

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA HABITAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL: SETOR HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL

Rosângela Viana Vieira

IESA/UFG

rvianavieira@gmail.com

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

IESA/UFG

celenemonteiro05@gmail.com

Introdução

O artigo analisa a reprodução do espaço a partir da política de habitação de interesse social, inserida na produção do urbano como negócio. Para se chegar a esse entendimento de atuação empresarial e produtiva do urbano pelo governo, tendo a habitação social como nexos valorativo e instrumento de captação de capitais para a reprodução do espaço, recorreu-se às condições materiais e discursivas estipuladas para o ordenamento do território e à execução da política habitacional no contexto empresarial de realização econômica do lugar, bem como aos termos contratuais da parceria público-privada.

De maneira geral, a política pública sempre privilegiou, em Brasília, o ordenamento sobre o uso e a ocupação de seu território em detrimento de realizações no espaço voltadas para atender a demanda real por moradia para a classe com menor poder aquisitivo. Na ocupação e produção do espaço no território do Distrito Federal (DF), o controle político de proprietário dos terrenos pelo Estado, sob a alegação da necessidade de proteger a cidade planejada, desenvolveu estratégias de condicionamentos e reinvenções de novas espacialidades para a acumulação. Ainda em 1972, o Estado, confrontado pela massa crescente de pessoas que continuavam a chegar à cidade e que ocupavam suas terras, determinou o adensamento urbano com a venda de alguns terrenos em áreas urbanizadas externas ao Plano Piloto, com a liberação dos gabaritos de edificação e a criação de novas cidades satélites (CODEPLAN, 1970, p. 11).

Essa prática de liberar parcelamentos de terrenos, doação e venda seletiva de lotes se tornou usual como forma deliberada de não resolver os problemas urbanos, principalmente aqueles de provimento habitacional para a classe de menor poder aquisitivo, a partir dos

consecutivos planos de ordenamento territorial (PDOTs). Nesse processo está contida a produção de vazios urbanos, a oferta de terrenos em áreas urbanizadas e os lançamentos de novas áreas para a ocupação em seu território, além da doação de lotes para atender aos interesses eleitorais da elite fundiária e servir de enfraquecimento dos movimentos sociais (Gouvêa, 1996). Assim, os componentes da especulação urbana já estavam permanentemente postos em continuidade e relacionados no espaço social da capital.

Para uma pequena parte da maioria despossuída, mas integrante das determinações sociopolíticas da dinâmica capitalista daquele momento, o Governo doava lotes, mas sem entregar o título de propriedade. Esse fato expressa, desde então, a desmobilização e a desarticulação da classe trabalhadora no DF, pois esta passou a depender dos favores e das benesses das elites políticas e fundiárias, tornando-se ainda mais destituída de direitos e de propriedade. Aos demais restavam as remoções violentas, instrumentos do contrato social firmado a partir do mando e da coerção, produtor de desigualdades socioespaciais e de intoleráveis privações materiais. A situação era tão crítica que em 1970 existiam, no DF, 40.165 ‘prédios provisórios’, assim considerados pelo Estado devido à construção precária, feita com materiais diversos, como madeira, papelão, zinco, pau-a-pique, entre outros (CODEPLAN, 1970, p. 133-142), em um universo de 40.185 prédios residenciais construídos no território, que já abrigava trezentas mil pessoas, sendo 66% delas residentes fora da cidade planejada.

De acordo com Holston (2010), o que moveu a negativa de um lugar àqueles que não faziam parte do funcionalismo público no Plano Piloto foi, antes da questão econômica, um critério baseado em *status*. Para limitar o acesso à cidade burocrática, o Estado regulava o mercado imobiliário e o acesso à propriedade. Apenas poderiam ter acesso a uma moradia no Plano Piloto aqueles ligados à burocracia ou que obtinham autorização oficial para isso¹.

Fora do Plano Piloto, o Estado distribuía vantagens desiguais por meio da doação e da venda seletiva de terrenos. Holston (idem, p. 282) denominou esse processo como “hierarquias da corte”, cujos privilégios, para além da moradia, afetavam significativamente as condições de vida, acrescentando-se a isso a expropriação da cidadania. Nessa linha de análise, Holston (2010) assegura o *status* como agente de estratificação social no território, o

