fundo público (Rodrigues, 2012).

Segunda cena: o Porto Maravilha

Região central do Rio de Janeiro, o empreendimento Porto Maravilha tem como objetivo a “Revitalização completa da região, a ser financiada na fase 1 com recursos públicos e, na fase 2, com recursos privados oriundos de uma Operação Urbana Consorciada” (CDURP et al., 2011^a, p.5 e 10). Segundo o Relatório do Projeto apresentado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a primeira fase abrangeria projetos de infra-estrutura em área próxima a orla, que não poderia ser cedida a propriedade privada (2011^a, p.23) e a segunda fase se desenvolveria por Operação urbana Consorciada baseando-se na venda de CEPACs – Certificado de Potencial Construtivo⁴ (2011^a, p.39).

O instrumento dos CEPACs vem sendo analisado por uma série de pesquisadores (Ferreira et al., 2001) que tem destacado as conseqüências na intervenção no espaço urbano mediante um duplo processo de valorização imobiliária para o investidor: primeiramente o investidor que compra o certificado de exceção à lei possui a permissão de construir seu empreendimento com um índice de aproveitamento construtivo maior que o anteriormente previsto, e isso lhe oferece uma oportunidade de valorização imobiliária excepcional na região. Tem-se, ainda, que o investidor possui a garantia de que o seu gasto na compra do CEPAC signifique, de fato, um investimento na própria valorização imobiliária do imóvel, na medida em que o dinheiro será reinvestido, obrigatoriamente, na área do seu empreendimento, valorizando-o ainda mais.

Com efeito, pode-se observar que a concepção de melhoria urbana presente no discurso da revitalização da área portuária aparece como sendo resultado não de um desenvolvimento urbano balizado por noções de direitos à cidade, mas decorrentes da

⁴ Conforme explica o próprio Relatório do Projeto do Porto Maravilha, a cobrança de outorga para a construção acima do índice de aproveitamento básico determinado na região via CEPACs é a estratégia de definir exceções à regra, que passam a ser objeto de negociação via títulos imobiliários negociados no mercado (o CEPAC) para captar recursos que serão, obrigatoriamente, investidos na própria área (CDURP, 2011a, p.39).

valorização imobiliária. E nesse sentido, o que parece como as estratégias adequadas, certas e verdadeiras a serem adotadas seriam mecanismos de atração de capitais especulativos.

O argumento principal apresentado no projeto para o Porto Maravilha para a oportunidade dos investimentos no negócio da produção do espaço seria a característica de um espaço-tempo único⁵, que, por sua vez, justificaria a adoção de mecanismos para a promoção da melhoria urbana baseados numa “modelagem institucional e financeira inédita com vistas a ‘velocidade na implantação do Porto Maravilha’ (2011b, p.3): Requalificação urbana via Concessão Administrativa – PPP; Desenvolvimento imobiliário via mecanismo de mercado – fundo de investimento imobiliário; Incentivos fiscais” (2011b, p.3).

Assim a “revitalização urbana” rápida e eficaz seria realizada através da valorização imobiliária com base em uma administração empresarial via Concessão Administrativa. Tratar-se-ia de uma gestão empresarial de um espaço da cidade que se apresentaria como sendo, verdadeiramente, a mais adequada a gerir os negócios do investimento imobiliário, que seriam tidos como pressupostos fundamentais para a melhoria urbana.

O consórcio que desenvolverá a reforma urbana da área do empreendimento Porto Maravilha é composto por três Empreiteiras brasileiras: OAS, Odebrecht e Carioca, que adquiriu a concessão por 30 anos para gerir e redesenhar uma área de 5 milhões de m² no centro do Rio de Janeiro.

Assim, se podemos reconhecer como uma prática normal às Empreiteiras o controle da produção via práticas de exceção à regulamentação pública em territórios geridos pelas Empreiteiras em função dos tempos e das escalas as Grandes Obras Públicas (Ribeiro, 1987, p.12), pode-se perceber que, nesse caso, parece tratar-se do processo de normalização das práticas de produção empresarial do espaço urbano para além da situação de um espaço-tempo excepcional das obras. Isso pode ser especialmente observado a partir do fato que essas Empreiteiras serão, elas mesmas, a dupla figura jurídica do negócio: constituem, ao mesmo tempo, o consórcio construtor, o Porto Rio, destinado a construção do empreendimento; e o consórcio operador, o Porto Novo, para a gestão do empreendimento durante o tempo que vigora a Concessão Urbana.

