

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 16: 14h-16h

Grupo de Trabalho 5

Instrumentos de intervenção urbana

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Everaldo Melazzo

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

Denise Morado Nascimento

Daniel Medeiros de Freitas

Thais Mariano Nassif Salomão

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

Nílcio Regueira Dias

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

Laisa Stroher

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

Carolina Heldt D'Almeida

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

Fernanda Pinheiro da Silva

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

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

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

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

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

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

Resumo

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

Palavras Chave: análise relacional, grandes projetos urbanos, RMBH

Abstract

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

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Metodologia e conceitos-chave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Instrumentos metodológicos

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

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

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

QUADRO 01: Matriz de análise relacional

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

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017

3. Vetor norte da RMBH e GPUs

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

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

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

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

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

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

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

4. Resultados

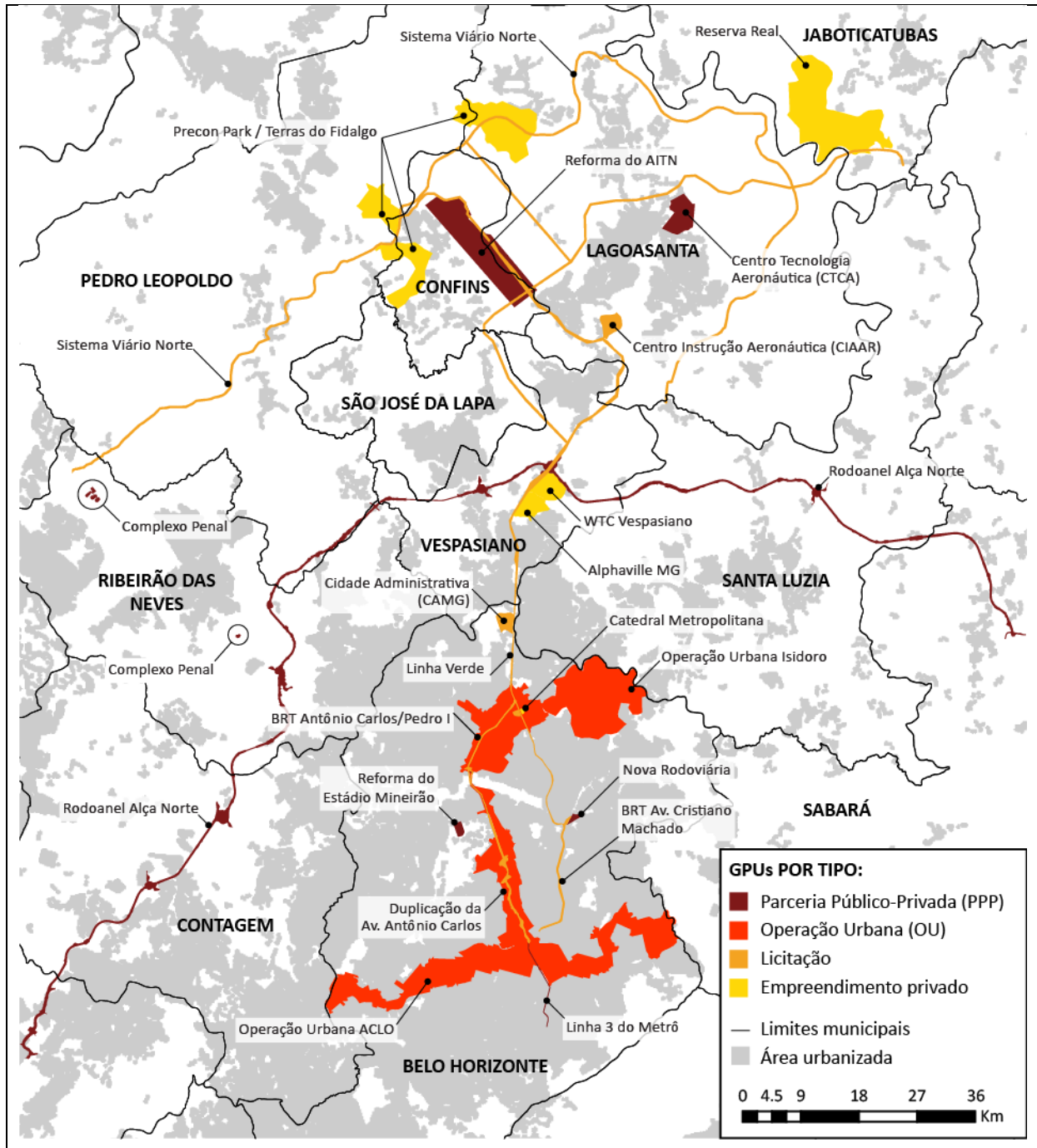
A FIGURA 01 e o QUADRO 03 apresentam os 21 Grandes Projetos Urbanos analisados no vetor norte da RMBH; ao todo, são sete PPPs, duas Operações Urbanas, sete Licitações e cinco Empreendimentos Privados.

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

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

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

FIGURA 01: GPUs do vetor norte da RMBH



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

QUADRO 03: GPUs do vetor norte da RMBH analisados

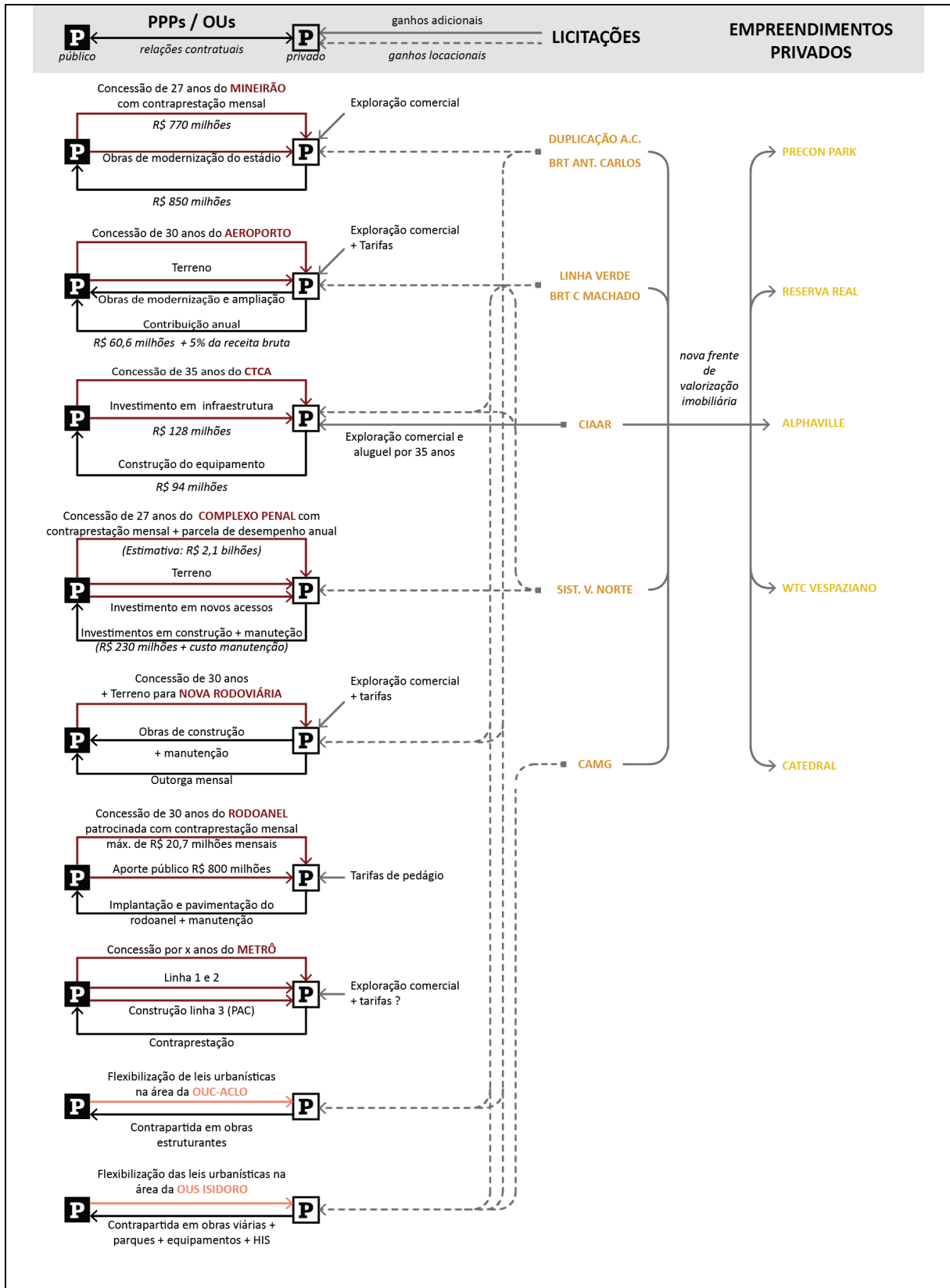
Tipo	GPU	Descrição
PPP	Centro Tecnologia Aeronáutica (CTCA)	Polo da indústria aeroespacial em Lagoa Santa, destinado ao estabelecimento de empresas e instituições de ensino
	Complexo Penal em Ribeirão das Neves	Complexo Penal em Ribeirão das Neves com 3.360 vagas, divididas em 5 unidades prisionais (três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

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

Fonte: PRAXIS-EA/UFGM, 2017

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

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



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

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

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

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



Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Finalizando

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

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

Agradecimentos

Ford Foundation, FUSP e CNPq.

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

**A Financeirização do Solo Criado?
Uma Reflexão Sobre as “Adaptações” das Operações Urbanas
Consociadas**

**The Financialization of the Created Land?
A Reflection Regarding the "Adaptations" of Urban Partnership
Operations**

Nílcio Regueira Dias, *Mestrando em Planejamento e Gestão do
Território na Universidade Federal do ABC – UFABC* e Pesquisador
do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais – LEPUR
- UFABC, nilcio.dias@ufabc.edu.br.

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão que se inicia na investigação sobre a evolução do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada e explora sua relação com a Financeirização por meio das supostas influências que esta exerce sobre a evolução ou “adaptação” do instrumento aos condicionantes de uma economia financeirizada e o reescalonamento do papel do estado relacionado à gestão destes Projetos.

É com este objetivo que são abordadas as adequações do seu marco legal e o reescalonamento do papel do Estado por meio da apresentação de semelhanças identificadas em análise preliminar da modelagem adotada nas mais recentes propostas e Leis relativas a Operações Urbanas Consorciadas.

O artigo contextualiza este suposto modelo no processo de evolução deste instrumento urbanístico e, dessa forma, explora a crescente penetração das métricas financeiras na atuação do Estado em geral (via a regulação e financiamento), e nas políticas públicas de planejamento territorial em particular.

São apresentadas as modelagens adotadas recentemente pelos projetos lançados nas cidades de São Bernardo do Campo, a Operação Urbana Consorciada São Bernardo do Campo (OUC|SBC), de São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ) do Rio de Janeiro.

Portanto, o artigo inicia pela apresentação de um breve histórico da evolução do instrumento Operação Urbana Consorciada e dos resultados dos estudos de caso relacionados acima, para, em seguida, realizar uma comparação com as experiências anteriores implementadas na cidade de São Paulo, além de explorar as semelhanças existentes entre os casos analisados. A terceira parte é dedicada a uma breve discussão teórica sobre as relações existentes entre a evolução do instrumento e o processo denominado Financeirização. Em sua conclusão serão apresentadas reflexões sobre os impactos da Financeirização na política de desenvolvimento urbano e no reescalonamento do papel do estado.

Palavras Chave: Solo Criado; Operação Urbana Consorciada; Financeirização; Grandes Projetos Urbanos; Política Urbana.

Abstract

The article presents a reflection that begins with the investigation about the evolution of the urban development instrument Operação Urbana Consorciada (Urban Partnership Operations) and explores its relation with financialization through the supposed influences that it exerts on the evolution or "adaptation" of the instrument to the conditioners of a financialized economy and the rescaling of the state's role related to the management of these Projects.

It is with this objective that the adequacy of its legal framework and the rescaling of the role of the State are approached through the presentation of similarities identified in preliminary analysis of the modeling adopted in the most recent proposals and laws related to Urban Partnership Operations.

The article contextualizes this supposed model in the process of evolution of this urban instrument and, in this way, explores the increasing penetration of financial metrics in the State's performance in general (by regulation and financing), and in public policy of territorial planning in particular.

The modeling adopted recently by the projects launched in the cities of São Bernardo do Campo (Sao Bernardo do Campo Urban Partnership Operation), São Paulo (the Urban Partnership Operation of the Tamanduateí Neighborhoods) and the Urban Partnership Operation of the Region of the Harbor of Rio de Janeiro.

Therefore, the paper begins by a brief history of the evolution of this instrument in the country and by presenting the results of the case studies related above, which is followed to make a comparison with the previous experiences implemented in the city of São Paulo, besides exploring the similarities existing among the analyzed cases. The third part is dedicated to a brief theoretical discussion about the relationship between of the evolution of this instrument and the process called financialization. The paper is concluded with reflections regarding the impacts of financialization on the policy of urban development and on scalar restructuring of the role of the state.

Keywords/Palabras Clave: Created Land; Urban Partnership Operations; Financialization; Great Urban Project; Urban Policy.

1. Introdução¹

Inicialmente, é necessário recordar que os municípios brasileiros absorveram uma ampla gama de competências e atribuições com a Constituição Federal de 1988 e que com a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, a capacidade de investimento do estado foi limitada. Segundo Maleronka (2009), a partir das condições e restrições fiscais definidas neste período, assume-se que a demanda por capital, em geral, excede a capacidade de fontes tradicionais de receita para os municípios e que a captação de recursos por meio de operações de crédito assume papel indispensável para custeio das despesas correntes e, principalmente, para a realização de investimentos.

Ainda em relação ao contexto histórico, devemos destacar as medidas adotadas, ou melhor, as exigências atendidas, como bem coloca Paulani (2011), nos anos 90 para o ingresso do Brasil na era da Financeirização. Neste período foram instituídos uma série de instrumentos financeiros, imobiliários e jurídicos concebidos para oferecer segurança aos credores.

Esse conjunto de mecanismos de proteção a credores ajudou a difundir uma percepção de que os investimentos em ativos imobiliários – tanto os investimentos feitos diretamente como aqueles feitos por intermédio de títulos financeiros de base imobiliária – eram transações econômicas razoavelmente seguras, contribuindo para a criação de um ambiente favorável para a ampliação do volume do financiamento imobiliário no país (ROYER, 2009; FIX, 2011; SANFELICI, 2013; apud PEREIRA, 2015, p. 89)

Apesar da controvérsia existente em torno da utilização do termo Financeirização para definir este momento histórico do sistema capitalista, uma vez que segundo Christophers (2015), os estudos em torno da Financeirização ainda se concentram na crítica aos seus efeitos em outros setores que não seguem as mesmas lógicas do sistema financeiro, vamos concluir esta contextualização com a definição proposta por Aalbers, que propõe um debate a Christophers ao apresentar uma definição que explicita o alcance dos atores e seus mecanismos de dominação sobre economias, estados, empresas e os indivíduos.

[...].....financialization is ‘the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households’ (AALBERS, 2015, p.214).

É a partir desta contextualização que o artigo propõe analisar o que poderíamos considerar a evolução ou “adequação” da forma de aplicação do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada nas modelagens adotadas recentemente pelos projetos lançados nas cidades de São Bernardo do Campo, a Operação Urbana Consorciada São Bernardo do Campo (OUC|SBC), de São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamandateí (OUCBT) e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ) do Rio de Janeiro.

Sendo assim, este artigo se inicia pela apresentação de um breve histórico da evolução deste instrumento no país e dos estudos de caso relacionados acima, para, em seguida, apresentar e realizar uma comparação com as experiências anteriores implementadas na cidade de São Paulo, além de explorar as semelhanças existentes entre os casos

¹ Este artigo é uma adaptação revista e atualizada do artigo elaborado como resultado da análise do modelo de gestão adotado nas mais recentes propostas e Leis relativas a Operações Urbanas Consorciadas nos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e São Bernardo do Campo, estimulada pelos docentes Jeroen Klink e Marcos Barcellos ao final do ano de 2016, por meio da disciplina Estado, Espaço e o Complexo Imobiliário-Financeiro: Teoria e Debates, ministrada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

analisados. A terceira parte é dedicada a uma breve discussão teórica sobre as relações existentes entre a evolução do instrumento e a era da Financeirização. Em sua conclusão serão apresentadas reflexões sobre os impactos da Financeirização do Estado na política de desenvolvimento urbano.

2. As Origens

A operação urbana é comumente apresentada como “fórmula mágica” para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado. Comparada ao “ovo de Colombo”, pelo presidente da Câmara Municipal na gestão Maluf (PPB, 1993-1997), defendida como “instrumento de humanização das nossas cidades”, por meio do qual “ganhariam os pobres e ricos”, por um urbanista renomado, apresentada pela imprensa como a única saída para a realização de grandes obras, e incorporada pelas duas gestões petistas em São Paulo, a operação urbana tem produzido inusitado consenso, capaz de unificar esquerda e direita. (FIX, 2004, p.1)

Até sua regulamentação pelo Estatuto das Cidades², a Lei Federal nº 10.257 de 2001, o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada (OUC) seguiu uma longa trajetória de evolução que se iniciou em meados dos anos 70 com a consolidação do conceito de solo criado difundido por meio da Carta de Embu³ (1976), de onde surgiram a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Operação Urbana Consorciada (OUC), entre outros instrumentos urbanísticos.

Enquanto na Europa o solo criado surge como o fundamento de conter o preço da terra e evitar a segregação urbana, na esteira do crescimento das lutas urbanas em suas cidades, nos Estados Unidos emerge como uma forma de promover a adaptação do zoneamento à dinâmica do mercado imobiliário e preservar o valor da propriedade urbana. (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p.371)

O município de São Paulo apoiado no conceito de solo criado, experimentou em 1986, com a publicação da sua Lei do Desfavelamento (Lei Municipal 10.209/86), uma primeira versão que poderíamos tratar como embrionária do que viria a ser o instrumento OUC, as chamadas Operações Interligadas, que viabilizava a autorização pontual, lote a lote, para construir acima do coeficiente de aproveitamento e/ou taxa de ocupação prevista no local ou para uso diverso do permitido em troca de uma contrapartida financeira destinada ao Fundo Municipal de Habitação.

Apesar de algum sucesso realizado com essa experiência, ela enfrentou alguns questionamentos descritos por Cymbalista e Santoro (2006, p.7) em relação ao cálculo subestimado das contrapartidas financeiras, à destinação dos recursos, a reprodução da segregação espacial expressa na localização dos empreendimentos beneficiários e os resultantes da aplicação dos recursos, e a fragilidade jurídica que existia ao se promover a venda de excessões à lei de zoneamento.

O limitado alcance de uma Operação Interligada que era de impacto pontual e disperso no território da cidade, apesar de atender inicialmente aos interesses do mercado imobiliário, levou ao surgimento das Operações Urbanas, ainda não consorciadas que, diferentemente das anteriores, previam um perímetro de aplicação de seus incentivos e os recursos

² O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal (artigos 182 e 183), e define Operação Urbana Consorciada como “um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, como o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”; prevê, também, que a lei específica que aprovar a operação poderá prever a emissão pelo município de certificados de potencial adicional de construção, conhecidos como CEPAC.

³ Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. Embu, dezembro de 1976.

arrecadados eram destinados a melhoria da infraestrutura da própria região e a contrapartida era paga em recursos financeiros ou obras.

Uma proposta, originária de estudos apresentados pelo arquiteto Júlio Neves, datado de 1987, para a região da Faria Lima e que foi revisitado e aprimorado durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina - PT (1989 – 1992) a partir de uma reestruturação promovida na Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) que desenvolveu diversas propostas de projetos para operações urbanas que acabaram não se efetivando naquele período.

A operação que interessara àquela gestão da Prefeitura não era atraente para o mercado imobiliário, como ficou claro na gestão seguinte, quando uma administração mais afinada com os interesses do capital implantou a Operação Faria Lima. (FIX, 2004, p.5)

Em 1995, sob a gestão do então Prefeito Paulo Maluf – PPB (1993 - 1996), surge a “novidade” da previsão de utilização dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), que não puderam ser comercializados naquele período por restrições existentes para a emissão de títulos pelos municípios no país e a contrapartida dos projetos continuou a ser paga em espécie.

Sandroni (2008, p.6) afirma que existia uma insegurança jurídica relativa à emissão dos CEPACs e sua vinculação à contabilidade da dívida pública do município de São Paulo que já se encontrava no limite de sua capacidade de endividamento.

O CEPACs são valores mobiliários emitidos pelo município lastreados em um determinado valor de metros quadrados adicionais de construção ou em possibilidade de modificação de uso do solo. Os CEPACs são ofertados, primariamente, por meio de Leilão na Bolsa de Valores e podem ser negociados livremente no mercado secundário até que ocorra sua vinculação a um lote do perímetro da OUC. Podem ainda ser utilizados como meio de pagamento de obras e serviços e integralizados a Fundos de Investimento Imobiliário (FII)⁴.

O Cepac é mais um dos produtos financeiros que pretendem conectar os interesses dos agentes do mercado imobiliário (proprietários de terra, construtoras, incorporadoras, empreiteiras) e do mercado financeiro (possíveis investidores), ao mesmo tempo que visa prover os governos locais com recursos para financiar bens públicos. (STROHER, 2017, p. 460)

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autoriza sua comercialização por meio do registro da OUC e fiscaliza o seu andamento através de relatórios periódicos.