¹ Holston (2010, p. 280-286) enumera três categorias de pessoas que podiam morar no Plano Piloto: funcionários eleitos do governo federal, a hierarquia burocrática e as elites pioneiras. Para comprar lote nas cidades-satélites era necessário ter emprego no Distrito Federal ou ser funcionário público. Para compradores da periferia, antes dos demorados procedimentos burocráticos e de suas exigências contratuais, era preciso obter a sanção do subprefeito e conseguir pagar, durante três anos, o terreno, além de construir uma casa de alvenaria. Ao final, obtinha-se o título de posse, e não de propriedade, que, quando obtido, era sob pesadas taxas e tributos. Se houvesse qualquer descumprimento às normas do contrato o trabalhador perdia o terreno, o dinheiro investido e todas as benfeitorias que havia feito. Evidentemente que à maioria restavam apenas barracos de madeira, em lotes ilegais.

que fez nascer o estilo de vida reproduzido nos indivíduos em cada degrau da hierarquia administrativa. Para governar as cidades-satélites, atuais Regiões Administrativas (RAs), foram criadas as subprefeituras, onde tais administradores reproduziam a estrutura administrativa do Plano Piloto e, evidentemente, distribuíam recursos públicos segundo os interesses que lhes conviessem. Nesse contexto, desenvolvidos os planos de ordenamento territorial de 1977 até 1995, eles se tornaram instrumento de controle político, econômico e social do Estado, com o fundamento de garantir o controle sobre o território do DF e de formar capital pela produção do espaço. Assim, o Estado, ao realizar a política pública, produzia o valor de uso no território, e, por conseguinte, seu valor de troca. Em Brasília, detentora da especificidade de o poder político deter o poder privado da terra, a atuação do Governo se tornava ainda mais subordinada ao processo capitalista. Como tal, o Estado passou a atuar definindo territórios cada vez mais abrangentes, prática que ainda permanece, sem que isso repercutisse, até o presente, na melhoria dos serviços públicos prestados e da realização da função social da propriedade.

Convém referir-se, ainda, à questão da propriedade da terra como preâmbulo à análise do Setor Habitacional Jardins Mangueiral. A questão fundiária no DF, ao não ser resolvida efetivamente, teve implicações indiscutíveis nos parcelamentos ilegais de terras (Penna, 2000), sendo a Região Administrativa (RA) de São Sebastião, cujo referido Setor em parte já se encontrava habitado, um local que surgiu a partir de grilagens. O debate jurídico acerca do domínio das terras no novo Distrito Federal iniciou-se com a transferência da capital da República para o Planalto Central. Uma linha de argumentação afirmava se haveria necessidade de desapropriar terras que já pertenciam, em sua totalidade, à União; outra afirmava ser confisco, estando ambos embasados no artigo 3º da Constituição de 1891, conforme relata Farias (2005, p. 43). O Decreto-Lei nº 203/1967 determinava que as terras do Distrito Federal passassem ao domínio da União, mas a Constituição de 1967, em seu artigo 4º, I, afirmava que a União era detentora de porções de terras devolutas necessárias à defesa e ao desenvolvimento nacional, devendo as demais terras nessas condições ficar sob o domínio dos estados. A extensa discussão jurídica, política e fundiária escondia interesses, de acordo com Penna (2000, p. 62), das oligarquias dominantes nos estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo que, de certa maneira, na prática não permitiram o efeito das Constituições de 1891 e de 1967.

De acordo com o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Grilagem de Terras, feito pela Câmara Legislativa do Distrito Federal em 1995, o Decreto de

desapropriação de 14.400 km² para a constituição física do DF gerou também uma especulação nos valores dessas terras. Esse relatório destaca, inclusive, a criação de loteamentos anteriores à construção da nova Capital nas Fazendas Paranauá e Mestre D'Armas. Em 1958, o governo federal desapropriou 170 fazendas próximas ao Plano Piloto, mas a restrição orçamentária na década de 1960 e o advento da ditadura militar diminuíram as desapropriações, sem, no entanto aprofundar o debate sobre a necessidade ou não de o Estado pagar pelas desapropriações para enfrentar as brechas de ação do conjunto formado pelo capital fundiário, incorporador, produtor e financeiro em seus ganhos extraordinários. Ressalta-se que todo e qualquer documento de propriedade imobiliária, para ser considerado juridicamente válido, deverá apresentar sua vinculação a um ato emanado pelo poder público competente que lhe dê a garantia de que aquela terra foi legalmente retirada do patrimônio público. No DF, os lotes doados pelo governo permanecem, em sua maioria, ainda hoje, sem a titularização², prática que parece expressar a perpetuação do autoritarismo das elites fundiárias no limite coercitivo da titulação, uma vez que a qualquer momento as famílias poderiam ser obrigadas a se retirar, haja vista que os lotes doados situam-se em áreas de alta fragilidade ambiental e de alta valorização.