Terceira cena: o Porto Valongo

⁵ Segundo o Relatório do Projeto do Porto Maravilha trata-se de uma “Localização estratégica: proximidade do Maracanã, Corcovado, Copacabana, Pão de Açúcar, Aeroporto Santos Dumont” (2011a, p.3) e momento oportuno, com um “cenário pronto para investimentos: 2011: Rock in Rio; 2012: Rio + 20; 2013: Copa das Confederações; 2014: Copa do Mundo; 2015: 450 anos da cidade e Copa América; 2016: Olimpíadas” (2011b, p.10).

“El nuevo waterfront de Santos, Valongo” – é o título do Relatório Final do Projeto Preliminar elaborado pelo grupo inglês ARUP, contratado pela Prefeitura de Santos e financiado pelo Banco Mundial⁶ (ARUP et al., 2012). O argumento central contido neste Relatório, para que os investidores observassem a grande oportunidade do empreendimento, seria a “localização estratégica” da área: está a igual distância do Centro Histórico de Santos e do conjunto de três edifícios da Petrobras, que está em fase de construção para ser a sede da empresa na área de exploração da camada Pré-sal na baixada (2012, p.8).

Assim o senso de oportunidade para os investimentos no espaço urbano de Santos seria fortemente embasado no “novo ciclo de desenvolvimento” impulsionado pela Petrobrás, como a própria empresa reconhece: “O litoral paulista apresenta atualmente uma dinâmica econômica variada e marcada por um novo ciclo de desenvolvimento a partir dos anúncios de novos investimentos nas atividades portuárias, industriais, imobiliárias e petrolíferas” (PETROBRÁS, 2012, p.37).

Em função da “localização estratégica” do empreendimento, o projeto proposto argumenta a possibilidade de se “criar terra urbanizável para uso hoteleiro, centro de negócios e comércio turístico” (ARUP et al., 2012, p.16) sobre a água. As alternativas que o projeto apresenta contam com as possibilidades de se amplificar a área urbanizada na orla inclusive para uso residencial, mas ressaltam que esta proposta, apesar de ser a mais eficiente para os investimentos imobiliários, exigiria a revisão da legislação brasileira para a desafetação do terreno da orla visando possibilitar a venda de imóveis a privados nesta área costeira (2012, p.26). De todo modo, o que apareceria já previsto na região seria a influência que causaria no entorno: as “zonas de ativação econômica” (2012, p.17), que possivelmente se desenvolverá via CEPACs.

O arranjo institucional para o financiamento e administração do empreendimento ainda estaria sendo desenhado e o capítulo “Análises e viabilidade financeira” do Relatório apresenta os “Modelos para se procurar um concessionário”. Seriam três alternativas, seguidas do argumento de suas vantagens e desvantagens: a primeira trataria de uma única Concessão para se realizar a infraestrutura, a operação e a

⁶ O projeto foi apresentado pela Prefeitura de Santos em 27 de abril de 2012, junto a CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo e a empresa consultora ARUP com o objetivo de revitalização da área desativada do porto de Santos (correspondente aos armazéns de 1 a 8), tomando a “área portuária como catalizador da zona central de Santos” (2012, p.7), por meio de uma “visão estratégica” (2012, p.15) que buscaria “posicionar Santos como destino turístico e de negócios” (2012, p. 17).

construção. Nesse caso, argumentam que haveria a redução do financiamento público e o risco do empreendimento seria transferido ao concessionário (2012, p.67). A segunda apresentaria um modelo em que os riscos e o financiamento seriam compartilhados: a infraestrutura ficaria a cargo do setor público, enquanto a operação da concessão se desenvolveria por entidade privada (2012, p.67-68). O terceiro modelo seria o desenvolvimento e exploração por sociedade pública, podendo haver uma administração conjunta público-privada e com renda compartilhada: o setor público entraria com o terreno, e o privado, com o capital (2012, p.67-68).