A CVM, por meio de seu portal do investidor em seu sítio eletrônico, apresenta a modalidade OUC como uma alternativa para captação de recursos pelo município para serem aplicado em investimentos públicos de revitalização ou reestruturação de determinado perímetro em uma cidade.

Em seu sítio eletrônico a Bolsa de Valores de São Paulo (BM&F Bovespa) destaca o investimento em CEPACs como uma oportunidade para os investidores que acreditam na valorização imobiliária de região objeto de intervenção e pondera que em caso de valorização provavelmente os CEPACs poderão ser comercializados em mercado secundário por valor superior ao de aquisição.

Ele também direciona a investidores com atividades vinculadas ao mercado imobiliário o destaque de que o potencial adicional ou as modificações no uso do solo podem significar

⁴ O Fundo de Investimento Imobiliário (FII) é um conjunto de recursos destinados à aplicação em ativos vinculados ao mercado imobiliário como a aquisição de imóveis rurais ou urbanos, de uso residencial ou não residencial, construídos ou em construção, além da possibilidade de investimento em títulos e valores mobiliários ligados ao setor imobiliário, tais como cotas de outros FIIs, Letra de Crédito Imobiliário (LCI), Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), ações de companhias do setor imobiliário entre outras possibilidades no setor.

uma vantagem dos produtos imobiliários realizados e gerar assim um “diferencial competitivo” em comparação com os “imóveis padrões”.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal que regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal (artigos 182 e 183), e define Operação Urbana Consorciada como:

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, como o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001)

Prevê, também, que a lei específica que aprovar a operação poderá prever a emissão pelo município de certificados de potencial adicional de construção, conhecidos como CEPAC e a valorização ambiental.

Ela define ainda que uma Lei municipal pode delimitar área para aplicação deste instrumento desde que previsto em Plano Diretor, na qual poderão ser propostas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações das normas edilícias, a regularização edilícia, incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais e define o conteúdo mínimo de Lei Municipal que institui uma OUC, dentre as quais a exigência do controle social, Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e de Viabilidade Econômico Financeira.

Ela também regulamenta a emissão, utilização e comercialização dos CEPACs e, mais recentemente, com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), foi criada a possibilidade de Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas que envolvem mais de um ente federativo em sua gestão.

Após a publicação do Estatuto das Cidades, o município de São Paulo atualizou sua legislação municipal relativa a política urbana e, por consequência as OUCs existentes foram adequadas ao novo marco legal e foram realizados os primeiros leilões, como vimos anteriormente.

Em 2010, a EMURB, empresa pública criada em 1971 e reestruturada anos depois na gestão da Prefeita Luiza Erundina - PT, que tinha como objetivo principal a execução de programas e obras de desenvolvimento da cidade foi dividida nas empresas São Paulo Urbanismo (SPUrbanismo) e São Paulo Obras (SPObras). A SPUrbanismo possui entre seus objetivos a papel de realizar a gestão das operações urbanas e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com outras esferas de governo para a implantação de projetos urbanos. A SPObras tem como objetivo executar programas, projetos e obras demandadas pelo Prefeitura e, em especial, nas áreas de aplicação das Operações Urbanas Consorciadas.

Além da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), que como vimos inovou ao propor o mecanismo do CEPAC, e da Operação Urbana Consorciada (OUCAE) que foi a primeira a ser adequada às diretrizes previstas no Estatuto das Cidades e lançar títulos na Bolsa de Valores após a regulamentação do instrumento OUC, o município de São Paulo desenvolveu uma série de outras propostas de OUCs.

A Operação Urbana Água Branca (OUCAB) que também teve sua primeira versão aprovada em 1995, passou por um reestudo que resultou em uma nova Lei aprovada em 2013 com a inovação de experimentar a separação dos CEPACs em dois tipos, um que só poderia ser destinado para empreendimentos de usos não residenciais, o CEPAC-NR e outro aplicados aos empreendimentos de uso residencial, o CEPAC-R.

O objetivo dessa separação é assegurar uma diversidade de usos no território de intervenção da OUC e utilizar a própria comercialização dos títulos como forma de incentivar os usos desejados para cada setor ao criar um mercado paralelo de títulos para cada uso.

O primeiro Leilão da OUCAB, realizado em 12 de março de 2015, resultou na comercialização de somente 6.000 títulos dos 50.000 ofertados para uso residencial e de nenhum dos 8.000 títulos ofertados para o uso não residencial e alcançou um valor arrecadado de pouco mais de 9 milhões de reais.

Esse resultado pode ser entendido como um recado do mercado acerca do mecanismo proposto ou uma demonstração do interesse mercadológico no território da OUCAB, o que só confirmaremos futuramente por meio de uma possível adequação do marco legal ou mudança na dinâmica imobiliária da região.

Em artigo publicado em 2013, o arquiteto e urbanista Nabil Bonduki - PT, então no exercício do mandato de vereador da cidade de São Paulo, inicia afirmando que:

A aprovação da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB) pela Câmara Municipal demonstrou que esse instrumento pode avançar para garantir maior justiça social, inclusão territorial e transparência. Mas, mostrou também que existe resistência, no mercado e no Legislativo, a mudanças no modelo imobiliário predominante em São Paulo. (BONDUKI, 2013, p.1)

Bonduki elenca uma série de mudanças que, em sua visão, foram avanços conquistados durante o processo legislativo que culminou com a aprovação da Lei da OUCAB em 2013 e, dentre elas, uma outra novidade que destaca é a criação de um perímetro expandido da OUC em que os recursos auferidos com a comercialização de CEPACs poderiam ser investidos sem que ali incidam os incentivos construtivos previstos em Lei.

O Grupo de Gestão da OUCAB com caráter deliberativo e composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil também é destacado como um avanço conquistado para o modelo de gestão da OUC.

Recentemente, o chamado novo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, sancionado em 2014, incorporou algumas das medidas debatidas no processo legislativo da OUCAB e estendeu a previsão de delimitação de perímetro expandido para as futuras OUCs da cidade com o objetivo de ampliar o atendimento habitacional de interesse social e melhorar as condições ambientais e de mobilidade do entorno das áreas de aplicação dos benefícios construtivos da Lei e determinou a vinculação de no mínimo 25% das receitas de cada OUC para investimentos em HIS no perímetro da mesma ou em seu perímetro expandido.

3. O QUE HÁ DE NOVO?

3.1 Porto Maravilha

Iniciamos a apresentação dos estudos de caso pelo projeto Porto Maravilha ou Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ), o pioneiro na adoção deste modelo que procuramos investigar neste artigo, lançado no ano de 2009.

Conforme destaca Pereira (2015), estudos para uma intervenção na região portuária do Rio de Janeiro já são desenvolvidos a décadas e algumas das intervenções chegaram a ser realizadas anteriormente com a construção da Cidade do Samba inaugurada em 2006, porém, o que pode-se considerar o embrião da OUCPRJ é a edição do Decreto Municipal 26.852 de 08 de agosto de 2006, que previu a elaboração e apresentação de estudos por agentes privados que só seriam remunerados caso o projeto fosse adotado; e determinou que, além do projeto urbano, esses atores deveriam apresentar a modelagem jurídica e

econômica e adotar a gestão do projeto por meio de uma concessão ou Parceria Público Privada (PPP)⁵.

Esse mecanismo é semelhante ao atual Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que vem aos poucos sendo adotado e regulamentado nas diversas esferas do Estado e recentemente recebeu uma regulamentação nacional específica, o Decreto Federal nº 8.428, de 02 de abril de 2015.

Pereira (2015) relata que as maiores empreiteiras do país constituíram um consórcio para a elaboração de estudo e apresentaram sua proposta de modelagem no ano de 2007.

A modelagem apresentada sugeriu que, ao invés de uma PPP, o projeto fosse estruturado com base num arranjo que abrangeria uma operação urbana consorciada; uma sociedade de propósito específico (SPE) constituída em regime de direito privado, com participação da Prefeitura e do Governo do Estado, e com a possibilidade de representação da União em sua diretoria; e um fundo de investimento para gerir o patrimônio da SPE, sendo este administrado por uma instituição financeira a ser contratada por meio de licitação. A modelagem previa ainda a cessão de terrenos da União para o Governo do Estado. A Prefeitura integralizaria suas cotas de participação na SPE com os CEPACs da operação urbana, e o Governo do Estado com os terrenos cedidos pela União. (PEREIRA, 2015, p. 169)

A modelagem proposta articulou uma empresa pública de economia mista com finalidade específica, a adoção do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada (OUC), de Parceria Público Privada (PPP) e a criação de Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs).



figura 1 - Praça Mauá - Rio de Janeiro
fonte: CDURP

⁵ A Lei Federal 11.079/2004 define PPP como um contrato de concessão entre poder público e um parceiro privado. Estas parcerias envolvem parceiros públicos e privados que compartilham investimentos, responsabilidades e riscos e são caracterizadas por meio da prestação de serviços, que podem incluir investimentos e obras em infraestrutura e equipamentos.

Em 2009, foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº 102/2009 que autorizou a criação de uma empresa municipal de economia mista, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP), com o objetivo de coordenar e promover as ações para o desenvolvimento da região do Porto que, segundo apurado por Pereira (2015), seguiu o exemplo de cidades portuárias como Barcelona e Baltimore.

No mesmo ano foi aprovada a Lei Complementar nº 101/2009 que autorizou a instituição da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ) e com ela uma série de intervenções previstas que viriam a ser realizadas por meio de PPP, conforme previsto inicialmente.

O primeiro Edital para PPP é de 2010 e posteriormente a implantação de sistema de transportes de integração da área de intervenção com a região central da cidade do Rio de Janeiro foi feita por meio de outra PPP que acabou por não receber recursos da OUCPRJ.

O leilão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) ocorreu em lote único e teve totalidade dos títulos disponíveis arrematados por um único comprador em junho de 2011.

Os Fundos de Investimentos Imobiliários criados tanto para recepcionarem os recursos oriundos da alienação dos CEPACs como para a aquisição e realização de negócios imobiliários com estes títulos concluem o conjunto de iniciativas que constituem o projeto.

Essa estratégia se viabilizou através de alterações normativas que criaram as condições necessárias para permitir a aplicação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em títulos de base imobiliária.

3.2 São Bernardo do Campo

Poucos anos após o início dos estudos para a OUCPRJ, iniciou-se na cidade paulista de São Bernardo do Campo, município pertencente à Região Metropolitana da Grande São Paulo, os estudos para estruturação de um projeto de uma Operação Urbana Consorciada.

O processo de revisão de seu Plano Diretor, iniciado em 2009, incorporou a definição de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos inferiores aos praticados anteriormente na cidade como forma a criar um passivo a ser absorvido futuramente pela Operação Urbana Consorciada São Bernardo do Campo (OUC|SBC).

Foi definida uma área para aplicação do instrumento que converge com a área de maior concentração da atividade imobiliária, alcançando 95% do Valor Geral de Vendas (VGV)⁶ dos empreendimentos lançados na cidade no período adotado para elaboração de seu estudo de viabilidade.

Além da expressiva concentração da atividade imobiliária, o perímetro da OUC|SBC coincide



figura 2 - Projeto Urbanístico da OUC|SBC
fonte:MSBC

⁶ Valor Geral de Vendas (VGV) é a soma de valores potenciais resultantes da negociação do total de unidades imobiliárias de um ou mais empreendimentos.

com a área de influência do projeto da Linha 18 do Metrô de São Paulo, que por meio de monotrilho estabelecerá a conexão da cidade com a rede de transporte de passageiros por trilhos em São Paulo.

Da mesma forma, conforme cálculos da Prefeitura de São Bernardo do Campo, nos últimos anos a área para aplicação do instrumento OUC, é alvo de investimentos públicos das três esferas de governo que superam 5 bilhões de reais com destaque para as obras de mobilidade urbana (monotrilho, corredores de ônibus e obras viárias) e infraestrutura (drenagem) que absorvem aproximadamente 90% deste montante.

Em 26 de junho de 2013, um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) lançado por meio do Edital 01/2013 que, em seus próprios termos, tornou público o Procedimento de Manifestação de Interesse voltado à demonstração, por meio de estudos, da viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica para a requalificação municipal por meio da realização de intervenções e a prestação de serviços necessários à valorização do espaço urbano por meio da instituição de Operação Urbana Consorciada - OUC no Município.

Em 22 de junho de 2015 foi sancionada a Lei Municipal nº 6.403/2015, que entre outras medidas, aprovou a OUC|SBC e autorizou a criação de uma Sociedade de Economia Mista.

Tendo em vista que a OUC|SBC ainda encontra-se em processo de implementação e que o último ato realizado em 2016 foi o início da tramitação do prospecto junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a análise deste caso concentra-se principalmente na previsão legal expressa pela Lei.

Dito isto, observa-se a previsão de uma Sociedade de Economia Mista que possui a competência de promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da OUC, coordenar possíveis concessões, disponibilizar bens e equipamentos, gerir ativos patrimoniais e acompanhar o estoque de potencial adicional construtivo para cada setor da OUC|SBC.

A Sociedade de Economia Mista pode ainda receber, por delegação do Município, a gestão de serviços públicos no perímetro da OUC e prevê a sua participação, como cotista, em Fundos de Investimento, podendo inclusive integralizar imóveis nestes Fundos.

A Lei prevê também que os CEPACs podem ser utilizados diretamente na integralização de capital em sociedades constituídas pelo município para execução do objeto da OUC, para aquisição de quotas de Fundos de Investimentos e como garantia de financiamentos obtidos em instituições financeiras.



figura 3 - Referências Setor Henry Ford da OUCBT
fonte: SPUrbanismo - PMSP

3.3 Bairros do Tamanduateí

Os primeiros estudos para formulação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) têm origem na proposta da Operação Urbana Diagonal Sul, que fazia parte do antigo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, sancionado em 2002.

Antes disso, no final dos anos 90 no município de Santo André, também integrante da Região Metropolitana de São Paulo, estudos foram desenvolvidos para a área contígua a este território naquele município, o chamado

Projeto Eixo Tamanduatehy.

Em 2012, a Prefeitura de São Paulo retomou os seus estudos para esta região, já com a denominação Operação Urbana Mooca-Vila Carioca, por meio de um consórcio contratado para desenvolvê-los. Neste processo o projeto teve seu nome novamente alterado e passou a ser denominado Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT).

A proposta ainda não chegou a ter concluído seu processo legislativo e o Projeto de Lei nº 723/2015 encontra-se em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo. Verifica-se na proposição a autorização para criação de Sociedade Anônima de Economia Mista denominada Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA) com o objetivo de implantar o Projeto de Intervenção Urbana (PIU)⁷ da OUCBT.

A BTSA terá seu capital social integralizado pelos CEPACs, pelos imóveis públicos dominiais localizados no seu perímetro e será composto por ações.

4. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA:

Um Instrumento em Permanente “Adaptação”

Ao analisar o histórico de evolução da aplicação do instrumento OUC em paralelo às mudanças nas relações econômico-financeiras que caracterizam o denominado processo de financeirização, podem ser observadas diversas semelhanças ou convergências que, aos poucos, modelam o instrumento embrionário solo criado.

Harvey (2005, p.166) toma como referência a realização de seminário internacional em Orleans, em 1985, para analisar as linhas de ações dos governos locais frente à “erosão disseminada da base econômica e fiscal de muitas grandes cidades no mundo”, e afirma que o resultado consensual deste encontro foi que as cidades deveriam ser “empreendedoras e inovadoras”.

São Paulo experimenta, em 1986, as Operações Interligadas, que é apresentado como um instrumento inovador de viabilização de receita alternativa para o financiamento de ações que, até então, dependiam exclusivamente de receitas próprias do Estado.

[...] o novo empreendedorismo tem, como elemento principal, a noção de “parceria público-privada”, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos [...] (HARVEY, 2005, p.172)

Da mesma forma, a precificação do potencial adicional construtivo, ou do poder de uso da terra, utilizado para o cálculo da contrapartida financeira prevista nas Operações Interligadas são os fundamentos que a consolidação do conceito de Solo Criado ofereceu para o desenvolvimento deste instrumento.

Nos anos 90, as Operações Urbanas começam a ser “adaptadas” aos interesses do mercado, ainda que, inicialmente, essas pressões tenham ocorrido por meio dos agentes que atuavam diretamente na produção imobiliária e ainda não era utilizada uma modelagem financeira de comercialização de títulos de capital fictício.

No mesmo momento, o país vive o período que Paulani (2011) identificou como de providências para o ingresso ativo na financeirização e, dentre as medidas adotadas nesse

⁷ O Decreto Municipal nº 56.901 de 30 de março de 2016, que regulamenta o artigo 134 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) define que o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) reúne e articula os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município de São Paulo.

processo, transformam-se o marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário no Brasil que incluem a construção de instrumentos financeiros de base imobiliária como os FIs, a organização do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)⁸ e medidas para aumentar a segurança jurídica dos credores e investidores imobiliários, como a alienação fiduciária e a Lei de patrimônio de afetação, por exemplo.

Eis que no mesmo período é aprovada a Lei da Operação Urbana Faria Lima (OUFL) que já prevê a utilização de um título mobiliário, o CEPAC que, como já vimos, não chegou a ter regulamentação nacional naquele momento, o que impediu sua utilização.

[...] esses títulos motivaram acirrada polêmica, sobretudo por causa da desvinculação que criavam entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote. Qualquer pessoa poderia comprar o título, independentemente de ter ou não um lote na região, gerando um novo tipo de especulação imobiliária “financeirizada”. (FIX, 2004, p.5)

Nos anos 2000, período em que Paulani (2011) identifica como o de consolidação da posição subordinada brasileira no capitalismo financeirizado, as OUs são “adaptadas” ao novo marco legal – o Estatuto da Cidade e as medidas regulamentadoras dos CEPAC – e os primeiros títulos são comercializados através de leilões na Bolsa de Valores de São Paulo.

Afirmar que os CEPACs são títulos de capital fictício não significa dizer que seu valor econômico seja ilusório, mas que o valor deste ativo financeiro se fundamenta numa expectativa, cuja concretização depende, em última instância, da valorização imobiliária no interior do perímetro da operação urbana. (PEREIRA, 2015, p.140)

Nos últimos anos, e aqui retomamos os estudos de caso relacionados inicialmente, a modelagem institucional da OUC passou por uma reformulação que resultou na remodelação da empresa pública do município de São Paulo responsável pela gestão das OUCs até então, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB).

A EMURB foi dividida em duas empresas⁹ no ano de 2010, conforme determinou a Lei aprovada no ano de 2009, mesmo ano de criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) no município do Rio de Janeiro.

Essa configuração se repete na Lei que aprova a OUC|SBC (2015) e também no Projeto de Lei (PL) da OUCBT.

Em tramitação desde 2015, o PL da OUCBT propõe a criação de uma Sociedade Anônima – a Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA) – evidenciando uma revisão do modelo de gestão adotado, até então, pela Prefeitura de São Paulo.

Se por um lado a revisão da Operação Urbana Consorciada Água Branca trouxe inovações, como as diferentes intervenções já citadas (não apenas viárias), por outro, manteve as mesmas possíveis liberalidades ao mercado das parcerias público-privadas criticadas pela literatura, no âmbito de processos que David Harvey chama de “empresarialismo”, uma alteração do papel do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituído pela fórmula das PPPs. (SANTORO, 2015, p.1)

⁸ Ver Lei Federal nº 9.514/1997

⁹ São Paulo Urbanismo (SPUrbanismo) e São Paulo Obras (SPObras). A SPUrbanismo possui entre seus objetivos a papel de realizar a gestão das operações urbanas e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com outras esferas de governo para a implantação de projetos urbanos. A SPObras tem como objetivo executar programas, projetos e obras demandadas pelo Prefeitura e, em especial, nas áreas de aplicação das Operações Urbanas Consorciadas.

As “liberalidades” identificadas por Santoro (2015) na Lei da OUCAB também são apresentadas nos casos analisados, o que indica uma “adaptação” do modelo para viabilizar a realização de tais parcerias, as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Cabe ressaltar que, como já vimos anteriormente, o modelo inicialmente proposto para a OUCPRJ previa a realização de uma PPP, o que acabou sendo efetivado a partir da proposta apresentada por meio de um chamamento público, semelhante ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)¹⁰, realizado ainda em meados dos anos 2000.

Da mesma forma, as medidas implementadas nos anos 90 e, em especial, a consolidação do SFI foram incorporadas na formulação da proposta para o Rio de Janeiro.

Outro fato não mencionado anteriormente é a publicação da Lei Federal de PPPs (Lei Federal 11.079/2004) que regulamenta a realização das PPPs nas modalidades de concessão administrativa, quando existe a prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária e a modalidade patrocinada, quando há remuneração do ente privado pelo ente público pelo objeto da parceria.

A tabela a seguir apresenta um quadro resumo das semelhanças apontadas acima:

Tabela 1 – Previsão de Uso de Instrumento por OUC

OUC	PMI	PIU	S.A.	PPP	FII	integralização de imóveis públicos ao FII
OUCPRJ	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
OUC SBC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
OUCBT	Não ⁽¹⁾	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Nota: (1) A OUCBT teve um PIU elaborado por uma empresa contratada que revisitou estudos (OUC Mooca-Vila Carioca de 2012 e OUC Diagonal Sul de 2002) desenvolvidos anteriormente para a região, ou seja, já existia um acúmulo de informações e estudos.