Os conflitos fundiários e as grilagens de terras tornaram-se mais agudos a partir de 1980, justamente na região de Planaltina e Paranoá, onde, na década de 1990, foi criada a RA São Sebastião, no DF. É comum dizer que tais conflitos surgem devido às demandas habitacionais da população, que se ampliava e fazia a cidade crescer 'desordenadamente'. Contudo, o espaço era produzido para o mercado imobiliário, voltando-se à classe média, desejosa de amplas casas luxuosas nessas regiões. Na conjuntura dos elementos de valorização de terrenos e imóveis, de adequação e diretrizes do PDOT e de disponibilidade de crédito federal para consumidor e produtor, a parceria público-privada (PPP) para a construção de habitação social foi gestada imanente ao sistema capitalista e à correlação de forças políticas dos antigos grupos, acostumados a constranger a classe de menor renda para produzir e reproduzir o espaço urbano.

Da construção de bases legais para a habitação social no Distrito Federal

² No atual governo de Agnelo dos Santos Queiroz Filho (2011-2014), o "Programa Regularizou é seu" possui o intuito de sanar estes problemas. Disponível em: <http://www.regularizar.df.gov.br/>. Acesso em: 21 mai. 2013.

A realização do espaço para além de sua forma como capital fixo é feita quando este passa a ter forma de títulos e liga lugares no território ao processo de circulação do capital. Para situar a produção de habitação social no contexto da circulação de ativos, buscou-se localizar tais empreendimentos no território do DF. A linha investigativa partiu, inicialmente, da Política Nacional de Habitação de 2004, que, ao criar Sistema Nacional de Habitação (SNH), assim o fez para congregar governo, mercado e demanda em toda a sua complexidade e, dessa maneira, garantir o atendimento às famílias de baixa renda, sem deixar de atender as famílias de rendas maiores (habitação de mercado).

O SNH dividiu as fontes de financiamento conforme o tipo de sistema de habitação. Para acessar os financiamentos de habitação de interesse social os governos locais foram obrigados a constituírem um fundo e um conselho gestor de habitação de interesse social, bem como elaborar um plano de habitação no município ou estado. Para a habitação de mercado, recursos passaram a ser obtidos pelo Sistema Financeiro de Habitação, da caderneta de poupança e do mercado de capitais.

No mercado de capitais, exige-se das empresas interessadas em captar recursos um banco de terras e projeções sobre os preços das unidades habitacionais (u.hs.) de comercialização futura. Em 2007, o governo de José Roberto Arruda (2007-2010) ampliou a oferta de áreas para habitação e áreas para adensamento urbano, sem designar quais delas seriam para habitação de interesse social e quais iriam para o Plano de Habitação Social, criou o fundo e o conselho gestor local para que o DF pudesse aderir aos financiamentos públicos, conseguiu, ainda, articular a criação do Setor Habitacional Jardins Mangueirais a uma forma de PPP.

Desse modo, criou um atrativo para empresas maiores investirem no DF, pois o PDOT garantiu disponibilidade de terrenos para atrair financiamentos públicos e privados. Entretanto, restava ainda garantir um preço atrativo das u.hs. para os acionistas, e isso foi feito quando o PDOT dividiu o território em unidades de planejamentos territoriais (UPTs), homogeneizando necessidades de classes sociais diferentes para facilitar a produção de habitação 'social' para as faixas de maiores rendas. Salienta-se que a regionalização estratégica do território distribuiu no mapeamento o alto déficit habitacional (d.h.) de determinadas RAs para aquelas onde o problema é a regularização fundiária nos condomínios da classe média alta. Assim, o governo do DF (GDF) controlou, em tese, as contradições e os conflitos sociais, deu-lhes um sentido técnico no plano de ordenamento do território ao transformar os Planos Diretores Locais (PDLs) das RAs em planos de desenvolvimento local,

feitos a partir dos agrupamentos de UPTs sem a participação social. A instituição das UPTs por esse mecanismo terminou por desprezar o vivido na construção de uma participação política na qual, de longa data é sabido, há a submissão das necessidades históricas das classes de menor renda à lógica da cidade burguesa. Portanto, não há como regionalizar apenas por vizinhança e por condições ambientais similares. Não se trata de ver o conceito de região como uma representação, mas como uma realidade dada no território. Isso leva ao entendimento de que regionalizar, no ordenamento territorial, serve para criar antagonismos que não geram divisão, não obstante, fazem emergir o contexto em que as decisões tomadas em uma audiência pública se tornam unânimes.