A Prefeitura indicou no próprio Relatório que o melhor modelo seria o da primeira alternativa (2012, p.68). As Empreiteiras, enquanto possíveis investidoras, já manifestaram⁷ que apenas entrarão no negócio conforme a segunda alternativa, que lhes apresentaria menores riscos. O modelo da terceira alternativa teria sido descartado no próprio Relatório, com o argumento de que não haveria precedentes deste modelo no Brasil e de que “se considera o entendimento de que o negócio imobiliário não é a atividade principal da entidade pública” (2012, p.67), por isso melhoria urbana via valorização imobiliária não deveria ser de competência da esfera pública.

Com efeito, as disputas sobre os modelos para a implementação deste projeto parecem se desenvolver em função ao montante dos fundos públicos que participarão do negócio, e não em torno da finalidade do empreendimento, ou da finalidade da cidade, em última instância. Não parece haver qualquer estranhamento sobre a plausibilidade de uma gestão empresarial do centro de Santos por um período de 25 anos, e isso é dado como pressuposto, assim como a valorização imobiliária seria um pressuposto para a melhoria urbana e, logo, a Concessão Urbana seria o mecanismo adequado e verdadeiro para a realização do empreendimento.

Considerações finais

Parece ser possível considerar a partir dessas cenas, aparentemente desconexas, que elas estariam a sinalizar um processo de constituição de um “regime de verdade” da normalização da produção empresarial da cidade, que se desenvolveria não com base em critérios de ordem legal ou dos direitos públicos constituídos, mas pela própria experiência de práticas eficazes e mecanismos que legitimariam como verdade, e como algo normal, a

⁷ Argumento apresentado no “Seminário Internacional: revitalização de áreas portuárias e Integração urbana” em Santos no dia 27 de abril de 2012.

gestão empresarial do espaço urbano. É nesse sentido que se está refletindo sobre a hipótese de se compreender empreendimentos de Grandes Obras Públicas como um campo de experimentação de práticas empresariais na constituição da produção empresarial da cidade como verdade.

Tem-se, assim, que apesar das semelhanças entre as estratégias, os mecanismos, mediações, técnicas e processos que se desenvolvem nos projetos oficiais apresentados em 2011 sobre o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e em 2012 sobre o Porto Valongo, em Santos, o Relatório Final que propõe a “nova orla” em Santos não se refere em nenhum instante ao Projeto Porto Maravilha. Talvez porque a fundamentação do argumento principal para o desenvolvimento do empreendimento deva ser a verificação dos resultados de projetos e empreendimentos similares já constituídos, que já experimentam a comprovação dos riscos e oportunidades em torno do empreendimento e, como o Porto Maravilha também está em desenvolvimento, ainda não mostrara seu resultado do ponto de vista do cálculo dos rendimentos investidos.

O Projeto do Porto Valongo fornece aos possíveis investidores um exame preciso dos cálculos de riscos e oportunidades que estão em foco neste negócio, elaborada pela empresa de “consultoria de investimentos e serviços imobiliários” Jones Lang LaSalle, que traz uma análise do mercado imobiliário do Brasil e em Santos entre os anos de 2005 a 2015 (ARUP, 2012, p.86-108). Além disso, fornece um conjunto de recomendações com base em práticas comuns e exemplares, as “Best Practices”, de gestão empresarial em empreendimentos de requalificação urbana em diversos países (2012, p.121). Tem-se aí que o argumento central em favor da eficácia dessas práticas se dá em função dos resultados produtivos que se verificam como verdade nos exemplos em que esses empreendimentos se baseiam: o “benchmarking” nos exemplos congêneres ao Porto Valongo: Bilbao, Santander e Barcelona na Espanha; Marselha na França; Buenos Aires na Argentina são alguns dos exemplos demonstrados, contando com o cálculo de sua rentabilidade gerada (2012, p.116-120). O mesmo se observa no Projeto Porto Maravilha, que apresenta fotografias de “antes” e “depois” da intervenção em projetos de revitalização de áreas portuárias de São Francisco nos Estados Unidos, Buenos Aires na Argentina, Barcelona na Espanha (CDURP et al., 2011b, p.8-9).

Ribeiro (1987), ao analisar as Grandes Obras como um conjunto, destaca como uma característica recorrente a configuração de um território delimitado, onde vigoraria uma gestão específica distinta da regulamentação pública, sinalizando um regime de exceção de controle empresarial: “[...] el aislamiento facilita la realización de una extensión

del poder de la corporación: el establecimiento de um território controlado que obedezca la lógica de la producción del proyecto. [...] / El território [...] puede considerarse uma zona de 'enclave'" (1987, p. 12). No entanto há uma dimensão da análise dessa característica que Ribeiro parece deixar escapar ou não a desenvolve: o fato da situação de exceção ser recorrente, parece indicar que haveria aí um padrão, construído e legitimado por um discurso a seu respeito, que seria reproduzido como norma, ainda que não como lei.