Recentemente, em maio de 2016, o Ministério das Cidades (MCidades) publicou a Instrução Normativa nº 13 (IN 13/2016) e alterou regras para aquisição com recursos do FGTS de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) ou outros fundos imobiliários com lastro em Operações Urbanas Consorciadas.

A alteração determina que para receberem investimentos por meio destes recursos a OUC deve aplicar ao menos 20% das receitas auferidas como contrapartidas em Habitação de Interesse Social (HIS)¹¹.

A OUC|SBC definiu em 25% a vinculação de receitas para as denominadas Ações de Interesse Social e Inclusão Urbana que, conforme definido em Lei, compreende além da provisão de HIS, Regularização Fundiária de Interesse Social e a implantação de sistema de transporte por Teleférico em áreas com alta declividade no perímetro expandido, como alternativa de transporte público aos moradores.

O novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo definiu em 25% a vinculação de receitas para HIS nas OUCs futuras e a OUCAB previu em Lei a vinculação de 22% de receitas para investimentos em HIS.

A OUCPRJ não possui essa previsão porém, é a pioneira e até o momento única experiência efetiva de constituição de FIIs vinculada a OUC com a aplicação de recursos do FGTS realizada antes da edição da Instrução Normativa nº 13 de 2016 do Ministério das Cidades.

¹⁰ Ver Decreto Federal nº 8.428, de 02 de abril de 2015

¹¹ Conforme a IN33/2016, HIS é entendido como a provisão de unidade habitacional, reabilitação de imóveis ou urbanização e regularização de assentamentos precários, tendo como beneficiárias famílias com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais).

5. CONCLUSÃO

A Financeirização do solo criado como parte do processo de financeirização do Estado

Retomando Harvey (2005), em meados dos anos 1980, os governos locais, em meio a dificuldades enfrentadas em especial nas grandes cidades, concentraram-se na busca por alternativas de receitas e, seguindo uma trajetória aparentemente semelhante a outras áreas, buscam em instrumentos financeiros possibilidades que vão sendo experimentadas em diversas cidades pelo mundo.

A OUC, uma invenção brasileira conforme afirma Pereira (2015), possui semelhanças com a experiência iniciada em Chicago – EUA, o Tax Increment Financing (TIF), por meio do qual o governo local vende títulos lastreados na expectativa de incrementos na arrecadação de tributos incidentes sobre imóveis localizados em um perímetro definido.

A receita com a venda dos títulos é investida no mesmo perímetro para a realização de melhorias urbanísticas previamente definidas e que, em tese, estimularia a atividade imobiliária no local e resultaria no incremento tributário esperado.

A remuneração dos títulos se dá pela participação na receita futura com estes tributos. Pacewicz (2012) resume bem a importância que esta ferramenta adquiriu nos municípios estadunidenses e destaca o aumento da influência de profissionais de mercado sobre os orçamentos municipais.

Cities initially used TIF as a last-resort financing strategy, but the practice has transformed urban politics by creating opportunities for economic development professionals to exercise jurisdiction over municipal budgets. (PACEWICZ, 2012, p.413)

Diferentemente da OUC, o título oriundo deste instrumento é um título público municipal que não possui relação com potencial construtivo e, portanto, não é conversível em área adicional construtiva.

As relações e convergências identificadas aqui e também pelos diversos autores citados durante o artigo reforçam a ideia de que, cada vez em maior grau de influência, e por meio de uma relação imbricada entre os próprios agentes financeiros e não financeiros, o sistema financeiro se apropria dos diversos setores da economia e exerce cada vez maior dominação sobre a definição de medidas que são adotadas em cada uma das escalas observadas conforme sugere Aalbers (2015) ao definir Financeirização.

Da mesma forma, ao explorarmos os argumentos de Paulani (2011) em sua reflexão sobre o papel do Estado no processo de inserção da economia brasileira no cenário mundial, a coincidência temporal entre as medidas adotadas pelo Estado brasileiro em cada etapa de sua inserção de sua economia na Financeirização e as “adequações” realizadas no instrumento OUC no mesmo período contribui para a fundamentação desta hipótese.

Outro fato que devemos destacar é a previsão, nos diversos diplomas legais, da integralização de imóveis públicos das áreas de intervenção aos Fundos Imobiliários e aos capitais sociais das empresas públicas de economia mista propostas em cada um dos casos analisados.

As próprias empresas públicas vêm passando por reformulação seguindo um modelo proposto neste processo modelagem do Estado pelo capital, que podemos observar ao analisarmos o caso da EMURB que foi reformulada no início dos anos 90 (gestão Luiza Erundina – PT), dividida em duas empresas com papéis complementares em 2010 (gestão Kassab – DEM) e mais recentemente, em 2015 (gestão Haddad – PT), com a proposta de criação de uma Sociedade Anônima para a gestão especificamente de uma OUC.

Os estudos de caso apresentados apontam para um modelo que vem se replicando por diversos municípios brasileiros e influenciando a alteração de normas e marcos legais na medida em que é experimentado.

Publicações recentes de revistas especializadas em mercado imobiliário indicam que os municípios de Fortaleza – CE, Niterói – RJ, Belo Horizonte – MG, Goiânia – GO, Brasília – DF avançam no desenvolvimento de projetos de OUCs similares e o município de Curitiba – PR chegou a realizar seu primeiro leilão de CEPACs, porém sem a mesma efetividade em venda de títulos e captação de recursos que as outras operações que se encontram em andamento no país.

A desaceleração da atividade imobiliária que o país enfrenta pode ter impactado na difusão deste modelo e no ainda tímido desenvolvimento de um mercado secundário de títulos imobiliários lastreados em OUCs. Palludeto e Rossi (2015) afirmam ser necessário um mercado secundário para que exista a circulação do capital fictício e ele se valorize, porém, conforme afirma Pereira (2015), mesmo ainda não existindo no Brasil um mercado secundário de CEPACs consolidado, com atividade comercial comparável a outros títulos, o uso desse instrumento transfere para a produção do espaço lógica semelhante de capitalização de empresas por meio da oferta de ações.

A lógica econômica de uma operação urbana fundamenta-se na capitalização da expectativa de valorização imobiliária futura, criando-se uma massa de capital fictício – os CEPACs – para se alavancar um processo de transformação urbanística. (PEREIRA, 2015, p.140)

Merece destaque o fato de que medidas em andamento atualmente no país, tomado por nova onda neoliberal conduzida por iniciativa do atual governo nacional que tomou posse do Estado em um momento de grave crise institucional e de ruptura de processo democrático, apontam para o desmonte das bases indicadas por Paulani (2011) como as condições, até então existentes no Brasil, para permitir o rompimento com a lógica de dependência e marginalidade que retrata nosso processo de inserção.

É o Estado que tem em suas mãos as condições para transformar esse cenário e tornar efetividade a segunda possibilidade que o país parece ter para ganhar autonomia em seu processo de desenvolvimento. Na ausência dessa transformação o país continuará na mesma trilha da inserção dependente que abriu há mais de 500 anos e que vai se transformando de tempos em tempos mantendo-nos no mesmo lugar. Não será possível então manter as modestas conquistas sociais conseguidas na última década, menos ainda avançar na direção desejada, de um país mais igualitário, com uma fratura social menos exposta, com direitos verdadeiramente universais. (PAULANI, 2011, p.33)

O processo de redução do papel do Estado que estamos vivenciando no Brasil neste momento, período que se caracteriza por cortes orçamentários, eliminação de programas sociais e a ampliação do processo de privatização dos espaços, equipamentos e serviços públicos e pelos os progressivos ataques aos poucos direitos conquistados nas últimas décadas aliado às medidas adotadas recentemente para ampliação da abertura do acesso de capitais internacionais aos nossos meios de produção e reservas naturais e até à propriedade fundiária tanto no meio urbano como no meio rural e as “adequações” dos instrumentos sugerem o início de um ciclo com maior poder de influência do capital sobre o Estado e a aceleração da inserção dependente do país no mundo financeirizado e os impactos dessas mudanças nas políticas de desenvolvimento urbano ainda serão experimentadas e tendem a agravar os processos históricos de segregação espacial do território.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, 2015, vol 5(2), p. 214-219.
- _____.; CHRISTOPHERS, B. Centering Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31, p. 1-21, 2014.
- BONATELLI, C.; COLTRI G. Terras prometidas. São Paulo: *Construção e mercado*, p. 44-56, junho de 2015.
- BONDUKI, N. Avanços e retrocessos na Operação Urbana Água Branca. São Paulo: *Carta Capital*, 15 de outubro de 2013.
- BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 14 fev. 2017.
- CHARNOCK, G.; PURCELL, T. F.; RIBERA-FUMAZ, R. City of Rents: the limits to the Barcelona model of urban competitiveness, 38(1), *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), p. 198-217, 2014.
- CHRISTOPHERS, B. From financialization to finance: for “de-financialization”. *Dialogues in Human Geography*, vol 5(2), p. 229-232, 2015.
- _____.; Wild Dragons in the city: Urban Political Economy, Affordable Housing Development and the Performative World-Making of Economic Models. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), p. 79-97, 2014.
- CYMBALISTA, R; SANTORO, P. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS - Univ. São Judas, 2006, São Paulo, 2006.
- FIX, M. A “Fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo n° 3*. Rio de Janeiro, 2004.
- _____. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009.
- KLINK, J. J.; SOUZA, M. B de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Caderno Metrôpoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, maio/ago. 2017.
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MALERONKA, C. Financiamento municipal e CEPAC. In XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. 15 a 29 de maio de 2009, Florianópolis: XIII ENAnpur, 2009.
- MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARQUES, E. (Org.). Dossiê: Capitais do Urbano. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, p. 15-33, julho, 2016.
- MARX, K. *O Capital - Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- PACEWICZ, J. Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics. *Socio-Economic Review*, p. 413-440, 2012.
- PALLUDETTO, A. W. A.; Rossi, P. O capital fictício: reinterpretação de uma categoria controversa. In: 43 ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Florianópolis, 2015.

- PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história. In: COLÓQUIO LOGROS E RETOS DEL BRASIL CONTENPORÁNEO. México: UNAM, 24 a 26 de Agosto de 2011.
- PEREIRA, A. L. dos S. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização, e estratégias discursivas. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- Portal BM&F BOVESPA. Disponível em:
http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/cepac.htm . Acesso em: 14 fev. 2017.
- Portal do Investidor. Disponível em:
http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/CEPACs.html. Acesso em: 14 fev. 2017.
- RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n. 101, de 23 de novembro de 2009*. Modifica o Plano Diretor, Autoriza o Poder Executivo a Instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras Providências, Rio de Janeiro, 2009.
- RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n. 102, de 23 de novembro de 2009*. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP e dá outras Providências, Rio de Janeiro, 2009.
- SÃO PAULO (Município). *Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014*. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, São Paulo: Texto da lei ilustrado, 2014.
- _____. *Minuta do Projeto de Lei Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí*. São Paulo: SP-Urbanismo, São Paulo Urbanismo, 2015.
- _____. *Projeto de Lei 01-00723/2015*. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2015.
- _____. *Histórico de leilões – OUC Água Espreada, 30 de novembro de 2016*. São Paulo: SP-Urbanismo, São Paulo Urbanismo, 2016.
- _____. *Histórico de leilões – OUC Faria Lima, 30 de novembro de 2016*. São Paulo: SP-Urbanismo, São Paulo Urbanismo, 2016.
- _____. *Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. 30 de novembro de 2016*. In: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO. São Paulo: SP-Urbanismo, São Paulo Urbanismo, 2014. Disponível em:
http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/MVC_01_6V_AP_001.pdf . Acesso em 14 fev. 2017.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO (Município). *Lei n. 6.403, de 22 de junho de 2015*. Aprova a Operação Urbana Consorciada São Bernardo do Campo (OUC|SBC), Cria Incentivos para sua Implementação, Institui o Grupo de Gestão, Autoriza a Criação de Sociedade de Economia Mista, e da Outras Providências, São Bernardo do Campo, 2015.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares*. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. Ed., São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____.; KLINK, J. J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos Cebrap*, v. 89, p. 89-110, 2011.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. O Solo Criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 1, (13): p.370-381, 1992.
- ROYER, L. de O. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- _____. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, v. 18, p. 33-52, 2016.

- SANDRONI, P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. Relatório 27/2008, GV Pesquisa - EAESP, FGV, São Paulo, 2008.
- SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, v. 39 (118), p. 27-46, 2013.
- _____; HALBERT, L. Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: A supply-side account. *Urban Studies*, vol. 53 (7), p. 1465-1485, 2016.
- SANTORO, P. Inovações e desafios da Operação Urbana Água Branca. São Paulo: Observa SP, 21 de julho de 2015.
- SAVINI, F; AALBERS, M. B. The de-contextualization of land use planning through financialization: Urban Redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Development Studies*, p. 1-17, 2015.
- SHIMBO, L. Z. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.
- STROHER, L. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 455-477, maio/ago. 2017.
- WEBER, R. Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, v. 86, n. 3, p. 251-274, 2010.



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Operações Urbanas Consorciadas: financeirização urbana sem investidores financeiros?

Urban Partnership Operations: urban financialization without financial investors?

Laisa Stroher, doutoranda no Programa de Planejamento e Gestão Territorial da UFABC, laisaeleonora@gmail.com.

Resumo

O trabalho se relaciona a uma pesquisa de doutorado em curso que tem como objeto de estudo as operações urbanas consorciadas (OUCs) em São Paulo. As perguntas que guiam o presente artigo são: as OUCs têm favorecido à penetração de atores, práticas e medidas do universo financeiro? De que forma impactam a produção do espaço e a gestão das OUCs? Mais especificamente, qual é o papel do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac) nesse sentido? Podemos afirmar que as OUCs têm levado ainda a uma descontextualização do planejamento urbano nas cidades brasileiras? O artigo tem ainda como objetivo geral refletir a respeito dos desafios que o processo financeirização traz para a governança dos grandes projetos urbanos (GPUs), com inspiração na ideia de descontextualização do planejamento urbano via financeirização (discutida por Savini e Aalbers, 2015). Buscando atender a estes objetivos, o texto é dividido em três partes. Na primeira são debatidos alguns artigos internacionais recentes que problematizam casos de GPUs que mobilizaram arranjos financeiros e institucionais conectados ao mercado de capitais. Na segunda parte é apresentada a discussão sobre as OUCs em São Paulo. Esta seção é baseada principalmente em estudos empíricos que contaram com análises a respeito do mercado de Cepac, da valorização imobiliária nas OUCs, bem como em entrevistas com gestores públicos, especialistas, empresas de consultoria, incorporadores, empreiteiras, pesquisadores, corretores de Cepac, funcionários da BMF&Bovespa, entre outros. Nas conclusões são retomadas algumas das principais considerações a respeito das perguntas que motivaram a pesquisa.

Palavras Chave: Operações urbanas Consorciadas, Cepac, financeirização, grandes projetos urbanos.

Abstract

The work is related to an ongoing PHD research that has as object of study the urban partnership operations (UPOs) in São Paulo. The questions that guide this paper are: have the UPOs favored the penetration of actors, practices and measures of the financial universe? How do they impact space production and the management of UPOs? More specifically, what is the role of the Certificate of Additional Constructive Potential (*Cepac* title) in this sense? Can we say that the UPOs have still led to a decontextualization of urban planning in Brazilian cities? The present paper also has as general objective to reflect on the challenges that the financialization process brings to the governance of large urban development projects (UDPs), inspired by the idea of decontextualization of urban planning via financialization (discussed by Savini and Aalbers, 2015). Seeking to meet these goals, the text is divided into three parts. In the first, some recent international articles that discuss UDP cases that have mobilized financial and institutional arrangements connected to the capital market are debated. In the second part is presented the discussion about the UPOs in São Paulo. This part is based mainly on empirical studies that have analyzed the *Cepac* title market, real estate valorization in the UPOs, as well as in interviews with public managers, specialists, consulting firms, developers, contractors, researchers, *Cepac* brokers, among others. In the conclusions are taken up some of the main considerations regarding the questions that motivated the research.

Keywords/Palabras Clave: urban partnership operations, *Cepac* title, financialization, large urban development projects.

1. Operações Urbanas Consorciadas: financeirização urbana sem investidores financeiros?^{1 2}

1.1 Os Três Aôs: financeirização, maximização da renda e descontextualização.

O presente artigo tem como objetivo geral aprofundar o entendimento a respeito dos desafios que o processo financeirização traz para a governança local no que tange aos grandes projetos urbanos (GPUs). Este intuito se alinha com a preocupação de uma literatura emergente que tem apontado para necessidade de avançar na compreensão sobre os entrelaçamentos entre os estudos de planejamento urbano e financeirização (RUTLAND, 2010; SAVINI e AALBERS, 2015; GUINNORET et al., 2016; KLINK e BARCELLOS, 2017). Busca-se ainda entender o “papel importante que os governos locais cumprem em moldar e serem moldados pelos mercados financeiros (WEBER, 2010, p.256, tradução nossa)”. O presente estudo parte do princípio de que o governo local cumpre um papel ativo na construção da financeirização, assim como as escalas globais e nacionais, que têm sido mais exploradas na literatura a respeito da financeirização do ambiente construído (WEBER, 2010).

O diálogo aqui pretendido com conceito de *financeirização* ocorre a partir de dois eixos. Primeiramente, com a noção bastante conhecida de que há uma crescente dominância do capital financeiro sobre o produtivo, em curso desde a crise do Estado de Bem Estar Social nos países do centro do capitalismo (HARVEY, 1992), que se expressa de diferentes formas e ritmos a depender do contexto geográfico e social. Aalbers (2015, p.214, tradução nossa) argumenta que este processo tem se expressado por meio de uma “crescente dominância de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiros em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural de economias, firmas (incluindo instituições financeiras), estados e famílias”.

O segundo eixo se refere à tese clássica de Harvey (2013), em “Os Limites do Capital”, na qual a terra é concebida como uma forma de capital fictício. O autor argumenta que a principal característica no comportamento de todos os agentes econômicos sobre a terra é a crescente tendência de tratá-la como um ativo financeiro: “Como todas as formas de capital fictício, o que é negociado é um direito sobre as receitas futuras, o que significa um direito sobre os lucros futuros do uso da terra (HARVEY, 2013, p.448, tradução nossa)”.

Diversos pesquisadores assinalam que a noção da terra como ativo financeiro tem se acirrado pós-crise do pacto fordista (AALBERS, 2008; FIX, 2011; ROLNIK, 2015). Um dos fatores que tem facilitado este acirramento se refere à transformação da terra (e dos ativos conectados a ela, como os imóveis e as infraestruturas urbanas) em um ativo financeiro mais líquido, que pode ser adquirido na bolsa de valores como outro título qualquer, como é o caso dos crescentes tipos de títulos ligados ao ambiente construído em vários lugares do mundo. Esta situação traz novos elementos às disputas pelas rendas fundiárias e imobiliárias, ao intensificar a alienação entre aqueles que se beneficiam da extração da renda e o processo material de produção do espaço em si. Além disso, traz uma diversificação de agentes envolvidos em múltiplas escalas (ao introduzir atores como, intermediários financeiros, investidores no mercado de capitais, entre outros).

¹ Agradeço aos comentários dos colegas Mayra Mosciaro, Callum Ward, Anne Sophie, Gertjan Wijburg, Marco Copercini, Ivana Socoloff, Rowan Arundel e do professor Manuel Aalbers na versão preliminar desse texto, discutida em 12/09/2017 no grupo de pesquisa *Real Estate Financial Complex*. Agradeço ainda aos comentários do professor Jeroen Klink, meu orientador, que tem acompanhado de forma muito atenta e generosa esta pesquisa desde 2015.

² Esta pesquisa conta com apoio da CAPES, por meio de uma bolsa de doutorado pleno e uma bolsa de doutorado sanduíche no exterior.

Diante da importância que a extração de renda da terra tem assumido, frente à dificuldade do capital industrial em dar respostas efetivas em termos de crescimento econômico, ganham importância estratégias de *maximização* das rendas fundiárias. Os grandes projetos urbanos (GPUs), ícones da política urbana neoliberal, tornaram-se palcos privilegiados de tais estratégias (HARVEY, 1992; SWYNGEDOUW et al, 2002), unindo estado, capitais imobiliários, fundiários e, mais recentemente, o capital financeiro para participar da ciranda da disputa pela valorização do espaço construído.

Ao refletir sobre as potenciais consequências entre as recentes articulações entre o capital financeiro e a promoção dos GPUs, Savini e Aalbers (2015) conceberam a ideia de *descontextualização do planejamento urbano*. Os autores argumentam que quanto *mais complexa a estrutura financeira e menos proativo o papel dos governos locais* em relação aos GPUs, *maior grau de descontextualização* pode ser esperado. A complexidade da estrutura se relaciona com o potencial crescimento de número de agentes econômicos envolvidos e distanciamento destes do contexto geográfico e social local. Articula-se ainda com a possibilidade de ampliar a distância dos setores econômicos envolvidos em relação aos campos mais tradicionais envolvidos na produção do espaço. Estes fatores contribuiriam para um descolamento do processo decisório sobre o GPU do seu local de origem. A descontextualização também se refere às maiores possibilidades de acontecer um descolamento entre o programa do GPU e as necessidades coletivas do lugar onde o projeto incide. A proatividade do poder público local é entendida pelos autores como a capacidade de impor sua agenda (através de regulações, articulações políticas, etc) em face das expectativas de lucro dos agentes econômicos, que tendem a enxergar o GPU como um ativo financeiro.