A participação social ficou garantida, portanto, apenas para a realização de audiências públicas voltadas à aprovação do corpo geral do PDOT, documento onde não há menção de áreas para habitação social. A saída de cena da participação social e do debate a respeito de áreas para habitação social fez com que as comunidades das RAs tivessem o mesmo tipo de demanda: o de regularização fundiária, problema comum no DF e que atinge todas suas classes sociais³. Entretanto, regularizar os grandes loteamentos dos condomínios da classe alta significa anistia à irregularidade do mercado imobiliário e, novamente, à classe economicamente mais favorecida. Ademais, ao regionalizar o território desvela a tendência de submeter a participação popular à racionalidade técnica estatal, que, por sua vez, representa a hierarquia do poder. Esse poder é exercido pelos proprietários e residentes, cuja renda média mensal dos domicílios é de vinte salários mínimos, e pelos investidores associados ao Estado, que incide nos resultados reivindicativos das demandas sociais.

Em 2012, no governo de Agnelo foi criado o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), após a assinatura do contrato da PPP em 2009, no governo anterior. No PLANDHIS, o d.h. foi elaborado a partir de classes de renda. Isso fez com que o terreno de duzentos hectares reservado para a construção do Jardins Mangueiral, em São Sebastião, fizesse parte da UPT Leste e se situasse em uma região de alto d.h., atendendo às faixas maiores do PMCMV, e não aos residentes nas RAs empobrecidas da UPT Leste. Localizou-se, assim, em área de alta valorização, um projeto de habitação social, mas voltado à realização de habitação de mercado. As classes com o menor d.h. foram justamente as primeiras a serem atendidas. Isso atraiu, mais uma vez, a Odebrecht para o consórcio, uma vez que os preços cobrados pelas u.hs. poderiam ser maiores. Esses foram os trâmites de como as empresas de capital aberto articulam a política local à política federal e aos

³ Conforme dados constante da ata da 3ª Audiência Pública Geral para aprovação do PDOT em 2007. Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/manifestacoes.pdf. Acesso em: 12 out. 2013.

financiamentos públicos (PMCMV) e privados (oriundos da bolsa de valor) a partir da política pública territorial. Mas o bem habitação não cria valor em si, mas ao processo de incorporação e de crédito e, por isso, mesmo tendo a alcunha de ‘interesse social’, tal produção, feita a partir de uma PPP, possibilitou a transferência de ativos pecuniários e não pecuniários do estado para as empresas privadas. O Consórcio Jardim Mangueiral teve, como empresa incorporadora e construtora, acesso a terreno e a pagamentos que o tornaram excelente negócio para os acionistas e para o GDF.

Os ganhos do GDF ocorrem devido ao maior preço dos imóveis do PMCMV pela relação deles com o fomento de aumento no valor e de ampliação da renda urbana diferencial relativa à situação e aos equipamentos futuros, pois o governo não disponibilizou áreas maiores para a habitação popular, fator que poderia reduzir o valor das u.hs. em virtude da maior produtividade. Assegura, também, o monopólio dos terrenos por ele. O controle dos terrenos assegurado no PDOT em relação às futuras atividades econômicas é passível de obter renda de monopólio não dos terrenos relativos às habitações de interesse social, mas dos preços dos terrenos que servirão para a moradia de funcionários da iniciativa privada com mais poder aquisitivo e para a própria instalação de empresas. Isso leva a compreender que, mesmo o terreno sendo doado pelo GDF, seu valor incidiu sobre os preços dos imóveis, fato que alicerça a afirmativa de que o poder público objetiva, controla e seleciona onde, como e quem residirá em seu território. Mesmo quando as pessoas ocupam áreas denominadas de subnormais⁴ (classe de menor poder aquisitivo) e áreas não legalizadas (classe de menor, médio e alto poder aquisitivo) não desaparece o controle do GDF. Essas áreas futuramente entrarão nos critérios de ordenamento territorial, seja pela expulsão (derrubada das casas), transferência e/ou regularização fundiária. A forma, as estruturas e as funções revelam a cidade no processo de reprodução das relações de produção no ordenamento do território.

Da parceria público-privada no Setor Habitacional Jardins Mangueiral

A construção do Setor Habitacional Jardins Mangueiral foi definida, inicialmente, para fornecer aos servidores do GDF com mais de trinta anos na cidade um programa de

⁴ Aglomerados subnormais são áreas nas quais predominam a carência de serviços públicos essenciais. Segundo o IBGE (2008), é o “conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”.

moradia específico⁵, mas também estendido a famílias com rendimento de até doze salários mínimos, residentes há mais de cinco anos no DF e que não possuíssem imóvel próprio. O empreendimento, considerado “ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo [...] deverá gerar quatro mil empregos diretos”⁶, tendo sido resultado da “pioneira” parceria público-privada (PPP) para a realização da política habitacional no DF.