Assim, se as Grandes Obras Públicas podem ser compreendidas como um campo de experimentação de concepções e práticas da produção empresarial da cidade, desenvolvidas nas relações entre Estado e Empresas, principalmente a partir do mecanismo da Concessão Urbana como aqui procuramos tratar, isso parece sinalizar uma normalização desse processo, cujos conteúdos precisariam ser analisados não como excentricidade. As cenas aqui observadas em uma análise comparada indicariam que esses empreendimentos de Grandes Obras poderiam talvez ser considerados como paradigmas de produção empresarial da cidade, no sentido próprio da palavra: um exemplo, ou seja, como casos significativos pela sua exemplaridade. E assim, uma análise mais aprofundada a seu respeito possa contribuir para o estudo sobre as especificidades do urbano contemporâneo, em momento em que a produção do espaço ganha centralidade no processo de produção e reprodução do capital em fase avançada da acumulação capitalista.

Referências Bibliográficas

- AGAMBEN, G. 2009. *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*, Chapecó-SC, Argos.
- ARANTES, O. B. 2001. *Urbanismo em fim de linha*, São Paulo, Edusp.
- ASCHER, F. 2010. *Os novos princípios do urbanismo*, São Paulo, Romano Guerra.
- CAMARGOS, R. C. M. 1993. *Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Campinas, UNICAMP, Campinas.
- CARLOS, A. F. 2011. Palestra ministrada na Mesa redonda 10: Produção do Espaço Urbano: internacionalização e financeirização, no XIV ENANPUR, Rio de Janeiro, em 24 de maio de 2011.
- CORREIA, T. B. 2001. "De vila operaria a cidade companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 4, São Paulo, p. 83-98.
- DELEUZE, G. 2010. *Conversações (1972-1990)*, São Paulo, Editora 34.

FERREIRA, J.S.W; FIX, M. 2001. "A urbanização e o falso milagre do CEPAC", *Folha de São Paulo*, São Paulo, "Tendências e Debates".

FIX, M. 2011. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de Campinas, UNICAMP, Brasil.

FOUCAULT, M. 1999. *Em defesa da sociedade*, São Paulo, Martins Fontes.

—. 2008a. *Nascimento da Biopolítica*, São Paulo, Martins Fontes.

—. 2008b. *Segurança, Território e População*, São Paulo, Martins Fontes.

HALL, P. 2002. *Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*, São Paulo, Perspectiva.

HARVEY, D. 2003. *Spaces of Hope*. Edinburgh University Press, Edinburgh.

—. 2005. *A produção capitalista do espaço*, São Paulo, Annablume.

—. 2004. *O novo imperialismo*, São Paulo, Edições Loyola.

LEFEBVRE, H. 2006. *A Produção do Espaço*. Trad. Grupo "As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea" de *La production de l'espace*, Paris, Éditions Anthropos, 2000, Belo Horizonte, Mimio, 2006.

CDURP; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. 2011a. *Projeto Porto Maravilha*, Rio de Janeiro.

CDURP; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. 2011b. *Porto Maravilha: desafios e oportunidades*, Rio de Janeiro.

ARUP; PREFEITURA DA CIDADE DE SANTOS. 2012. *El nuevo waterfront de Santos, Valongo – Relatório Final, Estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira, social y medioambiental*. Santos.

RIBEIRO, G. L. 1987. "Cuánto más grande mejor/ Proyectos de gran escala: uma forma de producción vinculada a la expansión de sistemas econômicos". In: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 27.

RIZEK, C. 2009. "Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados". In: *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2009. Florianópolis, Anais do XIII ENANPUR, Florianópolis.

RODRIGUES, M. 2012. *Entrevista*, realizada na sede da Empresa Mendes Junior em São Paulo em 29.08.12.

VAINER, C. 2011. "Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro". In: *XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2011. Rio de Janeiro. Anais do XIV ENANPUR, Rio de Janeiro.

VAINER, C.; ARANTES, O.; MARICATO, E. 2000. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis, Vozes.