Tendo como base as discussões e conceitos precedentes, busco discutir como elas se relacionam ao meu estudo de caso, que trata das operações urbanas consorciadas (OUCs) em São Paulo, que são tidas como exemplos paradigmáticos de GPUs no Brasil. Dando continuidade a trabalhos precedentes (STROHER, 2017 e KLINK e STROHER, 2017), alguns questionamentos que guiam esta análise são: as OUCs têm favorecido à penetração de atores, práticas e medidas do universo financeiro? De que forma impactam a produção do espaço e a gestão das OUCs? Mais especificamente, qual é o papel do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac) nesse sentido? Podemos afirmar que as OUCs têm levado ainda a uma descontextualização do planejamento urbano nas cidades brasileiras?

Este artigo é dividido em três partes além dessa introdução. Tendo em vista dialogar com o desafio lançado pelo tema do congresso – “olhares cruzados Europa e América Latina” –, na primeira parte são debatidos alguns artigos recentes (a maioria da Europa) que problematizam estudos de caso de GPUs que mobilizaram arranjos financeiros e institucionais ditos financeirizados (WEBER, 2010; CHARNOCK et al, 2014; SAVINI e AALBERS, 2015; GUIRONNET et al, 2016 e KAIKA e RUGIERRO, 2016). Este capítulo tem o intuito de fornecer um pano de fundo para ilustrar as diferentes formas que estes arranjos têm assumido, representando um grande campo de experimentação do planejamento urbano neoliberal. Através da ideia de descontextualização (SAVINI e AALBERS, 2015) serão exploradas ainda as diferenças qualitativas de cada caso, problematizando o papel dos governos locais em “moldar e serem moldados pela financeirização”.

Na segunda parte é apresentada a discussão sobre as OUCs em São Paulo. Esta seção é baseada principalmente em estudos empíricos que contaram com análises a respeito do mercado de Cepac, da valorização imobiliária nas OUCs, bem como em entrevistas com gestores públicos, especialistas, empresas de consultoria, incorporadores, empreiteiras, pesquisadores, corretores de Cepac, funcionários da BMF&Bovespa, entre outros³. Ao todo foram conduzidas 20 entrevistas entre outubro de 2016 e agosto de 2017. Os dados

³ Aproveito a oportunidade para agradecer a todos os entrevistados que, gentilmente, cederam seu tempo e conhecimento para elucidar questões importantes da pesquisa.

empíricos enfocam as duas OUCs mais antigas em curso, Água Espirada e Faria Lima, já que ao possuírem uma trajetória mais longa, possibilitam mais elementos para debater o instrumento.

Nas conclusões são retomadas as principais considerações a respeito das perguntas que motivaram a pesquisa.

1.2 Variedades de descontextualização do planejamento urbano via financeirização

A partir dos estudos de caso aqui debatidos (**Tabela 01**), busca-se prover alguns exemplos sobre novos e velhos expedientes pelos quais a terra urbana tem sido tratada como ativo financeiro, e que têm facilitado à entrada dos novos agentes ligados ao mercado de capitais na implementação dos GPUs. Em outras palavras, ilustrar as variedades do processo de financeirização urbana. Com base nos diferentes modelos é elaborada uma reflexão a respeito dos novos desafios ao papel dos governos locais, com inspiração na ideia de descontextualização do planejamento urbano via financeirização (SAVINI e AALBERS, 2015).

Este intuito se relaciona ao amplo debate das alterações na forma como o Estado tem atuado e se organizado territorialmente, como parte do processo de reestruturação do padrão de regulação desde a crise do pacto fordista. Alguns autores (SWYNGEDOUW, 1997; BRENNER e THEODORE, 2002; BRENNER, 2004), ao analisar principalmente o contexto norte americano e da Europa ocidental, têm defendido a tese de uma transformação da organização territorial configurada nacionalmente para uma configuração cada vez mais “glocalizada” das interações global-nacionais-locais. Os autores chamam atenção ainda para um protagonismo maior dos governos locais nesse arranjo. Face ao alto grau de incerteza do desenvolvimento geoeconômico e à retração das políticas nacionais, as cidades têm sido constringidas a promover formas de competição de curto prazo e flexibilização das regulações, a fim de atrair novos investimentos, como resultado as cidades tem se tornado laboratórios de experimentação de uma grande variedade de políticas neoliberais (HARVEY, 1989; BRENNER e THEODORE, 2002). Harvey (1989) entende que nessa transformação em curso, os governos locais estariam assumindo maiores riscos, do que em fases anteriores “nas quais o capital privado parecia, de maneira geral, muito menos avesso ao risco”. Entre o turbilhão de inovações urbanísticas, o autor destaca especialmente aquelas que têm “a maior capacidade localizada de elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e (a mais esperada das consequências da lista precedente) do crescimento do emprego”. O autor realça o papel central das parcerias público-privadas e dos GPUs nesse sentido.

Vários estudiosos têm se debruçado a discutir os GPUs, os agentes envolvidos e as contradições socioespaciais decorrentes (entre os quais, FAINSTEIN, 2001 e SWYNGEDOUW et al, 2002). O que difere os estudos discutidos na sequência dos precedentes, refere-se à preocupação central em revelar também os interesses e impactos dos agentes do mercado financeiro (como intermediários, investidores) e os instrumentos que transformam o espaço construído nos GPUs em ativos mais líquidos. Embora seja difícil afirmar com certeza, há indícios de que o grupo de casos aqui estudado possa conformar (junto a outros casos) uma nova geração de GPUs, em que tais atores exerçam um papel mais central do que as experiências iniciais, configurando o que poderíamos apelidar de “GPUs 2.0” (KLINK e BARCELLOS, 2017).

Tabela 1 – Resumo das características dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) discutidos.

Nome do GPU Cidade (referência bibliográfica)	Características gerais do GPU	Mecanismo financeiro discutido pelo texto de referência
Tax Increment Financing Districts (TIF Districts) Chicago (WEBER, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Geralmente propostos em áreas designadas como “deterioradas”. Em 2008 havia 160 distritos TIF em Chicago, que compreendiam 30% da área da cidade. - O instrumento existe desde a década de 1950, mas seu uso se intensificou a partir dos anos 1990, tanto em Chicago como em diversas cidades norte americanas. - Área: tamanhos variados. 	Tax Increment Financing – TIF: securitização da expectativa de valorização futura do imposto sobre as propriedades localizadas no GPU, antecipando o potencial incremento fiscal decorrente da valorização motivada pela revitalização. Durante o período de vida do distrito TIF (23 anos), os recursos do TIF e todos os impostos do distrito são direcionados para um fundo canalizado para infraestrutura; aquisição, remembramentos e desapropriação de terrenos e financiamento de construção edifícios públicos e privados.
Falck Sesto San Giovanni na Região Metropolitana de Milão (SAVINI e AALBERS, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Localizado no antigo cinturão industrial de Milão, no terreno da indústria de aço Falck; - Negociações iniciaram-se em meados dos anos 1990, mas só teve seu programa aprovado em 2011; - Área: 150 ha. 	Special-purpose vehicle – SPV: controla a estrutura societária dos ativos do GPU e emite títulos lastreados nos futuros empreendimentos imobiliários, a fim de antecipar recursos para implementar o projeto. O SPV é conectado com uma chamada “companhia geradora”, que pode ser um consórcio imobiliário ou uma <i>holding</i> .
Bicocca - Pirelli Região Metropolitana de Milão (KAIKA e RUGGIERO, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Localizado no antigo cinturão industrial de Milão, no terreno da Pirelli; - Iniciado em meados dos anos 1990; - Área: desconhecida. 	Mudanças nas práticas de contabilidade da empresa (Pirelli) em relação ao seu terreno, de local de base para a produção para um ativo financeiro em si.
22@ Barcelona (CHARNOCK et al, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Localizado no Poblenou, um antigo bairro industrial onde a terra é majoritariamente pública; - Iniciou no começo dos anos 2000; - Área: 198 ha. 	Value Capture Financing – VCF: como contrapartida pelo direito de desenvolver empreendimentos em terras públicas os empreendedores doam (ou pagam em valor correspondente) de 10% a 30% do edifício à municipalidade e pagam uma taxa extra por m ² de construção.
Docks Saint-Ouen na Região Metropolitana de Paris (GUIRONNET et al, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Antigo terreno de uma indústria localizado no Cinturão Vermelho de Paris; - Começou em 2004; - Área: 100 ha. 	Securitização da renda dos aluguéis provenientes dos edifícios concentrados no GPU.

Fonte: elaborado pela autora com base em WEBER, 2010; CHARNOCK et al, 2014; SAVINI e AALBERS, 2015; KAIKA e RUGGIERO, 2016 e GUIRONNET et al, 2016.

No trabalho “*Selling the City Future*” de Rachel Weber (2010), é discutida a experiência com o título *Tax Increment Financing - TIF* em Chicago, que se trata da securitização da expectativa da valorização futura do imposto sobre as propriedades localizadas em GPUs, antecipando o potencial incremento fiscal decorrente da valorização motivada pela revitalização. A autora destaca o protagonismo do governo municipal (semelhante a outras instituições nacionais, como a Fannie Mae) na criação de instrumentos financeiros novos que conectam o local ao global nos EUA, bem como os grandes esforços exigidos da Prefeitura de Chicago na busca por coordenar a teia delicada de interesses para viabilizar o mercado do instrumento⁴. O risco do instrumento gira em torno da aposta de valorização

⁴ A autora ressalta os esforços da Prefeitura para manter uma relação estreita com círculos restritos de empreendedores imobiliários (reforçando os antigos sistemas de patronagem) a fim de obter o controle sobre o ritmo das obras necessário para manter os ritmos de valorização esperados; com intermediários financeiros tendo em vista atrair investidores e criar mercado para o título, além de setores públicos que cuidam da

não se concretizar no ritmo esperado pelos investidores, fazendo com que o município dê o calote em suas obrigações com o serviço da dívida, ou drene recursos de outras políticas públicas para cumprir seus compromissos, o que já ocorreu em algumas cidades norte-americanas. No que tange aos resultados urbanísticos, alguns dos impactos desse controle necessário sobre a valorização tem sido um privilegiamento de usos mais rentáveis: maiores porcentagens de unidades habitacionais para venda em oposição à oferta de moradias com aluguel acessível; mais espaços comerciais em oposição ao residencial; mais estruturas privadas em oposição a espaços verdes e equipamentos públicos. Por outro lado, a autora destaca experiências em que ela julga que a prefeitura de Chicago obteve um maior êxito em garantir um controle estatal sobre os riscos e a agenda do projeto, como certos tipos de títulos *TIF* cujos riscos recairiam mais sobre a iniciativa privada, e que cujas exigências a respeito do programa do projeto e dos usos e tipologias dos edifícios seriam mais conectados ao interesse coletivo. A autora destaca estas experiências específicas como uma espécie de legado do keynesianismo espacial, apesar da mudança substancial na forma de provisão dos bens públicos. Embora a autora admita que o caso de Chicago possa ser singular, sugere, a partir da sua experiência, que haveria espaço para os municípios mobilizarem a financeirização em seu benefício.

O GPU intitulado Falck, localizado na região metropolitana de Milão, estudado por Savini e Aalbers (2015), foi originalmente motivado por uma parceria entre uma tradicional companhia de aço italiana (Falck) e o governo municipal. O projeto tinha como alvo o antigo terreno contaminado da indústria. Entretanto, a governança do projeto, logo no início, perdeu o nexos com o contexto social local. Isto ocorreu motivado pelo seu arranjo institucional e financeiro, organizado por meio de um *Specific Vehicle Purpose - SPV* que controla a estrutura societária dos ativos do GPU e emite títulos lastreados nos futuros imóveis do projeto, tendo em vista antecipar recursos para implementar o GPU. Como tal, podemos ligar tanto o *TIF* como o *SPV* à tendência de financeirização "em termos da busca constante de novos fluxos de ativos, que podem ser capitalizados para valores presentes líquidos, a fim de alavancar a acumulação de tempo real (LEYSHON e THRIFT, 2007, p.98)". O projeto do Falck passou por diversas rodadas de revisão e crises financeiras, acompanhadas de mudanças da estrutura de proprietários, que foi progressivamente crescendo em número de acionistas situados em diversos países e atuantes em diferentes campos da economia (como indústrias de confecção, imobiliárias, bancos). Ao mesmo tempo, as projeções de lucro dos investidores foram aumentando e o programa do projeto sendo adaptado, descolando-se cada vez mais das necessidades locais. O último programa, aprovado em 2011, contemplou principalmente empresas de varejo e edifícios de escritório, que atendiam melhor as taxas de retorno projetadas. Segundo os autores, por um lado a capacidade de negociação da prefeitura foi sendo estrangida em face da complexidade da estrutura proprietária e suas crescentes expectativas, e, por outro, pela crescente dependência do poder público dos potenciais rendimentos futuros provenientes do GPU, em um contexto econômico agravado pelo ajuste fiscal imposto após a crise da bolha norte-americana de 2008. Nesse sentido os autores argumentam que "o caso do Falck demonstra como o governo local está sendo moldado e estrangido pelas finanças sem estar sendo hábil para dar forma aos mercados financeiros (SAVINI e AALBERS, 2015, p.14, tradução nossa)". Os pesquisadores assumem uma postura cética diante da hipótese de Weber (2010), quanto à possibilidade dos municípios utilizarem a financeirização a seu favor, argumentando que o caso de Chicago pode ser uma exceção, já que muitos governos locais parecem não estar em posição de enfrentar a agenda oriunda dos capitais hegemônicos.

O GPU Biccoca, discutido por Kaika e Ruggiero (2016), também se localiza no cinturão industrial de Milão e foi motivado por uma aliança entre uma tradicional indústria italiana

avaliação do imposto sobre a propriedade com o intuito de garantir bons prognósticos de valorização da área, entre outros.

(Pirelli) e a municipalidade, tendo como alvo o antigo terreno da fábrica. Os autores enfocam a mudança de sentido da forma como o terreno passa a ser tratado pela indústria nas suas estratégias de contabilidade, de local de base para a produção para um mero ativo financeiro. Entretanto, diferentemente do caso do GPU Falck, o capital industrial em aliança com investidores financeiros (em múltiplas escalas) manteve o controle da governança do GPU durante todo o processo, enquanto a prefeitura teve um papel subordinado em favor de uma lealdade histórica em relação à Pirelli. Como no caso do Falck, o poder público local possibilitou ações de maximização da renda em favor dos agentes econômicos através de regulações urbanísticas, como do zoneamento e de planos diretores. O programa do GPU inicialmente articulado à ideia de uma cidade *Technocity* pós industrial, com setores de alta intensidade, foi paulatinamente transformando-se em uma *Luxurycity*, dominada por residências luxuosas e serviços de entretenimento. Portanto, no caso de Bicocca, as forças sociais que conduziram seu processo decisório não eram totalmente alheias ao contexto local, mas seu programa foi desatado das necessidades locais. Este caso contribui para revelar que a financeirização pode também permitir o empoderamento de forças hegemônicas tradicionais e conectadas ao contexto local, como é o caso da Pirelli.

O GPU 22@ no Poblenou, um antigo bairro industrial de Barcelona com abundantes áreas públicas, foi proposto pela municipalidade a fim de dar um direcionamento para usos de ponta, ligados à economia baseada no conhecimento (EBC). Como contrapartida por empreender em terras públicas, a municipalidade cobra uma doação (ou valor correspondente em dinheiro) de 10 a 30% das unidades nos novos edifícios, acrescida de uma taxa extra por área construída (esse modelo foi chamado de *Value Capture Financing*). Há ainda controles estatais a respeito dos usos permitidos, como a exigência de ocupação de no mínimo 20% de usos ligados à EBC em cada empreendimento. Charnock et al (2014, p.198, tradução nossa) argumentam que o GPU “foi dirigido pela compulsão das instituições do poder público, financistas e desenvolvedores em perseguir oportunidades de maximização rentista do lucro através da mobilização da terra como ativo financeiro”. Os autores enfatizam o papel proativo do governo da cidade em flexibilizar as exigências do GPU ao longo da sua implementação para se encaixar a agenda dos agentes econômicos. Uma das consequências discutidas é que, contrariamente as motivações que originaram o projeto, grande parte dos empreendimentos não são ligados à EBC, “em favor de tornar as propriedades maximizadoras de lucros disponíveis para empresas maiores pré-estabelecidas e negócios relacionados ao turismo (CHARNOCK et al, 2014, p.207, tradução nossa)”. O processo decisório nesse caso foi dirigido ao mesmo tempo por forças globais (tendo os fundos de investimento privado internacionais como agentes-chave) e locais, na figura das instituições ligadas ao governo local (como a Companhia Municipal 22@BCN Inc. e a Activa Barcelona). As autoridades locais cumpriram um papel ativo reforçando os requerimentos dos atores do mercado imobiliário e financeiro, atuando, portanto, proativamente no descolamento do programa do GPU daquele originalmente planejado.

No estudo do GPU Docks, localizado no Cinturão Vermelho (área industrial com uma longa tradição em governos de orientação de esquerda) da Região Metropolitana de Paris, os autores (GUIRONNET et al, 2016) se concentram nos conflitos entre a agenda do poder público local e a dos desenvolvedores imobiliários (que procuravam responder às expectativas dos investidores no mercado de capitais). Por um lado, o propósito inicial da prefeitura em promover diversidade de usos foi prejudicado, já que os investidores priorizaram edifícios de escritório, uma vez que os potenciais rendimentos provindos da securitização do aluguel dos espaços para grandes corporações seriam mais atrativos. Por outro lado, foram garantidas porcentagens expressivas de habitação de interesse social e atividades de baixo valor agregado, resultado das rodadas de negociação do poder público junto aos agentes econômicos envolvidos. Os autores, nesse caso, expressam uma leitura sobre a ação do poder público próxima daquela de Weber (2010), discutida no início do capítulo, ou seja: ao mesmo tempo estrangendo e sendo estrangida pelos requerimentos do capital financeiro em articulação com outros poderes econômicos.

Alguns dos pontos que gostaria de ressaltar, a partir dos casos precedentes, são as diferentes habilidades demandadas pelo poder público, às vezes eles próprios criando e coordenando a securitização de ativos (como no caso do *TIF*), outras vezes tendo que lidar com os mecanismos financeirizados, como é o caso da securitização dos ativos imobiliários (como no caso do Falck e do Docks). Este processo exige uma série de novos conhecimentos do poder público e o aproxima de uma comunidade específica de profissionais, como empresas de consultoria (que ajudam a desenhar e botar em prática os produtos e arranjos financeiros), relações com instituições financeiras para criar o mercado dos títulos ou para intermediar as aspirações dos investidores e as necessidades da cidade. Esses profissionais possuem uma racionalidade própria que pode influenciar no curso do planejamento urbano. Demanda ainda um grande controle da articulação política por parte do Estado para coordenar as várias expectativas envolvidas, não só dos capitais imobiliários, fundiários, como também do capital financeiro. Como argumenta Weber (2010), “controle [político], ou ilusão disso, é caro de manter, e o setor público, e indiretamente todos os contribuintes, pagam”. Ou seja, o esforço drenado para buscar coordenar tais interesses, necessário para engendrar os GPUs, afeta toda a gestão urbana, não somente os espaços encerrados nos projetos de revitalização.

1.3 Cepac e financeirização

Eu tive um único comprador de Cepac que comprou com o intuito de especular. Não foram muitos títulos, mas ele conseguiu uma boa quantidade de dinheiro. Eu adoraria ter compradores que comprassem a fim de especular (Sergio Belleza, corretor de Cepac, entrevista concedida à autora em outubro de 2016).

Em primeiro lugar, é preciso assumir que falar de financeirização do espaço construído nos países periféricos, onde os mercados financeiros são menos desenvolvidos, é bastante diverso do que naqueles países do centro do capitalismo⁵. Dentre os pilares do modelo de *real estate* norte-americano, que tem servido de inspiração para vários países incluindo o Brasil, aquele que mais alavancou até agora é a abertura de capital das grandes empresas do setor da construção (SHIMBO, 2016). Mesmo assim, após a crise econômica nacional que deu sinais mais evidentes a partir de 2011, várias empresas têm fechado o seu capital na bolsa. O mercado de títulos lastreados em imóveis⁶, apesar de possuir uma trajetória ascendente, em especial após o *boom* imobiliário de 2006, tem ocorrido de forma gradual e truncada, e se restringe aos imóveis de alto padrão do setor não residencial (ROYER, 2016). Além disso, um dos maiores investidores nos títulos é o FGTS, o fundo paraestatal constituído da poupança dos trabalhadores, o que coloca por terra a ideologia do financiamento privado preconizada pelo ideário neoliberal (ROYER, 2016). Os fundos de investimento imobiliário (FIIs) também se concentram na mesma faixa de empreendimentos que dos títulos, além disso, seus investidores são na maioria pessoas físicas residentes no país, ao contrário da ideia de internacionalização dos *players* (SANFELICE, 2017). Também é importante lembrar que o FII com o maior patrimônio líquido na atualidade é um fundo estatal, o Fundo Imobiliário Porto Maravilha, constituído por propriedades fundiárias,

⁵ Mesmo entre os países discutidos anteriormente, há um grau bastante diverso de penetração do capital financeiro sobre o espaço. Os EUA tratam-se do caso mais extremo de abertura da “terra ao fluxo livre do capital (HARVEY, 2013)”, com grande quantidade e diversidade de títulos ligados ao urbano, com grande liquidez, mesmo após a crise do *subprime*. A Espanha também é um caso paradigmático na Europa, como indicam as grandes ondas de despejo habitacional no pós-crise de 2008. Já a Itália e a França possuem um processo de financeirização do imobiliário mais truncado e lento, com uma penetração maior apenas no setor comercial (MOSCIARO, 2018 e WIJBURG e AALBERS, 2017).