A popularização da atuação do setor privado na prestação de serviços, construção, financiamento e manutenção de infraestruturas, onde antes era terreno restrito do Estado, data da década de 1990 em todo o mundo. A parceria público-privada surgiu associada à emergência da *new public management*, no interior dos pressupostos de governança. Basicamente o Estado, em sua atuação federal, regional, estadual e local, passou a tratar suas funções a partir da seguinte composição: a seu encargo colocou a definição de políticas e a prestação de serviços pela iniciativa privada.

No Brasil, a Lei 11.079/2004 regula as parcerias público-privadas como instrumento efetivo de viabilização de crescimento do país⁷. De acordo com essa Lei, a PPP é um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de cinco a 35 anos), firmado pela Administração Pública com valor superior a vinte milhões de reais. A PPP permite a utilização de recursos privados para a consecução dos objetivos do Estado e possibilita a eles uma maior participação nos negócios e recursos públicos. O elemento catalisador da parceria, inovado pela supracitada Lei, é a garantia de retorno e compartilhamento de riscos. Resulta de um movimento, iniciado na Constituição Federal, de retirada do Estado da economia a partir de conteúdos desnacionalizador, privatista e neoliberal (Bonavides, 2006), que começou com o Plano Nacional de Desestatização, institucionalizado na Lei 8.031/1990. Várias emendas constitucionais permitiram a quebra de monopólios estatais e tratamentos diferenciados a empresas brasileiras. Os lucros do privado estão associados ao cumprimento dos prazos e à diminuição dos custos (decorre daí, muitas vezes, o aumento na exploração da mão de obra e a má qualidade dos materiais utilizados). A obtenção de financiamento para as empresas participantes foi facilitada, pois elas podem oferecer a própria receita futura do empreendimento e, em caso de inadimplência, os agentes de financiamento podem assumir o controle do investidor privado na concessão.

Em relação à adimplência do Estado, foi instituída a Segurança Jurídica, que prevê a possibilidade de utilização de métodos extrajudiciais de solução de controvérsias do

⁵ Utilizam-se termos de sítios da internet. Disponível em: <http://www.sindireta.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2012.

⁶ Disponível em: <http://www.skyscrapercity.com/>. Acesso em: 16 mai. 2012.

⁷ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2014.

contrato. Trata-se da participação de árbitros especializados e técnicos no objeto das PPPs para solução dos conflitos daquele contrato de forma eficiente. A crítica genérica que se faz às PPPs é a de que o Estado se torna garantidor do retorno do investimento aprovado na parceria, reduzindo a quase nada os “riscos do negócio”, justificativa para a existência dos lucros.

A lei distrital 3.792/2006 criou o programa de PPPs no âmbito do DF e instituiu normas de licitação e contratação. O Setor Habitacional Jardins Mangueiral é resultado de uma PPP, cuja contrapartida da administração pública está assegurada no artigo 6º, incisos I a V⁸. O objetivo da PPP consistiu na implantação, gestão, operação e manutenção de empreendimento no Setor Habitacional Jardins Mangueiral. A outorga da PPP foi feita na modalidade administrativa, sendo a remuneração do empreendimento realizada pelo setor público a partir de contraprestação não pecuniária – cessão do terreno, do direito de exploração econômica do empreendimento, comercialização de unidades domiciliares econômicas e transferência da propriedade das áreas comerciais que compõem o empreendimento – e contraprestação pecuniária mensal, de acordo com o contrato nº 007/2009 (p. 26). Coube à parte privada da parceria a implantação e a gestão do empreendimento, bem como articular a execução das obras de construção de unidades domiciliares econômicas, de infraestrutura urbana, de áreas comerciais, áreas verdes e a prestação de serviços de manutenção e operação do empreendimento⁹.

O Empreendimento supracitado conta, ainda, com equipamentos públicos definidos nos termos do Edital nº 01/2008, destinados à população em geral, tais como educação, creche, cultura, saúde, lazer e postos policiais com área equivalente a 84.000 m². Entretanto, a construção e a prestação de serviços dos equipamentos públicos ficam sob a responsabilidade da Administração Pública, cabendo à parte privada apenas a urbanização dos lotes, o que evidencia que o lucro está na totalidade da obra, que permite às empresas antecipar e acumular capitais. As obras, de acordo com o Edital, deverão ser executadas por etapas e subdivididas em quinze quadras, cuja licitação foi conduzida pela CODHAB, sendo conferido à parte privada o direito de exploração econômica.

O contrato, celebrado em 25 de março de 2009, foi realizado entre a CODHAB e o Consórcio “Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A”. O “Jardins Mangueiral

⁸ “Art. 6º: A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parcerias público-privadas poderá ser feita por: I – ordem bancária; II- cessão de créditos não-tributários; III – outorga de direitos em face da Administração Pública; IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominiais; V – outros meios admitidos em Lei.”

⁹ De acordo com o Edital nº 01/2008 (p. 11), os serviços compreendem as seguintes atividades: parcelamento do solo, obtenção da licença ambiental, preparação de áreas para as unidades habitacionais e equipamentos comunitários, gerenciamento do empreendimento, manutenção do sistema viário, limpeza, jardinagem, varrição e paisagismo – exceto serviços de coleta e destinação dos resíduos sólidos.

Empreendimentos Imobiliários S.A” é resultado de um consórcio formado pelas empresas Soltec¹⁰, Emplavi¹¹, GeoLógica¹², Odebrecht Bairro Novo¹³, Villela&Carvalho¹⁴ e Silco¹⁵. A exploração econômica para o Consórcio contratado permite o parcelamento, a incorporação e a comercialização de oito mil unidades domiciliares econômicas, no valor de R\$ 836.068.544,00, e das áreas comerciais, correspondentes a 105 mil m², avaliadas em R\$ 34.153.000,00, pela contratada, em terreno avaliado pela TERRACAP em R\$ 44.548.000,00. A contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, de acordo com o contrato nº 007/2009, totaliza R\$ 933.221.544,00 – R\$ 63 milhões deverão ser pagos mensalmente pelo GDF. Caso exista, ao final do contrato, unidades domiciliares ainda não comercializadas, elas passam a ser propriedade da contratada, que poderá negociá-las livremente, sem ter que seguir critérios, requisitos e valores de comercialização estabelecidos no Edital e no Contrato¹⁶. De qualquer modo, as garantias que o Estado confere às empresas privadas nesse tipo de contrato são, como já se disse, a justificativa para o recebimento dos benefícios do negócio. Muitos direitos, poucos deveres. O Estado cede o terreno e o direito de exploração econômica do empreendimento pela venda das casas, transfere a propriedade de suas áreas comerciais e, ainda, paga uma contraprestação mensal pelos serviços de operação e manutenção, segundo a cláusula 16 do Contrato (007/2009, p. 26).

A PPP, de maneira geral, faz parte do contexto de desenvolvimento do empreendedorismo urbano, porque aprofunda a importância do desenvolvimento econômico sobre o bem-estar social. Isso pode ser verificado em todas essas vantagens supracitadas, por exemplo, que, dessa maneira, forneceram a garantia de lucratividade privada para a realização

¹⁰ A Soltec Engenharia foi criada em Brasília, em 1984, para trabalhar nas áreas de geotecnia, fundações e reforços estruturais. Em 1997, passou a trabalhar também na construção e incorporação de edificações. Adalberto Cleber Valadão Júnior, gerente na empresa, é diretor de assuntos tributários e membro do conselho consultivo da Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (ADEMI/DF), um dos vice-presidentes do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON/DF) – gestão 2013-2015 – e financiou a campanha de 2006 para eleição de Arruda (disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/>, acesso em: 12 fev. 2014). Não possui negócios na Bolsa.

¹¹ A Emplavi foi fundada em 1982, para atuar na área de prestação de serviços em planejamento, administração e vendas de imóveis. É formada pela Emplavi Realizações Imobiliárias Ltda. e representada pelo diretor Gil Pereira, que ocupa cargo na diretoria da ADEMI/DF e contribuiu também com a campanha de Arruda; ainda, a Emplavi Empreendimentos Imobiliários Ltda. também financiou a campanha do ex-governador (disponível em: <http://www.dino.com.br/>, acesso em: 12 fev. 2014). Não possui negócios na Bolsa.

¹² A GeoLógica é uma empresa de consultoria ambiental, fundada em 2001, cujos principais clientes são Emplavi, Jardins Mangueiral, Silco, PaulOctávio, Odebrechet, Cyrela (disponível em: <http://www.geologicadf.com.br/>, acesso em: 12 fev. 2014). Não possui negócios na Bolsa.

¹³ A holding Odebrecht S.A foi criada em 1981 e sua atuação vem desde 1944, com a construtora Norberto Odebrecht S.A. Uma de suas especialidades é a criação de bairros novos, como o Jardins Mangueiral, a partir da sua empresa Bairro Novo.