⁶ Como: Certificados de Créditos Imobiliários (CCI), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Letra hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

imobiliárias e Cepacs da Operação Urbana Consorciada da região portuária do Rio de Janeiro, também de propriedade do FGTS.

Possivelmente, por conta desse cenário de financeirização truncada e com uma onipresença do fundo estatal, é que importantes pesquisadores do urbanismo brasileiro, como a professora Ermínia Maricato, têm apontado para o risco de estar em voga um fetiche (ou uma sobrevalorização) a respeito do tema da financeirização nos estudos urbanos brasileiros, ao constatar o crescente número de trabalhos nos últimos anos que adotam o tema para olhar para os seus objetos de estudo. Nesse sentido, algumas matrizes clássicas sobre a formação do pensamento brasileiro, como o patrimonialismo, continuariam sendo mais potentes para explicar as transformações recentes. Ou seja, tratar-se-ia da continuidade das formas de apropriação do fundo e da estrutura pública em prol de benefícios privados de uma elite minoritária, cujas raízes remontam o Brasil colonial⁷.

Como não haveria de ser diferente, olhar as operações urbanas consorciadas (OUC) e o Cepac através das lentes da financeirização é um debate controverso. Com intuito de ilustrar alguns dos embates a este respeito, são expostas algumas visões na sequência. Enquanto alguns pesquisadores, como Mariana Fix (2009, p.52-53, grifo nosso), colocam que o Cepac traz: “a possibilidade de um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada, com os investimentos feitos segundo os parâmetros e as expectativas próprios de uma lógica de valorização de tipo financeiro”. Outros pesquisadores e consultores entrevistados argumentam que:

Essa ideia de financeirização, de que a especulação imobiliária se transporta para o Cepac, incorpora uma noção equivocada sobre o que é especulação imobiliária, que confunde especulação com atividade imobiliária. Especulador é quem tira do mercado, é o proprietário que especula, não o promotor imobiliário. Este compra o terreno, desenvolve o empreendimento, vende e vai para o próximo. Até agora, com mais de uma década de implementação, ninguém adquiriu CEPAC para especular, nem quando a valorização foi expressiva. O título valorizou e as pessoas continuaram vinculando CEPACs aos seus projetos (Camila Maleronka, entrevista concedida à autora em outubro de 2016).

O pessoal diz que o Cepac é um meio de especulação imobiliária. Não tem especulação nenhuma. Quem tentou especular se deu mal. Achavam que alguém ia monopolizar os Cepacs e estabelecer seus preços. O mercado secundário existente não é formado intencionalmente (Paulo Sandroni, entrevista concedida à autora em novembro de 2016).

Portanto, parte do meu desafio aqui será posicionar a presente pesquisa perante este debate, o que procurarei fazer no decorrer das próximas seções em que exploro as tensões entre o Cepac idealizado e o Cepac realmente existente.

1.3.1 O Cepac idealizado: formula mágica para agrupar o Estado, capital imobiliário e financeiro para a promoção de grandes projetos urbanos.

O Cepac é um herdeiro do direito adicional de construção (DAC), que se refere à ideia de cobrar pelo direito de construir além de um limite definido pelo poder público⁸. O uso do DAC como mecanismo de financiamento de GPUs vem acontecendo desde os anos 1990 em São Paulo, por meio das Operações Urbanas. Nestes casos os recursos provenientes

⁷ Esta parte trata-se de uma interpretação pessoal a respeito das opiniões que a professora tem exposto em palestras e seminários recentes.

⁸ Em São Paulo, a partir do plano diretor estratégico aprovado em 2014, o DAC é cobrado toda vez que a área construída excede uma vez o tamanho do terreno.

do DAC podem ser reinvestidos apenas no perímetro das operações, em amenidades públicas, a fim de promover a renovação da área. Segundo o prospecto da OUC Faria Lima, “com a elaboração da intervenção, espera-se que ocorra a valorização da área da Operação Urbana (SÃO PAULO, 2015, p.26)”. Geralmente, é estabelecido o direito de construir mais dentro da operação do que em outras áreas⁹, como um atrativo extra aos empreendedores. A ideia hipotética por trás desta fórmula bastante conhecida é bem sintetizada por um incorporador entrevistado, que costuma construir na OUC Faria Lima:

É uma operação ganha-ganha, as construtoras podem aumentar o potencial construtivo. O dinheiro do Cepac só pode ser investido na área da operação, assim as obras valorizam os imóveis e a Prefeitura pode fazer obras que beneficiam toda a coletividade, sem retirar recursos dos cofres. É uma operação muito bem pensada. O caso da Faria Lima é um sucesso, possibilitou realizar várias obras de arte, obras viárias que beneficiam toda a coletividade (Mauro Silvestri, construtora São José, entrevista concedida à autora em dezembro de 2016).

Com a criação do Cepac o DAC transformou-se em um título financeiro, que pode ser transacionado no mercado de capitais como qualquer título. De acordo com Marcos Cintra, responsável pela concepção do instrumento, o Cepac foi desenvolvido nos anos 1990 dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo, com envolvimento da Secretaria de Planejamento Urbano e a então EMURB. As principais motivações, de segundo ele, seriam o “esgotamento das fontes tradicionais de recursos públicos para investimentos, a crescente demanda por infraestrutura e serviços sociais nas grandes cidades e a necessidade de absorção pela coletividade dos ganhos imobiliários gerados pelas intervenções urbanas”. Cintra aponta que vários setores da sociedade haveriam participado da concepção do Cepac. Alguns entrevistados ressaltam a participação ativa da Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP). De acordo com relato de um representante da própria instituição, eles teriam contratado um advogado para auxiliar na modelagem jurídica do instrumento na época. Apesar da primeira lei municipal sobre o Cepac ter sido aprovada em 1995, o instrumento só pode ser implementado após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 11257/2001) e de uma regulação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (instrução nº 401/2003). Desde então, há cinco experiências de Operações Urbanas Consoviadas (como se chamam as operações urbanas que utilizam Cepac) em curso, três em São Paulo, uma em Curitiba e outra no Rio de Janeiro.

O Cepac, criado pelo projeto de lei 259/94 de minha autoria é capaz de equacionar esses problemas. O contribuinte não é onerado e o passivo público não se eleva. Projetos de melhoria urbana e de mobilidade são viabilizados com recursos de investidores e os benefícios sociais são apropriados pela coletividade e não apenas por um grupo reduzido de pessoas (Marcos Cintra, professor na FGV, entrevista concedida à autora em agosto de 2017).

O uso do Cepac nasceu articulado ao objetivo de financiar GPUs. Os títulos são emitidos pelo município e leiloados por meio da BMF&Bovespa. Cada título confere o direito a uma quantidade específica de m² adicionais de construção, a depender do setor dentro da operação¹⁰. Para o mecanismo funcionar, em tese, a compra deste direito tem que ser mais em conta do que o custo de adquirir um terreno para obter uma área adicional de construção

⁹ Em São Paulo, até 2014, era possível construir até no máximo 2,5 vezes o tamanho do lote na cidade, enquanto dentro de uma Operação Urbana até 4 vezes. No plano diretor estratégico de 2014 foram aprovadas outras áreas onde é possível construir até 4 vezes também, como os corredores de transporte público.

¹⁰ As OUCs são divididas em vários subperímetros (ou setores). Normalmente, nos setores menos atrativos cada Cepac corresponde a uma quantidade maior de metros quadrados (e vice e versa).

equivalente¹¹. Quando a prefeitura vende o Cepac, portanto, estaria vendendo uma espécie de terreno virtual. Ou, parafraseando Harvey (2013, p.448), estaria “negociando um direito sobre as receitas futuras, o que significa um direito sobre os lucros futuros do uso” desse terreno virtual. Depois de adquiridos, os títulos podem ser vinculados a um determinado lote dentro da OUC (a fim de efetivar o aumento do potencial construtivo), ou podem ser revendidos em mercados secundários. Existe, entretanto, um estoque máximo de potencial construtivo para cada setor da OUC. O risco de que este estoque acabe, leva a alguns compradores vincularem os títulos rapidamente aos lotes.

Além do argumento já bastante rebatido de que as OUCs não consumiriam recursos públicos¹², outros dois bastante recorrentes para defender o uso Cepac (tanto na literatura quanto nas entrevistas) são: a antecipação de cobranças pelo direito adicional de construção e a possibilidade de ocorrer ágio¹³. Ou seja, ao invés de aguardar o momento de aprovação de cada edifício, as taxas pelo DAC poderiam ser antecipadas através dos leilões públicos, acelerando as transformações urbanas. No que concerne ao ágio, a lógica seria que através da competição pela compra do título nos leilões públicos, poderia ocorrer o aumento do preço do Cepac. Para que isso ocorra é essencial que haja escassez de títulos, portanto, deveriam ser emitidos menos títulos pelo município do que a fome dos compradores em cada leilão. Ambas as expectativas (antecipação e ágio) estão ligadas ainda à possibilidade de aumentar o mercado do DAC, uma vez que o título poderia ser adquirido por mais potenciais investidores do que apenas aqueles ligados ao capital imobiliário.

Importante notar que, diferentemente de um TIF, por exemplo, o Cepac não é um título de dívida pública. Seu proprietário não pode requerer da prefeitura o resgate do seu valor. A realização de seu valor se dá com a construção do edifício. Já a possibilidade de lucrar com o Cepac nos mercados secundários depende da habilidade em revendê-lo no momento certo, o que permitiria a apropriação da diferença da sua valorização. As chances de ocorrer apreciação do Cepac no mercado secundário são influenciadas por diversos fatores, talvez o mais forte deles seja a possibilidade de haver escassez de oferta do título no mercado primário durante um contexto de grande interesse em empreender na área da OUC, o que poderia levar a disputas pelo título no mercado financeiro. Outra forma hipótese aventada por Sandroni (na citação supracitada, extraída da entrevista), seria o caso de algum investidor monopolizar os Cepacs e exercer controle sobre os preços¹⁴. Entretanto, a valorização do Cepac relaciona-se ainda às tais expectativas de extração de lucros futuros do uso dos espaços adicionais a serem construídos dentro das OUCs, conectando-se diretamente com a construção dos ambientes urbanos dos GPUs. Nesse sentido é que concordo com a o risco levantado por FIX (2009, na citação supracitada), no que diz respeito a uma possível conexão entre a lógica de valorização dos investidores nos mercados de capitais e a valorização do espaço das OUCs.

Outra forma de auferir rendimentos através do Cepac no mercado financeiro seria sua associação aos FIIs, como vem ocorrendo da OUC do Rio de Janeiro. Em 2008 foi aprovada uma instrução da CVM que autoriza a aquisição de Cepacs por FIIs. No Rio, o FII do FGTS

¹¹ Já que do contrário o empreendedor adquiriria um terreno.

¹² Não vou me concentrar em desmistificar essa questão, uma vez que já foi objeto de discussão de muitos outros trabalhos (como, FIX, 2009; PEREIRA, 2016; STROHER, 2017). O que interessa ressaltar aqui é a permanência desse discurso, como observado na fala dos entrevistados, apesar dos vários estudos que contrariam esse argumento.

¹³ Sobre isso ver: Maleronka, 2009 e Sandroni, 2010.

¹⁴ Embora, essa hipótese pareça pouco provável enquanto a prefeitura ainda tiver estoque de Cepac para emitir. Já que mesmo que um investidor adquira todos os títulos de um dado leilão, os demais compradores ainda podem optar por esperar até o próximo leilão do que eventualmente comprar no mercado secundário por um valor maior.

vem permutando lotes de Cepac por cotas em FIs dos edifícios que vem sendo construídos na OUC. Entretanto, não há registro que já tenha ocorrido alguma aquisição de Cepac por algum FI em São Paulo, segundo os entrevistados.

A transformação do direito adicional de construção em um título demandou novos conhecimentos e procedimentos da prefeitura e aproximou atores antes alheios ao universo da gestão urbana. As OUCs precisam ser aprovadas pela CVM, que regula os títulos imobiliários. Para este fim é necessário elaborar um prospecto, no qual além das informações típicas sobre um projeto urbano, como o tipo das intervenções planejadas e o zoneamento, também demandam estudos específicos sobre a precificação do Cepac, a caracterização dos seus riscos, que requerem análises das dinâmicas imobiliárias, fundiárias e do mercado financeiro. Empresas de consultoria se especializaram para dar suporte à prefeitura nessa área, como a Amaral Dávila e a Fipe/Zap, que dominam este mercado (KLINK e STROHER, 2017). Cada nova emissão de Cepac precisa ser aprovada pela CVM e os estudos precisam ser atualizados. A emissão do Cepac é coordenada por um banco (Banco do Brasil em São Paulo e Curitiba e CAIXA no Rio de Janeiro). As transações do Cepac precisam ser intermediadas por corretores¹⁵. Tanto o banco, como as corretoras e a bolsa de valores tem sua remuneração vinculada ao valor de Cepac transacionado. Embora não seja uma comunidade muito grande de profissionais se comparado a outras realidades¹⁶, sua atuação deve ser considerada ao se analisar as influências dos agentes em moldar as OUCs.

Apesar de o Cepac constituir um caso bastante específico, provavelmente existente apenas no Brasil, representa mais uma das invenções emergentes que apostam no poder mágico da valorização para conectar os interesses do estado, mercado imobiliário e agentes financeiros para promover transformações urbanas. Portanto, discutir o Cepac pode contribuir para o debate sobre os riscos para a governança urbana de se apostar nesse tipo de fórmula.

1.3.2 O Cepac realmente existente.

Apesar das expectativas a respeito da chegada dos investidores financeiros, eles ainda não chegaram. Os depoimentos dos entrevistados (como corretores de Cepac, funcionários da BMF&Bovespa e gestores públicos) convergem que os principais compradores são os empreendedores imobiliários que costumam construir nas OUCs (que tratam-se principalmente de empresas nacionais). Isto é, os compradores tratam-se dos mesmos que consomem o direito adicional de construção no restante da cidade. Até o momento, portanto, o Cepac em São Paulo não tem favorecido a um descolamento da estrutura financeira das OUCs do contexto social e político em que a governança local está enraizada.

A maioria dos títulos emitidos pela prefeitura já foi vinculada a algum terreno (91% dos Cepacs da OUC Água Espriada e 95% da OUC Faria Lima)¹⁷. Portanto, há poucos títulos que poderiam estar disponíveis para revenda. De acordo com Sergio Belleza, que intermedia grande parte das transações do título, as compras no mercado secundário

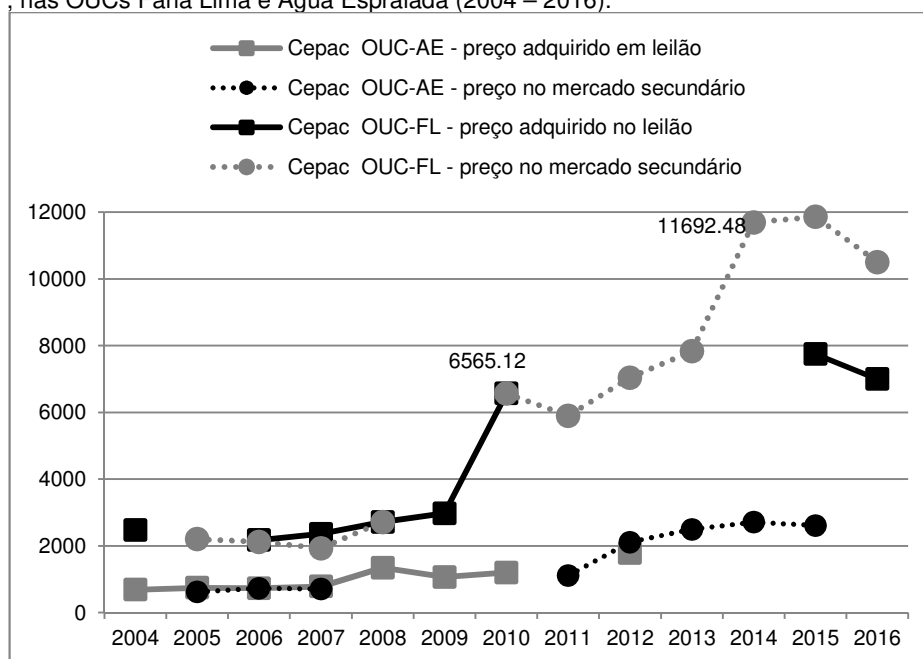
¹⁵ Segundo Sergio Belleza, os principais intermediadores seriam ele próprio, a corretora do Banco do Brasil e de alguns outros bancos, como o Bradesco. Segundo ele, alguns bancos oferecem financiamento do valor do Cepac aos empreendedores. Em troca, geralmente, tornam-se sócios do empreendimento ao qual o Cepac se vinculará.

¹⁶ Quero dizer que este cenário é muito reduzido em relação aquele retratado na literatura sobre o Estados Unidos e Europa, com centenas de profissionais especializados.

¹⁷ Calculado pela autora através dos dados fornecidos no portal da Prefeitura de São Paulo: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em janeiro de 2017.

costumam ocorrer quando o empreendedor realiza um erro na conta de títulos necessários, o que representaria uma pequena quantidade¹⁸. Segundo funcionários da BMF&Bovespa, os investidores teriam preferência por títulos mais conhecidos e seguros, como os títulos do tesouro nacional. Entretanto, ressalta-se que eles afirmaram que durante o crescimento imobiliário (entre 2006 – 2011) houve a intenção de contratação de um formador de mercado (*market maker*)¹⁹ para estimular o mercado do título, ideia que foi abandonada após a crise.

Gráfico 1 – Evolução da média anual dos preços unitários do Cepac (R\$*) negociados no mercado primário e secundário²⁰, nas OUCs Faria Lima e Água Espreiada (2004 – 2016).



* Valores corrigidos pelo IGP-DI – Janeiro de 2017.

Fonte: Elaborado pela autora com base em PMSP, 2017 (Valor do Cepac adquirido nos leilões) e informação obtida por fonte sigilosa via entrevista concedida à autora (Valor do Cepac adquirido no mercado secundário).

O gráfico anterior (**gráfico 1**) foi baseado na evolução do preço do Cepac. A linha do mercado primário corresponde ao preço adquirido nos leilões públicos, o mercado secundário corresponde ao valor que o título foi revendido no ambiente da BMF&Bovespa. Os anos em que não há informação não ocorreram leilões ou vendas na bolsa. Com algumas exceções, observa-se, que o preço do Cepac manteve uma tendência de crescimento, tanto no mercado primário como secundário, com um comportamento aproximado nos dois mercados. Em alguns momentos o valor do título negociado no mercado secundário chegou a ser menor do que o negociado em leilões anteriores, indicando prejuízo. Por outro lado, ressalta-se um aumento relevante no mercado

¹⁸ Até agora não obtive acesso ao montante de títulos transacionados nos mercados secundários. Como não é um título recorrentemente negociado não há relatórios públicos que contenham sistematizações a este respeito. Só acessei a quantidade negociada na última transação e nas ofertas em curso na BMF&Bovespa até a data de 24/10/2016, que de fato envolvem pequenas quantidades: na OUC Faria Lima e Água Espreiada, a última transação envolveu 56 e 103 títulos, respectivamente. Enquanto havia uma oferta de um lote de 500 Cepacs da Água Espreiada e nenhum da Faria Lima. Estes dados foram informados por Sergio Belleza, por meio de uma consulta na área de transações do portal da BMF&Bovespa naquela data.

¹⁹ Nas palavras dos entrevistados, um formador de mercado trata-se de um cliente especial, que passa a ter desconto para operar na bolsa, com o intuito de realizar transações com o título, a fim de indicar sua liquidez.

²⁰ Cabe destacar que os dados sobre o mercado secundário no gráfico referem-se apenas as transações realizadas no ambiente da BMF&Bovespa. Há uma parte das transações que ocorrem via escrituração, que é controlada pelo Banco do Brasil. Não há um registro sistematizado sobre estas negociações.

secundário da OUC-FL a partir de 2012: em 2014, por exemplo, o valor médio do título negociado na bolsa foi de quase o dobro em relação ao valor do leilão anterior (2010)²¹. Este ágio pode ser explicado, pois no leilão de 2010 praticamente esgotou-se o estoque de Cepac até então previsto da OUC-FL, restando a aqueles que ainda precisavam do título apenas à opção de recorrer ao mercado secundário²². Entendo que esta forma de auferir lucro pode ser vista como um ganho especulativo (ainda que não seja intencional), similar ao dono de uma terra que tem o poder de se apropriar das rendas da sua propriedade pelo fato de ser seu proprietário.

Apesar da ausência dos investidores financeiros, isso não evita que a lógica de funcionamento das OUCs possa contribuir para uma gestão orientada pela visão da terra enquanto um ativo financeiro. Essa questão ocorre, entre outros fatores, devido à possibilidade de haver interesse em construir em uma OUC depender da capacidade do projeto prover mais expectativas de rendimentos futuros que outras áreas da cidade. Apesar de, aparentemente, os incentivos oferecidos *a priori* parecerem suficientes – concentração da arrecadação do Cepac na área e a possibilidade de construir mais do que em outras localidades –, na prática não é tão simples. De fato, até agora apenas um par de OUCs tem sido bem sucedido em termos do recurso adquirido com a venda do Cepac: Água Espriada e Faria Lima (OUC AE e FL). Todas as outras, como a Água Branca em São Paulo e as operações no Rio de Janeiro e Curitiba vêm enfrentando dificuldade a respeito da liquidez do título. O volume levantado com as duas operações é de fato surpreendente: 6,2 bilhões de 2004 a 2016²³. O tamanho da OUC-FL é de 560 ha e 1,374 ha da OUC-AE²⁴, enquanto o estoque de potencial adicional construtivo é de 1.310.000m² e 3.750.000m², respectivamente.

A área onde estão localizadas as OUCs AE e FL tem sido alvo de investimentos públicos e privados para promover as transformações estruturais há muitas décadas. As OUCs localizavam-se em um vetor “natural” de expansão do famoso setor sudoeste da cidade (VILLAÇA, 2000), que historicamente vem concentrando a maioria dos investimentos públicos e privados. Pelo menos desde os anos 1970 – quando começaram a construção dos primeiros megaempreendimentos imobiliários – já havia a intenção de consolidar ali uma nova área de escritórios para abrigar sedes de bancos e multinacionais, com intuito de substituir a Avenida Paulista. Entretanto, o local apresentava problemas de drenagem e favelas, o que obstruía tais interesses. Durante os anos 1990, em consonância com tal intuito o governo local removeu uma grande quantidade de favelas, bem como promoveu vultosos investimentos em infraestrutura, como a canalização de rios e abertura de grandes avenidas (FIX, 2009). Como lembra Rolnik (2015), as obras viárias faziam parte de um pacote de intervenções rodoviaristas propostas à municipalidade por um grupo de grandes empreiteiras de obras públicas²⁵. Uma vez “preparado o terreno” (FIX, 2009), foi aprovada a

²¹ Este crescimento foi maior, por exemplo, do que a apreciação da taxa Selic (que serve de base para remuneração de alguns títulos do tesouro) no mesmo período, que foi de 1,4 vezes.

²² Em 2011 foi aprovado um aumento do estoque, mas até 2015 não houve leilão, o que aumentou a pressão sobre o mercado secundário.

²³ Sendo 3,9 bilhões arrecadados via a OUC Água Espriada e 2,3 bilhões via a OUC Faria Lima (estes números consideram o valor adicionado por meio das aplicações financeiras realizadas com o recurso do Cepac, que corresponde a cerca de 30% daqueles valores) (PMSP, 2017).

²⁴ É surpreendente o tamanho em relação às experiências internacionais tratadas anteriormente, cuja área gira em torno de 100 a 190 ha.

²⁵ Destaca-se a recente condenação de Paulo Maluf, que foi prefeito no período, por desvio de verbas nas obras da Avenida Jornalista Roberto Marinho na OUC-AE. Segundo denúncia do Ministério Público, ele teria recebido propina das empreiteiras Mendes Júnior e OAS durante 1993 a 1996. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2017/12/22/maluf-e-transferido-para-brasilia-para-cumprir-pena-por-lavagem-de-dinheiro.htm>>. Acesso em janeiro de 2018.

OUC Faria Lima em 1995 e, em 2001 a Água Espreada²⁶. Paralelamente, a partir dos anos 1990, ocorreu uma nova onda de lançamentos imobiliários, muitos dos quais foram financiados por grandes fundos de pensão públicos nacionais através de fundos de investimento imobiliários (FIX, 2009). Ou seja, o contexto em que se inserem as duas OUCs envolve uma confluência de diversos setores, entre eles: governo municipal, incorporadoras, empreiteiras e fundos de pensão.

Além dessa convergência histórica de interesses no intuito de transformar essa área, outro aspecto que contribui para explicar a liquidez do Cepac se refere a uma orientação gestão da operação voltada para a maximização da renda. Muitos estudos que discutem os impactos socioespaciais das operações já revelaram a natureza regressiva de grande parte dos investimentos realizados com o recurso do Cepac, descolados das necessidades de uma metrópole com profundas disparidades. Embora a maior parte das operações seja justificada como uma forma de promover a diminuição do déficit de habitação social, grande parte dos investimentos é conectada a grandes obras rodoviaristas (túneis, pontes) e ícones arquitetônicos, enquanto a habitação social e investimentos em transporte público têm sido relegados (como FIX, 2001 e 2009; PESSOA e BÓGUS, 2008; NOBRE, 2009; SIQUEIRA, 2014; CASTRO e PINA, 2016). A natureza dos investimentos priorizados também passa pela continuidade das relações de troca de favores entre um seleto grupo de empreiteiras e o município, envolvendo esquemas de financiamento eleitoral (ROLNIK, 2015). Importante notar que as empreiteiras cumprem um papel duplo, construindo infraestrutura pública e edifícios privados ao mesmo tempo, captando lucros de diferentes formas.

Ainda, o tipo de lançamentos imobiliários nas duas OUCs trata-se na maioria de escritórios e habitações de alto padrão. Uma das razões que explicam isso é que muitos empreendimentos são projetados tendo em vista securitizar os rendimentos provenientes dos futuros alugueis (através de FIIs), tendo como alvo grandes corporações multinacionais, que têm condições de arcar com alugueis mais caros e apresentam menores riscos de inadimplência (SANFELICE, 2017). Portanto, o programa do edifício responde aos requerimentos daquele tipo de usuário. A área onde se localizam as duas OUCs concentra a maior quantidade de FIIs em São Paulo (SANTORO e ROLNIK, 2017; SANFELICE, 2017). É possível afirmar a partir disso que a conexão entre a produção do espaço nas OUCs e os investidores no mercado de capitais em São Paulo tem ocorrido mais via os FII do que via o Cepac. Entretanto, a maioria desses investidores, atualmente, são pessoas físicas residentes em São Paulo (SANFELICE, 2017). Dessa forma, mesmo no caso dos FII, não há um descolamento entre a estrutura financeira do contexto social local de produção do GPU.

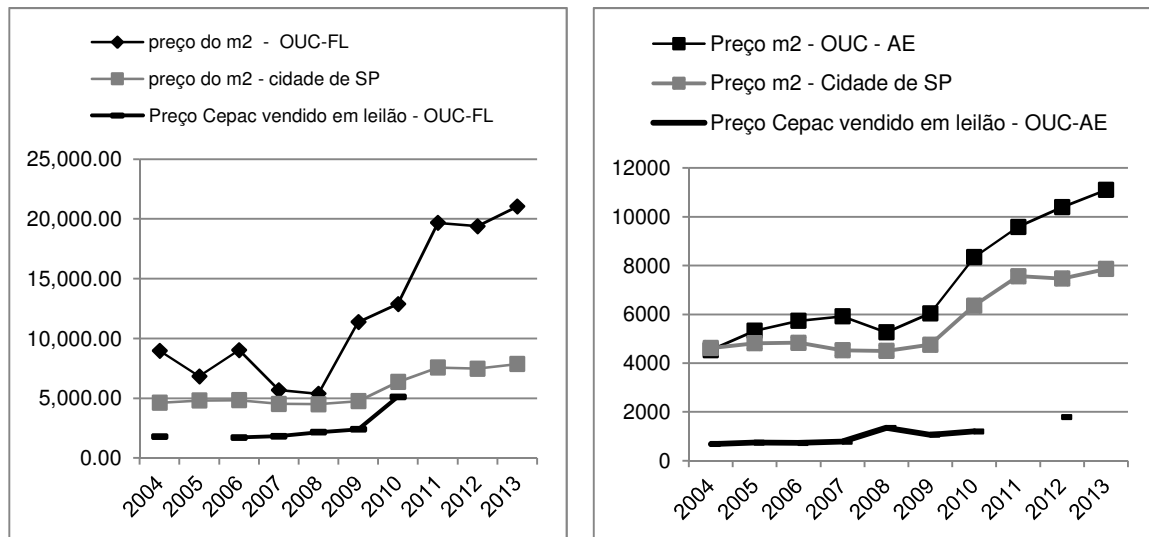
Como um resultado dessa paisagem que vem se consolidando, observa-se um processo de gentrificação em curso (SIQUEIRA, 2014) e esvaziamento do número de habitantes dessas áreas (PESSOA e BÓGUS, 2009 e NAKANO, 2015). Processo este que contribui para a permanência do grande número de imóveis ociosos no centro da cidade, enquanto várias regiões periféricas continuam apresentando elevados incrementos populacionais na Região Metropolitana de São Paulo nas últimas décadas (MARQUES e REQUENA, 2014).

Segundo um dos gestores entrevistados, Mário Reali, haveria ocorrido uma tentativa de priorizar investimentos em habitação de interesse social (HIS) nas OUCs na última gestão, do prefeito Fernando Haddad (2014-2016), quando a prefeitura resolveu paralisar a obra de um grande túnel que drenaria todos os recursos da OUC-AE e ainda demandaria investimentos externos, o que impediria investimentos em outras áreas. Destaca-se ainda que no plano diretor estratégico aprovado no final de 2014 foram introduzidos mecanismos a fim de exercer algum controle sobre o programa dos edifícios, como a cota de solidariedade e a cota parte, que busca ampliar a porcentagem de HIS e de unidades habitacionais

²⁶ O uso do Cepac se iniciou, entretanto, apenas a partir de 2004.

menores. Entretanto, atualmente, estes mecanismos estão correndo o risco de serem abolidos, em função de uma articulação protagonizada pelo SECOVI (sindicato das empresas da construção civil) junto a gestão do prefeito João Dória (2017-2020), envolvendo a revisão da lei da OUC-AE e da lei de zoneamento. As tensões em torno da retomada da construção do túnel também voltaram a aparecer com a revisão da lei da OUC, como reivindicação da APEOP.

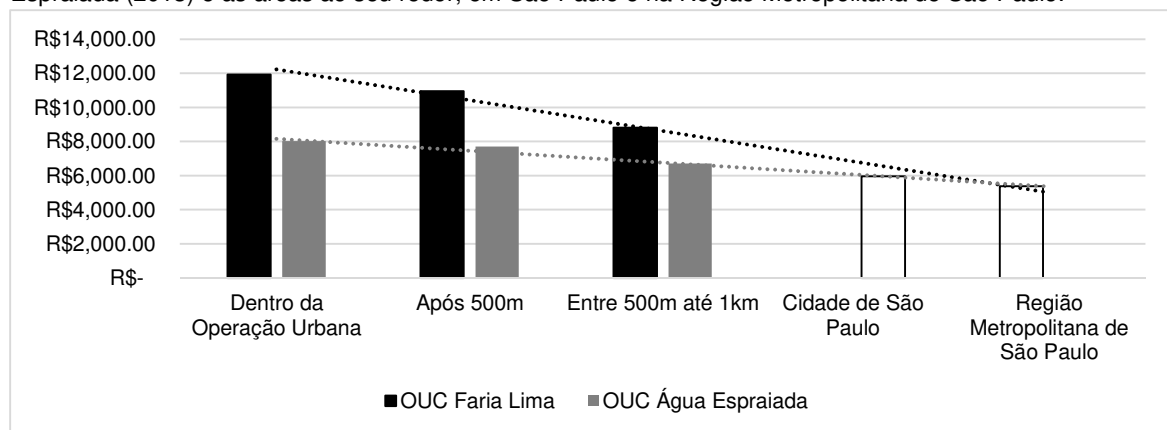
Gráfico 2 – Evolução do preço médio por m2 da área útil da unidade residencial (em R\$*) em São Paulo e nas OUCs Faria Lima e Água Espreaiada X evolução do preço unitário médio do Cepac vendido no leilão (2004 - 2013²⁷).



* Valores corrigidos pelo IGP-DI – Dezembro de 2013.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Cem apud Embraesp, 2013 (preço médio por m2 da área útil da unidade residencial) e PMSF, 2017 (preço unitário médio do Cepac vendido em leilão).

Gráfico 3 – Preço médio por m2 da área útil da unidade residencial (em R\$*) nas OUCs Faria Lima e Água Espreaiada (2013) e as áreas ao seu redor, em São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo.



* Valores corrigidos pelo IGP-DI – Dezembro de 2013.

Fonte: Elaborado por Guilherme Frizzi com base em Cem apud Embraesp, 2013.

Além da natureza da infraestrutura e edifícios historicamente privilegiados, outro fator que contribui para a gentrificação é a vertiginosa valorização imobiliária e fundiária alavancada por estes tipos de investimento. Por meio do gráfico 2 é possível observar que a dinâmica

²⁷ O gráfico abrange o período até 2013, pois o dado da valorização imobiliária está disponível somente até aquele ano.

de valorização imobiliária das duas operações é mais intensa em relação à média da cidade como um todo. Ao compararmos os preços médios da habitação dentro dos GPUs e as áreas ao seu redor, da mesma forma, observamos um maior preço dentro das OUCs (gráfico 03). Embora não haja dados públicos disponíveis a respeito da dinâmica de valorização fundiária, é provável que processo semelhante ocorra com os preços da terra.

Contraditoriamente, a própria ideia de valorização, necessária para que a fórmula da OUC funcione, exerce uma pressão no sentido de minar a viabilidade dos investimentos previstos pelo projeto urbano. Embora a OUC-FL e AE tenham arrecadado um montante expressivo de recursos, o recurso nunca é suficiente para arcar com o programa de intervenção previsto. Na OUC-AE, por exemplo, o estoque de Cepac terminou e o recurso em caixa está acabando, enquanto 8500 famílias inscritas no cadastro habitacional da OUC aguardam para serem atendidas, das quais, 1300 encontram-se em auxílio aluguel. Segundo os gestores públicos entrevistados, o principal fator que influi na dificuldade de viabilizar os investimentos seria o alto valor da terra. Ainda, observando o gráfico 02, é possível constatar outro problema em relação à viabilidade econômica do programa de obras. A apreciação do Cepac nos leilões não acompanha a mesma intensidade do aumento da valorização imobiliária (e, provavelmente, também da fundiária). Em outras palavras, há uma lacuna grande entre o crescimento da porcentagem de valorização capturada pela municipalidade daquele da valorização que está sendo capturada de forma privada (por proprietários, incorporadores, etc), o que contribui para minar a viabilidade das obras de infraestrutura e habitação, que demandam grande quantidade de terra.

As lutas dos agentes (municipalidade, empreendedores, consultorias, proprietários, etc) ao redor da precificação do Cepac podem ajudar a entender o motivo de ocorrer uma menor apreciação do título em relação à valorização do espaço da OUC (KLINK e STROHER, 2017). O preço mínimo do Cepac nos leilões é definido por um estudo de viabilidade, que é atualizado a cada dois anos. A evolução dos preços fundiários é um dos dados levados em conta nesse cálculo. Entretanto, seu cálculo também leva em consideração a garantia de boas taxas de retorno dos futuros empreendimentos imobiliários, incluindo os setores menos rentáveis dentro da OUC. Para garantir tais taxas aos empreendedores, o preço do Cepac é puxado para baixo. Mesmo assim, os preços mínimos adotados pela municipalidade nos leilões costumam ser ainda menores que os indicados nos estudos²⁸. Um dos fatores que podem explicar isso é a pressão dos agentes imobiliários, que frequentemente argumentam que um valor maior poderia minar a viabilidade econômica do edifício (mesmo diante dos estudos que, em tese, contrariam essa afirmação). Como discutido em Klink e Stroher (2017), as explorações iniciais sobre o papel das empresas que prestam consultoria para os estudos de viabilidade que embasam a precificação do Cepac, indicam que estas exercem um papel chave, ao atuar como intermediadores entre as aspirações privadas (dos agentes imobiliários) e as aspirações do poder público, no que diz respeito ao planejamento das intervenções, com implicações importantes no *design* das OUCs (como na definição do tamanho de seu perímetro e no programa dos investimentos públicos).

Além disso, cabe destacar que, ao contrário da hipótese de que o valor do Cepac poderia aumentar através das disputas dos compradores no leilão, isso não tem ocorrido (com algumas exceções). Na OUC-AE ocorreu em dois dos dezessete leilões (2008 e 2012) e na OUC-FL em três dos dez leilões (2008, 2009 e 2010)²⁹. A pouca frequência com que o ágio

²⁸ Por exemplo, no primeiro leilão da OUC-FL o estudo de viabilidade indicava o valor de R\$1.674,82 da unidade de Cepac, enquanto o valor mínimo definido no primeiro leilão foi de R\$1.100,00. Na OUC-AE o valor do primeiro estudo era de R\$401,51 e o valor mínimo usado no primeiro leilão foi de R\$300,00.

²⁹ O aumento de valor em 2009 e 2010 na OUC-FL e em 2012 na OUC-AE justifica-se, pois nesses anos estavam acabando os estoques de Cepac das operações, estimulando competição. Quanto ao ágio de 2008, nas duas OUCs, um dos fatores que pode ter contribuído é o fato do mercado imobiliário estar bastante aquecido e ter acontecido um intervalo relativamente grande desde o leilão anterior, sete meses na OUC-FL e nove meses na OUC-AE. Outra hipótese a respeito do ágio de 2008 na OUC-AE, apresentada por Paulo Sandroni mediante

ocorre, relaciona-se ao fato de que prefeitura não tem sido hábil em ofertar menos Cepacs que o mercado imobiliário pode absover nos leilões. Dessa forma, não há competição e o título é adquirido, na maioria das vezes, pelo preço inicial. Este fato se conecta ainda com a habilidade dos empreendedores imobiliários evitarem a competição. Explico: um dos aspectos considerados pela prefeitura para estimar a quantidade de Cepac a ser emitida é o montante de títulos que os empreendedores argumentam que precisam. Para isso, a prefeitura e o Banco do Brasil fazem uma consulta às construtoras e incorporadoras antes de cada leilão. Entretanto, segundo alguns entrevistados, seria comum a prática dos empreendedores afirmarem que precisam de mais títulos do que de fato têm intenção de comprar, a fim de evitar a competição³⁰.

1.4 Considerações Finais: o Cepac e os três “Ãos”

Como discutido, as OUCs Faria Lima e Água Espraiada, em São Paulo, inserem-se no contexto de uma coalizão histórica entre a prefeitura e grandes grupos econômicos (como construtoras, incorporadoras, empreiteiras, fundos de pensão), tendo em vista construir uma nova centralidade de luxo na área que concentra a maior parte dos investimentos da cidade. Seu instrumento de financiamento (Cepac) foi desenvolvido pelo governo local nos anos 1990, contando com a participação ativa das empreiteiras de obras pública (via a APEOP), em uma busca proativa de aproximar o circuito financeiro do circuito imobiliário para atender aos seus objetivos. Não obstante, até agora o título não foi alvo de investidores financeiros na experiência em São Paulo. Isto é, até o momento não é possível enxergar uma dominância do capital financeiro em moldar a experiência do Cepac. Ainda, o Cepac não tem favorecido até então a um descolamento da estrutura financeira do contexto social e local de produção das OUCs (já que tem sido alvo de aquisição de empreendedores imobiliários locais).

Entretanto, o Cepac trouxe uma série de novos atores (como bancos, intermediários financeiros, consultorias especializadas) e procedimentos ao planejamento urbano (preparação dos leilões, aprovações junto a CVM, realização de estudos específicos), cujos papéis e impactos no planejamento urbano carece maior atenção. Como discutido em Klink e Stroher (2017), as explorações iniciais sobre o papel das empresas que prestam consultoria para os estudos de viabilidade que embasam a precificação do Cepac, indicam que estas exercem um papel chave, ao atuar como intermediadores entre as aspirações privadas (dos agentes imobiliários) e as aspirações do poder público, no que diz respeito ao planejamento do programa de intervenções, com implicações importantes no *design* das OUCs.

A ausência dos investidores financeiros na experiência do Cepac, não evitou ainda um descolamento do programa das OUCs das necessidades locais. Apesar das OUCs serem justificadas recorrentemente como meios de combater o déficit de habitações de interesse social, de fato a maior parte dos investimentos públicos e privados tem sido realizados em favor de prover usos com a melhor expectativa de lucros futuros.

Por outro lado, observou-se que os FIIs têm representado um meio efetivo de conectar produção do espaço das OUCs e os investidores no mercado de capitais, com implicações importantes no perfil dos edifícios que vem sendo construídos. Entretanto, a maioria desses investidores, atualmente, são pessoas físicas residentes em São Paulo (SANFELICE, 2017). Dessa forma, mesmo neste caso, não há um descolamento do contexto político e social local.

entrevista, é o de uma empresa ter tentado arrematar todos os Cepacs nesse leilão, a fim de tentar lucrar com sua revenda.

³⁰ Evidentemente, além desse fator, há outros que podem dificultar a estimativa de cálculo por parte da prefeitura: como as instabilidades nos ciclos imobiliários, nos aspectos macroeconômicos, entre outros.