¹⁴ A Villela & Carvalho atua em Brasília desde 1968. Eduardo de Oliveira Villela é vice-presidente da ADEMI/DF. Também foi uma das empresas que contribuíram para a campanha do candidato a governador do DF, José Roberto Arruda, em 2006. Não possui negócios na Bolsa.

¹⁵ A Silco Engenharia opera desde a década de 1990 no mercado de construção civil de Brasília. Tanto a Silco Engenharia como a Silco Participações e Investimentos Ltda. contribuíram com a campanha de Arruda. Um de seus fundadores, José Wilson Silva Corrêa, é um dos diretores da ADEMI/DF. Não possui negócios na Bolsa.

¹⁶ Cláusula quadragésima quarta, subitem 44.3 do Contrato nº 007/2009, p. 63.

do Setor Habitacional Jardins Mangueiral. Demonstra, também, que a empresa capitalista depende em graus cada vez maiores das concessões e do apoio do Estado. Esse fomento estatal permite ao setor empresarial manter e preservar seu caráter privado.

O contexto do Jardins Mangueiral evidencia a habitação de interesse social, ainda que sejam u.hs. voltadas à faixa 4, propiciando lucros ao privado. Retoma-se a definição de déficit habitacional como algo mercantil, inserido nas condições de oferta e demanda. É interessante observar que a acumulação, sendo aquilo que move a economia, está inserida nas formas como a sociedade se organiza. Ao focalizar nessa faixa de renda, a PPP exemplifica a política pública não universalizante, posto estar dirigida a um grupo da população que tem se tornado o principal foco para a ampliação do consumo no “espaço sem cidadãos” (Santos, 2007). Além disso, segue a proposta neoliberal de transferir ao privado a produção de serviços públicos e, para isso, o Estado deve fornecer garantias de um negócio lucrativo.

Contudo, não se pode negligenciar o papel das empresas que compõem o consórcio –“Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A” – vencedor na licitação. A grande maioria das empresas participantes desse consórcio possui, entre seus principais diretores, pessoas que se articulam em laços corporativos entre agentes públicos e privados, além de fazerem parte de uma mesma associação setorial, como a ADEMI/DF e a Sinduscon/DF, e apoiarem financeira e politicamente a eleição do então governador Arruda, governador na época em que a Lei 3.792/2006, de criação da PPP, foi promulgada no DF. São grupos privados de mais envergadura, que nada perderam com a inserção global do Brasil pós-década de 1990. São esses grupos os formadores daquilo que Lazzarini (2011) chama de capitalismo de laços pós-privatização no contexto brasileiro.

Mostra, ainda, que em Brasília as entidades domésticas e o governo local não perderam sua influência na economia do território, mantendo a correspondência com a financeirização da economia. Pelo contrário, faz parte do jogo a reprodução do espaço como atrativo a investimentos, sendo a exploração do espaço, ou pelo menos de parte dele, daquilo que atrai e fortalece os laços entre o público e o privado no urbano. Ao examinar a dinâmica da política brasileira, é possível ver que a aprovação de projetos de lei ou de emendas parlamentares tende a favorecer muito mais os grupos privados do que propriamente o eleitorado. As doações de campanha são uma forma de medir a conexão política de empresas, mediadas pela reação do mercado acionário às ações de empresas que contribuíram formalmente com os candidatos vencedores, conforme estudos de Claessens, Feijen e Laeven (2008) para o Brasil.

A PPP no Jardins Mangueiral permitiu satisfazer o estrato médio do funcionalismo público naquilo que se refere à obtenção da casa própria, fortaleceu a promessa de produção de emprego, auxiliou a canalização de verbas federais para a habitação, ampliou a capacidade das empresas envolvidas de obter empréstimos e, evidentemente, foi uma força política, naquela época, para a eleição de Arruda. Ainda de acordo com a Lei 3.877/2006 no Distrito Federal, entre outros critérios, os atendidos deveriam ter renda familiar de até doze salários mínimos. Essa Lei proporcionou as formas legais de doação de terrenos públicos no DF para o PMCMV e permitiu a inclusão de renda familiar acima de cinco mil reais, bem como a disponibilidade de crédito com recursos do FGTS. Salienta-se que a capacidade de obter financiamento público para qualquer empresa não é apenas um aspecto operacional na atividade empreendedora, mas faz parte de seus recursos estratégicos para obter vantagem competitiva no setor em que atua. Negócios com o setor público, principalmente aqueles mediados pelas PPPs devido às garantias, fazem parte das estratégias empresariais, que buscam potencializar as oportunidades daí oriundas. Estruturar conexões com o sistema político e formar consórcios é uma das formas de participar de concessões de ativos públicos pecuniários e não pecuniários, como o direito à exploração do empreendimento Jardins Mangueiral e a posse das áreas comerciais.