Retornando ao argumento de Ermínia Maricato (no início da seção 1.3), concordo que o patrimonialismo seja uma matriz explicativa essencial para entender os conflitos que continuam cercando a produção do espaço no país. Entretanto, o tema da financeirização ajuda a compreender as novas formas e expedientes pelos quais as bordas entre o público e o privado se confundem. Especificamente, em relação ao caso das OUCs aqui debatido, se a estrutura do conflito em torno da extração das mais valia fundiárias não se alterou substancialmente ainda com a transformação do direito adicional de construção em um título financeiro, passou a ocorrer de outras formas, mais sofisticadas, adicionando novos atores. Não raro a mobilização de novas formas, travestidas de modelagens modernas, são mobilizadas para perpetuar as capturas do fundo e das estruturas públicas em favor de grupos econômicos tradicionais (como empreiteiras e incorporadoras).

Além disso, cabe destacar que, entendendo a financeirização enquanto um processo dinâmico, não é improvável que o cenário atual possa vir a se alterar em outro contexto político e econômico, aproximando os investidores financeiros do Cepac, adicionando novos desafios à governança local. As próprias novidades que ocorreram na OUC do Rio de Janeiro, como a associação de Cepacs aos FIs evidenciam as possibilidades de mudanças nesse sentido.

Referências Bibliográficas

AALBERS, M.B. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, 12.2, p.148-166, 2008.

BRENNER, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, v.34, n.3, p. 349–379, 2002.

CASTRO, L.; PINA, S. Habitação Social E A Operação Urbana Consorciada Água Espreada Em São Paulo. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 2, n. 50, 2016.

CEM (Centro de Estudo da Metrópole). *Base de lançamentos imobiliários da EMBRAESP de 2013*. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1203>>. Acesso em fevereiro de 2016.

FAINSTEIN, S. *The City Builders: property development in New York and London, 1980-2000*. 02. ed. University Press of Kansas, 2001, 310p.

FIX, M. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

GUIRONNET, A; ATTUYER, K; HALBERT, L. Building Cities on financial assets: the financialization of property markets and its implications for city governments in the Paris City Region. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1442-1464, 2016.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler*, v.71, n.01, 1989.

_____. O pós-modernismo na cidade: arquitetura e projeto urbano. In: HARVEY. *A Condição Pós Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. Teoria da Renda. In: HARVEY. *Limites do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

KAIKA, M.; RUGIERRO, L. Land financialization as a “lived” process: The transformation of Milan’s Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, v. 23, n.1, pp. 3-22, 2016.

- KLINK, J.; BARCELLOS, M. Financeirização: Conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, 19(39): 397-406, 2017.
- KLINK, J.; STROHER, 2017. The making of urban financialization? An exploration of brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, v. 69, p. 519-528, 2017.
- MALERONKA, C. Financiamento Municipal e Cepac. In ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13, 2009, Florianópolis. *Anais do XIII Encontro Nacional da Anpur*. Florianópolis: ANPUR, 2009.
- MARQUES, E. ; REQUENA, C. Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade. In MARQUES (org) *A metrópole de São Paulo no século XXI*. São Paulo: Editora UNESP, 2014, p. 147-172.
- MOSCIARO, M. *The Real Estate/Financial Complex: the cases of Brazil and Italy*. Tese (Doutorado). Politécnica de Milão, Milão, 2018.
- NAKANO, K. *Elementos Demográficos Sobre a Densidade Urbana da Produção Imobiliária: São Paulo, Uma Cidade Oca?* Tese (Doutorado). Unicamp, Campinas, 2015.
- NOBRE, E. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos Ippur*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, pp. 203-219, 2009.
- PEREIRA, A. *Padrões de intervenção do Estado sobre a produção do espaço no capitalismo contemporâneo*. Tese (Doutorado). USP, São Paulo, 2016.
- PESSOA, L. C. e BÓGUS, L. M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 20, pp. 125-139, 2008.
- PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo). *Resumos Financeiros das Operações Urbanas Consorciadas*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em janeiro de 2017.
- ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças*. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, R; SANTORO, P. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. 2017.
- ROYER, L.O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, v. 18, p. 33-52, 2016.
- RUTLAND, T. The Financialization of Urban Redevelopment. *Geography Compass*, 4/8, p.1167–1178, 2010.
- SANDRONI, P. A New financial instrument of value capture in São Paulo: certificates of additional construction potential. In G.K. Ingram and Y.H. Hong (eds.), *Municipal revenues and land policy*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/Massachusetts, 2010.
- SANFELICE, D. La industria financiera y los fondos inmobiliarios en Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xvii, núm. 54, 2017, 367-397. 2017.
- SAVINI, F; AALBERS, M. The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, pp. 1-17, 2015.
- SHIMBO, L. Sobre os Capitais que Produzem Habitação No Brasil. *Novos Estudos*, 35(2), jul., 2016.

SIQUEIRA, M. T. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415, 2014.

STROHER, L. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? *Cadernos Metrópole*, v. 19, p. 455-477, 2017.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “Glocalization” and the politics of scale. In: K Cox (ed) *Spaces of Globalization*. New York: Guilford, pp 137–166, 1997.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, n. 34, p. 542-577, 2002.

VILLAÇA, F. A segregação urbana. In: Villaça, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. Fapesp, 1998.

WEBER, R. Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. *Economic Geography*, 86(3), p.251–274, 2010.

WIJBURG, G.; AALBERS, M. The internationalization of commercial real estate markets in France and Germany. *Competition & Change*, 21.4, p.301-320, 2017.

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

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

Urban Intervention Projects as dispositif of concession of the production of space in São Paulo

Carolina Heldt D’Almeida, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - IAU USP, carolheldt@gmail.com

Resumo

Ao se interrogar sobre as especificidades do espaço urbano contemporâneo é possível reconhecer alguns elementos que aparecem recorrentemente na produção do espaço, inclusive derivados da centralidade que o espaço passa a assumir para a reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira. A interrogação sobre a natureza desses elementos suscita abordagens por investigações a partir de categorias empíricas, derivadas de estudos de caso, para refletir dimensões das transformações urbanas em curso. O presente artigo contribui para essa reflexão a partir de recorte de análise delimitado ao quadro normativo do sistema de planejamento urbano de São Paulo. A análise toma como estudo de caso alguns movimentos da mobilização de peças da legislação urbanística, num jogo em andamento no território da cidade, a partir dos Projetos de Intervenção Urbana – PIUs, cujo efeito de sua aplicação prática significa um dispositivo de viabilização de concessão do espaço urbano. A recorrência de sua implementação parece sinalizar a construção de um regime de verdade da concessão da produção do espaço, em que o espaço, ele mesmo, torna-se objeto de concessão.

Palavras Chave: Concessão Urbanística, Produção do Espaço Urbano, Projeto de Intervenção Urbana, Plano Diretor Estratégico, São Paulo

Abstract

By questioning the specificities of contemporary urban space, it is possible to recognize some elements that recurrently appear in the production of space, including those derived from the centrality that space now assumes for the reproduction of capital at an advanced stage of financial accumulation. The question about the nature of these elements calls for approaches by empirical research, derived from case studies, to reflect the dimensions of the ongoing urban transformations. This article contributes to this reflection based on an analysis delimited to the normative framework of the urban planning system of São Paulo. The case study follows the movements that mobilize specific pieces of urban legislation applied on Urban Intervention Projects (PIU) in effect in the city's territory, whose ultimate effect is to become a dispositif to enable urban space concession. The recurrence of its implementation signals the construction of a system of truth of the concession of the production of space, in which space, itself, becomes the object of concession.

Keywords/Palabras Clave: Urban Concession, Urban Space Production, Urban Intervention Project, Strategic Master Plan, Sao Paulo

1. Introdução

Ao se interrogar sobre as especificidades do espaço urbano contemporâneo, é possível reconhecer alguns elementos recorrentes na sua produção, derivados, inclusive, da centralidade que o urbano passa a assumir para a reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira (HARVEY, 2004). A interrogação sobre a natureza desses elementos, e a verificação de sua recorrência, suscitam abordagens empíricas, derivadas de estudos de caso, para refletir sobre as dimensões das transformações urbanas em curso e aprimorar os recursos teóricos para a sua abordagem ¹.

Nessa perspectiva, o presente artigo pretende contribuir com o campo a partir de um estudo empírico com enfoque no quadro normativo do sistema de planejamento urbano e na gestão da implementação da política urbana em São Paulo. Visa avaliar como os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014) estão em uso na construção de desenhos institucionais de projetos que parecem tornar a concessão do espaço urbano um dispositivo normal, isto é, norma para o desenvolvimento urbano. Trata-se de se verificar a hipótese de formação do regime de verdade da concessão do espaço urbano como norma na produção do espaço ². A análise toma como estudo de caso alguns movimentos da mobilização de peças da legislação urbanística num jogo em andamento no território da cidade a partir dos Projetos de Intervenção Urbana - PIUs.

Em um primeiro movimento, é analisada a regulamentação da política urbana do município de São Paulo a partir do Plano Diretor Estratégico de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade - Zoneamento (Lei nº 16.402/2016). O objetivo é poder então cotejar com a proposição do dispositivo criado para a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação da cidade, o Projeto de Intervenção Urbana – PIU (Decreto nº 56.901/2016). O PIU é apresentado como uma inovação ao significar um mecanismo prévio e um meio de articulação dos estudos técnicos necessários para orientar a avaliação e decisão anterior à implementação dos instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, as áreas de estruturação local e as concessões urbanísticas (SÃO PAULO, 2014, art.136).

O argumento de sua proposição seria que este dispositivo fortalece o controle público sobre o projeto urbano, bem como a avaliação pública sobre o seu programa de interesse público no processo de elaboração e aprovação da proposta. No entanto, o PIU, que teve seu decreto regulamentador aprovado em 2016, ainda não conta com exemplos implementados até o presente momento. Mas está em andamento uma série de propostas de PIUs pela atual gestão municipal (2017-2020) ³, que sinaliza relevância da reflexão sobre o propósito desse

1 Este artigo é desenvolvido no âmbito da tese de doutoramento a ser concluída em 2018 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sob orientação de Cibele Saliba Rizek, intitulada “Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano”. Uma primeira versão desse artigo foi apresentada no Seminário Internacional “Propriedades em Transformação: rumo a uma agenda de pesquisa interdisciplinar sobre o Brasil contemporâneo”, realizado nos dias 18 e 19 de dezembro de 2018, no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo, SP.

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 quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros e seriam normalizados. Tratar-se-ia de observar, no jogo de regras discursivas, a produção de regimes de verdade, que significa sempre um jogo de poder, e, portanto, reconhecer nesse processo seus mecanismos, objetivos e dispositivos de verificação.

3 No presente momento (abril de 2018) somam-se 37 propostas de PIUs, a maioria em torno de equipamentos urbanos: Terminais de Ônibus; Autódromo (Interlagos); Entrepasto comercial (NESP); Estádio municipal

dispositivo a partir da análise do processo de elaboração e aprovação um conjunto dos PIUs, ainda que em desenvolvimento, o caso dos PIUs do entorno dos Terminais de Ônibus de São Paulo.

O presente artigo procura analisar esse conjunto de PIUs seguindo os movimentos de elaboração de suas propostas pela gestão pública municipal. Inicialmente, foram apresentados em forma piloto pelo poder público os Projetos de Intervenção Urbana de três terminais municipais de ônibus: Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. Ao passo que, em um movimento de generalização da regulamentação, com a previsão de um Projeto de Intervenção Urbana para cada terminal municipal da cidade, a concessão do entorno dos terminais de ônibus foi apresentada e aprovada em artigo da Lei de Concessões (Lei nº 16.703//2017), no âmbito da viabilização do Plano Municipal de Desestatização. O movimento seguinte é o Chamamento Público (nº 05/2017) para a Manifestação de Interesse Privado de propostas de PIUs para os 24 Terminais de Ônibus da cidade de São Paulo. Um último movimento que o artigo analisa é o discurso jurídico-administrativo de justificação da concessão voltada ao espaço urbano como uma construção de sua normalização, e, por conseguinte, como norma, ainda que não regulamentada. Esses movimentos sinalizam um processo que torna não apenas o equipamento urbano, mas o espaço urbano, em si, objeto de concessão.

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano, permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano como sendo um dispositivo que passa a ser normalizado, como norma para a produção do espaço urbano. Nesse sentido, isso parece significar a constituição de um regime de verdade da concessão do espaço urbano. Por dispositivo (AGAMBEN, 2009) 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” (FOUCAULT, 2008) ⁴.

No estudo de caso analisado, como se verá, os discursos jurídicos-administrativos que fundamentam a prática da concessão do espaço urbano, bem como os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e de seu interesse público para fins da concessão urbana, não se balizam propriamente em noções de direito público, do ponto de vista do direito à cidade ⁵, a não ser formalmente. Mas eminentemente tais discursos vão ressaltar a importância da verificação dos seus efeitos. O que está em causa, e este é o argumento central na justificativa das ações desempenhadas, é a eficiência jurídica nos projetos urbanísticos (APPARECIDO JR, 2017) ⁶. Com efeito, o que se observa como consequência objetiva é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e, por conseguinte, territoriais,

(Pacaembú); Equipamentos da subprefeitura (Pinheiros, Nações Unidas); complexo de eventos (Anhembi); Jockey (Club de São Paulo); etc. As propostas encontram-se em fases distintas de desenvolvimento, algumas já apresentadas à consulta pública nos sites da prefeitura: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br> e <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/>

4 Nas palavras de Foucault trata-se da investigação 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 [ou normas] que permitem estabelecer, a propósito do discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos” (2008a, p. 49).

5 A referência aqui é ao conjunto de legislações urbanísticas e agendas da política urbana que conformaram o campo teórico da política da Reforma Urbana no Brasil, consolidando o paradigma da finalidade (e do direito) do espaço urbano voltado à função social da cidade como elemento central da política urbana brasileira expressa na Constituição Federal (1988, art. 182 e 183) e Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

6 Inclusive este é o título da tese de José Aparecido Junior (2017): “Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos”, que será analisada como argumento da aplicação da concessão do espaço urbano como norma.

para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como sendo padrão normal de desenvolvimento. Por isso, nos vários exemplos, aparece como sendo verdadeiro e normal adotar dispositivos cujo argumento é a eficácia e a produtividade da produção do espaço. Desse modo, aparece como norma conceber e planejar o espaço por meio de dispositivos que torna o urbano, e não apenas a terra, um ativo no processo de expansão da acumulação do capital.

Nesse sentido, a análise empírica do presente artigo considera esses estudos de caso como paradigmas (AGAMBEN, 2010), ou seja, como um exemplo, sendo casos significativos pela sua exemplaridade. Como se verá, trata-se de uma sequência de movimentos não lineares, que por vezes se opõem, mas que revelam, em conjunto, a recorrência desses exemplos, e assim permitem entrever algumas das dimensões específicas da produção do espaço urbano contemporâneo.

2. Os PIUs e a regulamentação da política urbana em São Paulo

2.1 Plano Diretor

Os Projetos de Intervenção Urbana - PIUs são previstos de serem implantados em territórios caracterizados por uma condição de subutilização e, ao mesmo tempo, potencial de transformação em São Paulo. Foram denominados, nos termos do Plano Diretor Estratégico - PDE (SÃO PAULO, 2014), como Rede de Estruturação e Transformação Urbana, fundamentalmente composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana - MEM e pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana - EIXOS. São territórios marcados pela presença de infraestruturas de alta capacidade (transporte rodoviar e ferroviário, energia, do sistema hídrico, etc.) e, especialmente na MEM, pela presença de terras públicas derivadas do processo histórico de implementação dessas infraestruturas. As terras públicas, assim como a preexistências dessas infraestruturas, acabam por representar efetivos ativos na região, correspondente aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos projetos urbanos nesse território, cujo tecido urbano industrial é marcado pelo processo de reestruturação produtiva. Diante disso, uma das diretrizes do PDE ao desenvolvimento dos EIXOS e da MEM é a importância desse território para se reverter o padrão de segregação urbana da cidade, com maior adensamento urbano nessa região e medidas para nela promover e qualificar centralidades urbanas.

Com vistas ao incentivo ao adensamento urbano nesta região para promover a reorientação do vetor de desenvolvimento urbano da cidade (que originalmente se concentra no vetor sudoeste de São Paulo), o PDE induz a escassez de solo criado no território do município como um todo, estabelecendo os coeficientes de aproveitamento básico (CABas) gratuito igual a 1,0 e o máximo (CAmax) igual a 2,0 para toda a cidade de São Paulo⁷, exceto nos EIXOS e na MEM. Nos EIXOS o coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) é igual a 4,0, visando incentivar o adensamento urbano junto aos principais eixos de transporte de média e alta capacidade. Já na MEM, em casos de intervenções urbanas que justifiquem a aplicação de instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, é prevista a possibilidade de ampliação do CAmax, via projeto de lei, com a obrigatoriedade da proposição ser apresentada mediante um PIU.

⁷ Com base no princípio do solo criado (Estatuto da Cidade em BRASIL, 2001), todo o potencial adicional construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico (no caso do PDE de São Paulo sendo o CABas igual a 1) deve ser objeto de contrapartida (compensação), uma vez considerado que o potencial construtivo é um bem público. A forma de pagamento da contrapartida é, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), este usado exclusivamente no caso de Operações Urbanas. Tanto a OODC como o CEPAC são concebidos como instrumentos urbanísticos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, entendidos então como o incremento no valor do imóvel alheio ao esforço do proprietário (por exemplo, em decorrência de ações públicas).

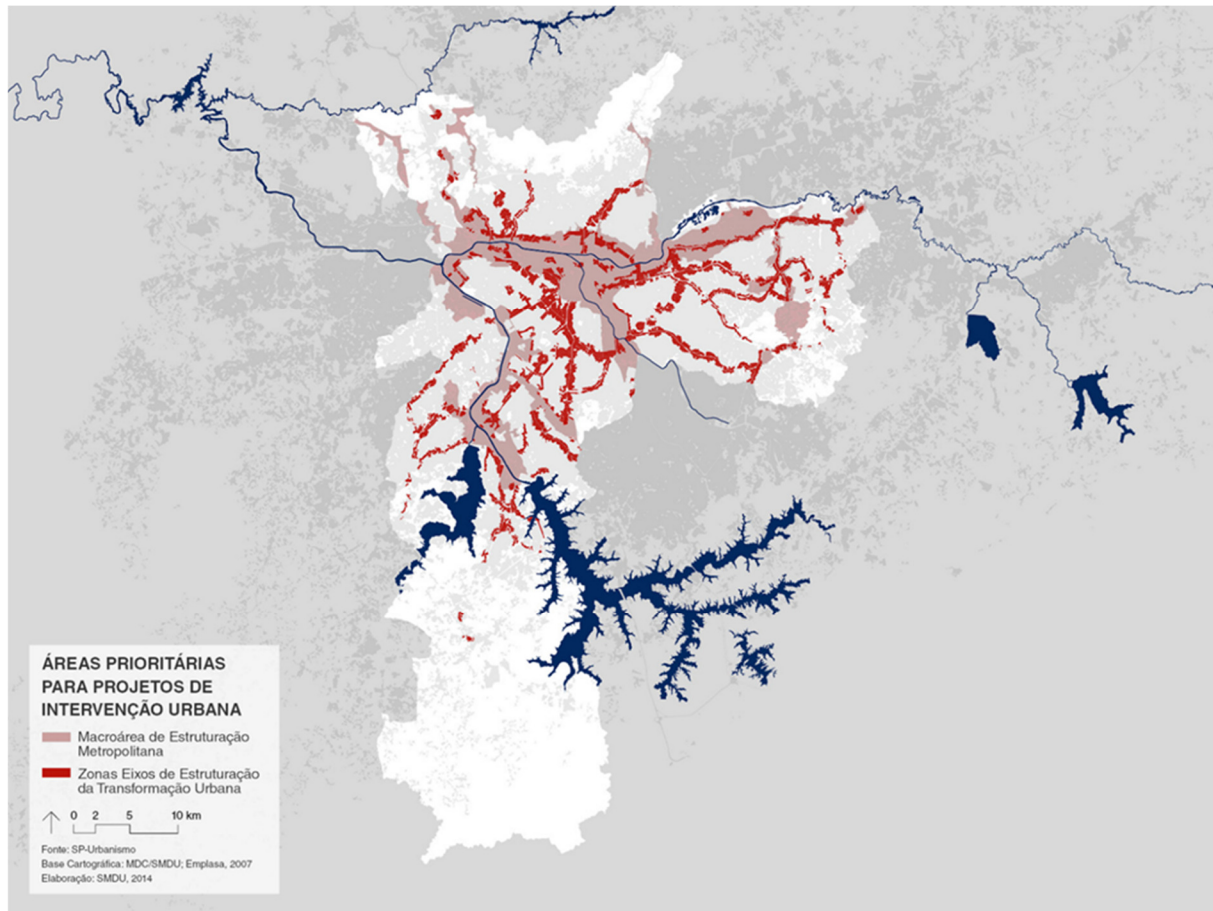


Fig. 1: Localização da MEM e dos EIXOS, que são as áreas prioritárias à implementação dos PIUs Fonte: SMDU, 2016.