Considerações finais

A localização do Jardins Mangueiral justifica, por si só, os preços das u.hs. Esse Setor Habitacional está muito próximo às RAs de maior renda do DF, Jardim Botânico e Lago Sul, embora elas não estejam classificadas em uma mesma Unidade de Planejamento Territorial.

Importa considerar que a função construtiva desse Setor Habitacional no conjunto da reprodução do espaço do DF ultrapassa e se faz mediar por sua localização. Desde 1995 o governo do DF tem adotado uma gestão empreendedorística de cidade (Vieira, 2008), no contexto de um desenvolvimento imposto pela globalização, o qual demanda, aos gestores urbanos, a necessidade de criar um ambiente atrativo às diversas frações do capital, face ao capitalismo contemporâneo que se realiza nos investimentos de alto risco, com probabilidades que parecem não possuir relações com a produção tangível de coisas.

Assim, para gerar emprego e renda é necessário que o gestor público crie atratividades para produzir valor, contudo, sendo valor o capital que circula aparentemente independente das forças produtivas, qual a finalidade da gestão empreendedorística? Produção e captação da mais-valia produzida pelo trabalho substancial real e basilar no processo capitalista no espaço local.

Há todo um esforço de valorização dos terrenos situados em seu território empreendido pelos governos do DF, a começar com o Plano Piloto, estendido às áreas próximas, quase uma reação à ocupação do território por classes de rendas inferiores. Mesmo ao considerar que os brasileiros, nos últimos dez anos, passaram a conviver com uma expressiva redução da desigualdade social, da pobreza e da miséria devido aos programas federais voltados para essas condições, ao lado do aumento na formalização do emprego e no acesso ao crédito, cumpre destacar que o DF, segundo dados do IBGE (2009), é uma das unidades federativas com a pior distribuição de renda, o que levou seu índice de Gini para 0,63, tornado-se uma exceção às unidades federativas do Brasil.

A habitação social, que aparecia como paradoxo nos conteúdos pragmáticos do empreendedorismo urbano, mostrou ser elemento constituinte legitimador da política pública na reprodução do espaço atual no GDF, na ideia de totalidade da categoria espaço, em que sua reprodução impôs à análise a historicidade da formação e atualização econômica e social do capitalismo. Necessário, por isso, pensar o que representa a habitação de interesse social como desenvolvimento para uma democracia avançada, na qual houve a tentativa – e acredita-se que continua existir – de um projeto político como resultado das lutas políticas dos movimentos sociais e sua influência na esfera de decisão. Estas lutas resultaram na tentativa da inserção do social com primazia sobre o econômico e serviram para aproximar governo e sociedade da problemática urbana. No entanto, houve a urbanização objetivada na ampliação do setor terciário e de adequação do espaço urbano para garantia dos termos econômicos da reprodução social.

Referências

BONAVIDES, Paulo. 2006. *Curso de Direito Constitucional*, 15. ed, São Paulo, Malheiros.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. 2008. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, 88, 554-80.

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. 1970. *Diagnóstico do Setor Habitação do Distrito Federal*, Brasília, Governo do Distrito Federal.

FARIAS, M. F. Cunha. 2005. *Terras públicas: alienação e uso*. Brasília: Brasília Jurídica.

HOLSTON, James. 1993. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*, São Paulo, Companhia das Letras.

GDF – Governo do Distrito Federal. 2012. *Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS*, Distrito Federal, [S.I.].

GOUVÊA, Luiz A. de C. 1996. Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social. In: PAVIANI, Aldo. *Brasília, moradia e exclusão*, São Paulo, Editora da Universidade de Brasília, p. 231-250.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2008. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2007 – microdados*, Rio de Janeiro, CD-ROM.

_____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/>. [Acesso: 21 mai. 2011].

LAZZARINI, Sérgio G. 2011. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*, Rio de Janeiro, Elsevier.

PENNA, Nelba Azevedo. 2000. *Brasília: do espaço concebido ao espaço produzido – A dinâmica de uma metrópole planejada*, Tese apresentada ao curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial. 2009. *Documento Técnico*, Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Governo do Distrito Federal.

VIEIRA, Rosângela Viana. 2008. *A (re)produção do espaço como mercadoria: Polo 3 – Projeto Orla, extensões-latências*, Dissertação de mestrado para o curso de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

SANTOS, M. 2007. *O espaço do cidadão*, 7.ed., São Paulo, Edusp.