O PDE prevê um conjunto de instrumentos de reestruturação urbana passível de utilização na MEM: operações urbanas consorciadas, concessões urbanísticas, áreas de intervenção urbana e áreas de estruturação local (SÃO PAULO, 2104, art.134). A novidade presente no PDE (além de alteração das redações dos instrumentos que já existiam) é a associação entre eles e o fato de que, em vez de serem delimitados a priori, esses instrumentos urbanísticos passam a requerer que sua utilização seja precedida de um PIU. Seria a elaboração do PIU, no momento em que for proposto, que indica o instrumento adequado à intervenção urbana pretendida, vis-à-vis os objetivos e diretrizes de transformação urbana da área em questão. Isso inverte, em relação ao PDE anterior (SÃO PAULO, 2002) a lógica e o processo de proposição e discussão sobre a adequação de determinado instrumento para a transformação urbana em um território de interesse para intervenção urbanística. Por suposto, o argumento em favor da importância do PIU seria devido ao maior controle público que haveria no processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território, de forma prévia à implementação do instrumento urbanístico e financeiro de intervenção urbana.

No entanto, a MEM no PDE não dispõe dos conteúdos programáticos de interesse público em específico a serem considerados para balizarem os programas de intervenções desses projetos urbanos, tampouco apresenta as finalidades e as prioridades dos conteúdos previstos para orientar o propósito do desenvolvimento dos PIUs nesse território. Disso resulta que não apenas a definição sobre qual seja o instrumento urbanístico a ser utilizado advenha como resultado dos estudos da proposta dos PIUs, mas também resulta que o conteúdo desses projetos urbanos, assim como a sua finalidade e o seu programa público de intervenções seja definido caso a caso, em cada proposta de PIU. Essa fragmentação e

indefinição pode tornar vulnerável o controle público do processo diante dos interesses locais dos setores econômicos na reestruturação urbana desse território.

Mas os PIUs são previstos na MEM e nos EIXOS, sem necessariamente ser associado ao adensamento urbano ou a um instrumento de reestruturação urbana, como se verá no caso dos PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade. Nesses casos a motivação da proposição de um PIU poderia estar associada à promoção e qualificação das centralidades urbanas nesse território, que por suposto seria condicionada por um processo de controle público das transformações urbanas previstas numa intervenção mediada por um mecanismo de projeto urbano como o PIU.

Embora a política dos EIXOS possui já um conjunto de instrumentos urbanísticos autoaplicáveis, independente do PIU, como o objetivo de promover a centralidade urbana e do adensamento urbano. A política dos EIXOS trata da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo, nas áreas de influência (150m de cada lado do eixo) do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade – metrô, trem e corredores de ônibus e no perímetro de (600m) entorno das estações desse sistema. Os instrumentos urbanísticos autoaplicáveis nos EIXOS são relativos ao uso misto, fachada ativa, fruição pública, largura mínima das calçadas, e a ampliação do CAmáx para 4,0 (SÃO PAULO, 2104, art. 23), com objetivo expresso de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, potencializar maior diversidade de usos mistos na mesma edificação, ampliar áreas aos espaços públicos, incentivar mudança nas tipologias dos produtos imobiliários com mudança dos padrões construtivos⁸. Trata-se, nesse caso, de instrumentos autoaplicáveis, isto é, que passam a valer a partir da aprovação do PDE e prescindem, portanto, da aprovação de um PIU. Esses casos, portanto, são os que apresentam maior indefinição da lei (PDE e suas leis complementares) sobre a vantagem da aplicação dos PIUs, e talvez por isso seu estudo, como no caso da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, melhor pode revelar propósitos da implementação desse instrumento, inclusive para elucidar sentidos do dispositivo do PIU em qualquer caso.

2.2 Zoneamento

O fomento ao desenvolvimento urbano em territórios em reestruturação produtiva, bem como às centralidades urbanas nessa região, tem como diretriz derivada do PDE o incentivo à economia urbana oriunda de outros setores como agentes econômicos do desenvolvimento territorial (em detrimento do setor imobiliário), assim como o aumento da oferta e da qualidade do emprego, diversificação da economia e promoção de programas de desenvolvimento econômico. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (SÃO PAULO, 2016), ou Lei de Zoneamento, regulamenta a ação pública e privada sobre as formas de uso do solo da cidade. Trata-se de uma diferença de escala de regulamentação: das Macroáreas e Eixos do PDE, para quadras e lotes no Zoneamento.

Em resumo, as várias zonas estabelecidas no município de São Paulo podem ser classificadas em 3 tipos: territórios de transformação, qualificação e preservação. Nos territórios de transformação, são expressos, dentre outros objetivos, amparar o desenvolvimento econômico do município, mediante incentivos para o setor produtivo da cidade e a facilitação de instalação de atividades econômicas (SÃO PAULO, 2016). As zonas então previstas para garantir reserva de território para o desenvolvimento de atividade

⁸ Para uma avaliação da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana veja pesquisa realizada no âmbito do convênio entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o IPEA: D'ALMEIDA, Carolina Heldt. "Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana". In: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 23 – 33.

produtiva e logística são: duas Zonas Predominantemente Industriais (ZPI 1 e 2), duas de Desenvolvimento Econômico (ZDE 1 e 2), e as Zonas de Ocupação Especial (ZOE) ⁹.

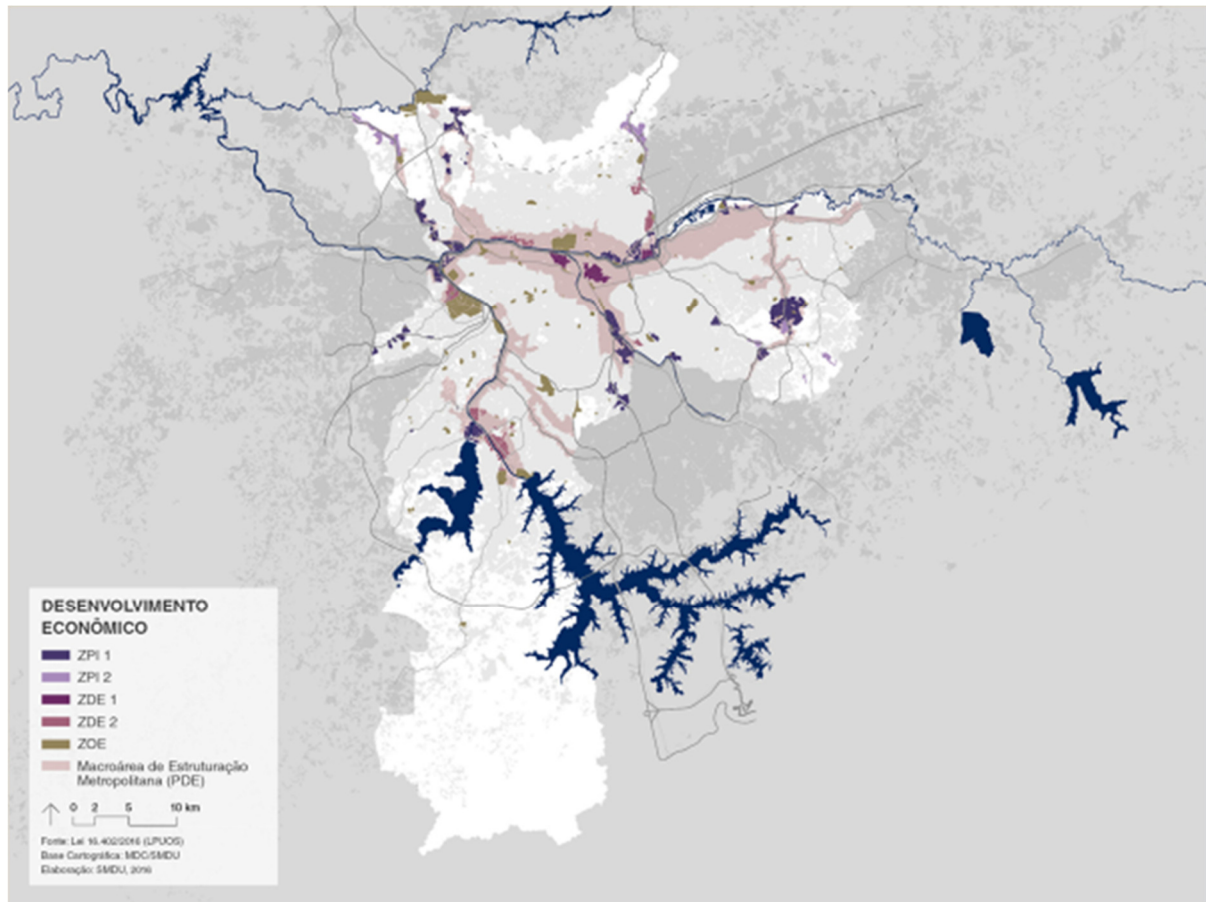


Fig. 2: Zonas de transformação, previstas como instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico pelo zoneamento da cidade de São Paulo. Fonte: SMDU, 2016.

Essas últimas, as ZOE, são zonas entorno de grandes equipamentos urbanos da cidade de São Paulo (aeroporto, complexo de eventos, autódromo, etc.) que o Zoneamento (SÃO PAULO, 2016, art. 15) não predefine o seu parcelamento, uso e ocupação do solo, mas prescreve que o mesmo será definido por um PIU necessário para cada ZOE.

De toda maneira, ainda que siga uma lógica fragmentada caso a caso, a regulamentação dos PIUs nas ZOE possui mais bem definidos o propósito e o efeito da implementação desse dispositivo, do que em relação ao significado dos PIUs nos EIXOS, inclusive porque os EIXOS

9 Segundo o texto da lei (SÃO PAULO, 2016, arts. 13-15): "Art. 13. As Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE) são porções do território com presença de uso industrial, destinadas à manutenção, ao incentivo e à modernização desses usos, às atividades produtivas de alta intensidade em conhecimento e tecnologia e aos centros de pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico, entre outras atividades econômicas, [...] Art. 14. As Zonas Predominantemente Industriais (ZPI) são porções do território destinadas à implantação e manutenção de usos não residenciais diversificados, em especial usos industriais [...] Art. 15. As Zonas de Ocupação Especial (ZOE) são porções do território que, por suas características específicas, necessitem de disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo. § 1º Os perímetros de ZOE terão parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às suas especificidades e definidos por Projeto de Intervenção Urbana, aprovado por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE. § 2º Até que sejam regulamentados os projetos previstos no parágrafo anterior, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo serão definidos pela CTLU, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE".

já possuem definidos seus parâmetros de uso e ocupação do solo na matéria do Zoneamento (SÃO PAULO, 2016, art. 7).

Mas antes de analisarmos o caso dos PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade é preciso, primeiramente, compreender o escopo do PIU em termos gerais.

2.3 Projeto de Intervenção Urbana

O PIU não é instrumento urbanístico em si: segundo o Decreto nº 56.901/2016, que o regulamenta, ele é apresentado como um procedimento com objetivo de reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas da cidade e com potencial de transformação (SÃO PAULO, 2016, art. 1).

Este Decreto estabelece o processo para o desenvolvimento ¹⁰ dos PIUs, considerando as seguintes etapas: 1^a) os estudos para o projeto urbano devem propor o programa de interesse público para o desenvolvimento urbano específico ao local; 2^a) os estudos sobre o programa são levados ao debate público em processo participativo para a avaliação político-programática e revisão do programa de interesse público do projeto; 3^a) aprovado o programa, os estudos devem detalhar as modelagens econômico-financeiras, jurídicas e de gestão que demonstrem a viabilidade do projeto; 4^a) todo o detalhamento é novamente submetido ao debate público para a sua avaliação embasada nas modelagens, mediante demonstração de viabilidade pelos estudos detalhados. Caso aprovado, o projeto urbano segue para a sua implementação por meio de decreto ou projeto de lei.

Os casos de projeto de lei são aqueles em que serão adotados instrumentos de reestruturação urbana, que são previstos prioritariamente na MEM. Sua obrigatoriedade se deve ao fato de tratar-se da concessão de excepcionalidade à regra do zoneamento, via aplicação de instrumento urbanístico que prevê a mudança de parâmetros e ampliação do coeficiente de aproveitamento (CA_{max}) e da margem de captura da mais valia necessária para a implementação do projeto.

Nos casos dos PIUs nos EIXOS, como os PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, não havendo alteração do zoneamento local, é suficiente um decreto, sem necessidade, portanto, de passar pela avaliação e aprovação da Câmara Municipal de São Paulo. Mas qual seria o efeito prático, no caso dos EIXOS, de se adotar um PIU sem haver um instrumento de ordenamento urbano, ou seja, sem alterar zoneamento, ou o CA_{max} ¹¹ e a captura da mais valia urbana?

Quando a implantação do PIU se dá por decreto, a São Paulo Urbanismo, empresa pública que possui por razão social “dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao

10 A primeira parte do Decreto 56.901/2016 (art. 1º) é relativa à definição do que é o Projeto de Intervenção Urbana, aonde são aplicáveis e a forma de associação com os instrumentos de ordenamento urbano previstos no PDE para o seu desenvolvimento. A segunda parte (arts. 2º ao 5º e art. 8º) trata dos procedimentos de desenvolvimento do programa de interesse público e do projeto, definindo seus produtos mínimos e os processos de participação e validação junto à sociedade, ao poder público e interessados agentes privados. Já a terceira parte (arts. 6º e 7º) apresenta alguns mecanismos de implantação da proposta em relação aos agentes responsáveis pela sua realização e os mecanismos de implementação.

11 Ainda que não haja ampliação do coeficiente de aproveitamento máximo (CA_{max}), há a previsão utilização do potencial construtivo adicional não utilizado pelos terminais a serem usados na sua área de abrangência, conforme Decreto nº 58.066/2018 (SÃO PAULO, 2018) publicado em janeiro de 2018 em razão de orientar os Projetos de Intervenção Urbana a serem realizados pelos interessados privados nos 24 Terminais de Ônibus de São Paulo. Este Decreto em seu art. 5º esclarece que deverá ser observado o disposto no PDE de São Paulo: § 2º Os terminais poderão prever áreas de expansão de seus usos através do aproveitamento de sua área construtiva adicional com destinação para equipamentos públicos municipais, usos comerciais e de serviços, de acordo com sua localização estratégica e seu coeficiente de aproveitamento não utilizado; § 3º Os terminais e estações de transferência de ônibus deverão incluir espaços para serviços públicos e, quando viável, centros comerciais populares (SÃO PAULO, 2014, art.245).

planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo”¹², automaticamente já é autorizada a implantar a proposta. Sendo que, autorizada a implementação do PIU, já se autoriza igualmente as medidas para as Desapropriações por Utilidade Pública – DUP previstas no projeto, uma vez que teriam sido demonstrados, ao longo desse processo, o interesse público do empreendimento.

Além disso, o regramento do PIU institui a São Paulo Urbanismo como agente público responsável por implementar os PIU. Ela pode se valer tanto de uma medida direta, ela mesma realizar a intervenção urbanística por meio de incorporação imobiliária, como indireta, por meio de contrato de parceria com a iniciativa privada. Para tanto, ela está autorizada a utilizar terrenos próprios ou desapropriados e os direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação por interesse urbanístico¹³. Vale destacar que as Desapropriações por Utilidade Pública, conforme Decreto-Lei 3.365/1941 (BRASIL, 1941), possuem por pressuposto a existência do Projeto Urbanístico, que no município de São Paulo passa a ser definido pela figura do PIU. Dessa forma, trata-se de uma estratégia que articula mecanismos de disponibilização de terras aos de destinação de terras (um projeto urbano definido), cujo interesse público (que fundamenta a Desapropriação de Utilidade Pública) é definido ao logo do procedimento de elaboração do PIU, dispositivo que serve também para indicar quais imóveis são necessários desapropriar para a implantação do programa de intervenções previsto e o financiamento da modelagem como um todo.

Agrega-se ainda o fato do regramento do PIU igualmente abrir a possibilidade da sua proposta ser apresentada por meio de Manifestação de Interesse Privado - MIP, que daria ensejo às etapas descritas acima¹⁴. Ocorre que, no caso de MIP, o programa de interesse público é apresentado como proposta pelos interessados agentes privados em desenvolver o seu empreendimento, por meio de concessão de parâmetros de uso e ocupação do solo, que é domínio da administração pública, ou concessão de obra e serviço urbano, de atribuição pública. É neste caso que melhor se evidencia um dos caracteres específicos do mecanismo do PIU: apesar de sua elaboração ser de responsabilidade do poder público (SÃO PAULO, 2104, art.136), ele pode ser formulado e proposto pela iniciativa privada interessada na concessão de ativos públicos naquele território, que são identificados na proposta, por meio da parceria com a empresa pública São Paulo Urbanismo, cuja atribuição é de “dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano”, portanto, bastante abrangente e indeterminada. Para uma avaliação sobre esse processo é então necessário observar os exemplos, em estudo de caso, sobre o seu desenvolvimento.

Por ora, é possível reconhecer que o PIU não é, em si, um instrumento urbanístico, mas opera uma intervenção urbana, cuja característica é definida caso a caso. Segundo Decreto 56.901/2016, cada PIU deve apresentar sua finalidade programática (o programa de interesse público), o perímetro de intervenção (conforme as especificidades territoriais e problemas urbanos em causa), e os instrumentos urbanísticos de implantação da intervenção (cotejados com as diretrizes do PDE para evitar o desvirtuamento da operação) com objetivo de motivar a análise e debate público da proposta.

12 Vide: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/admindireta/empresas/Paginas/SPURBANISMO.aspx>

13 Essas medidas estão estabelecidas nos artigos 6º e 7º do Decreto 56.901/2016 (SÃO PAULO, 2016).

14 O Decreto 56.901/2016 esclarece que, sob responsabilidade da São Paulo Urbanismo, o PIU também poderá ser desenvolvido mediante chamamento público ou através da figura da Manifestação de Interesse Privado (MIP), nos termos da Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007. Nestes casos, as propostas deverão contemplar os mesmos elementos requeridos no procedimento corrente, que devem ser validados pela empresa responsável São Paulo Urbanismo e avaliados por consulta pública seguindo igual fluxo e produtos a serem desenvolvidos: “Art. 8º A SP-Urbanismo poderá iniciar a elaboração de PIU a partir de requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado – MIP, instruído com os elementos referidos no art. 3º deste decreto, observada a realização da consulta pública de que trata o art. 2º, §1º” (SÃO PAULO, 2016, art. 8).

3. A normalização dos PIUs na prática da concessão do espaço

3.1 Projeto de Intervenção Urbana nos três terminais de ônibus piloto

Os Projetos de Intervenção Urbana de três terminais municipais de ônibus – Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel – foram apresentados pelo poder público com o interesse de proceder a sua concessão para a iniciativa privada¹⁵. Ocorre que a proposta para cada terminal incluiu, como objeto de concessão, não apenas a requalificação e operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato com vistas a prover a exploração comercial, direta ou indireta, da sua área de abrangência. Segundo o texto de apresentação à Consulta Pública:

Uma inovação, caso referido projeto de lei venha a ser aprovado, será o esclarecimento acerca do âmbito das possibilidades de a futura concessionária de terminal de ônibus remunerar-se mediante a obtenção de receitas decorrentes de exploração comercial, direta ou indireta, de edificações na área de abrangência do perímetro do raio de 600m (seiscentos metros) do entorno do terminal. Esta alteração possibilitaria um maior alcance das diretrizes estabelecidas pelo PDE, ampliando as possibilidades de contrapartidas urbanísticas por parte dos concessionários dos terminais (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).

Assim, uma proposta ao Projeto de Intervenção Urbana no entorno de aproximadamente 600m de cada um desses três terminais, seguindo o procedimento do Decreto nº 56.901/2016, foi elaborado pelo poder público em julho de 2017. A partir dele, procedeu-se à primeira fase de consulta pública para a avaliação do programa de interesse público das propostas de concessão. Para tanto, um “Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público” (SÃO PAULO URBANISMO, 2017) apresentou para a proposta de cada terminal um conjunto de elementos para subsidiar o diagnóstico da área (mapas, dados e informações geográficas) e o seu programa de interesse público. No entanto este programa é uma listagem de diretrizes selecionadas das propostas indicadas nos “Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras”¹⁶ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016), e portanto não corresponde e não contempla de forma suficiente o escopo mínimo que o procedimento do PIU requer para o desenvolvimento da consulta pública. Segundo o Decreto 56.901 do PIU (SÃO PAULO, 2016, art. 2) a primeira fase de consulta pública deve contemplar no mínimo: “[...] programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta” (SÃO PAULO, 2016, art.2º).

15 O objetivo da proposta, segundo a Prefeitura de São Paulo, é que “Os PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel buscam, dentre outros fatores, a melhoria da qualidade dos serviços do sistema municipal de transporte público, qualificando o conforto dos usuários e as condições operacionais nos terminais de ônibus, além do aproveitamento intensivo da infraestrutura e do solo urbano e sua qualificação urbanística, melhorando a acessibilidade e a integração do terminal com seu entorno. Com essa ação, almeja-se fomentar seu papel como polo de desenvolvimento urbano de seu território, promovendo a diversidade de usos, o adensamento construtivo e maior dinamismo econômico” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

16 Os Planos Regionais das Subprefeituras, tendo como escopo a articulação das políticas públicas no território local, empreendeu um conjunto de atividades participativas para mapear as demandas locais, sistematizar as políticas setoriais, e instrumentalizar a decisão técnico-política sobre a destinação prioritária dos recursos públicos do Fundurb - Fundo de Desenvolvimento Urbano. Como resultado, materializados no Decreto nº 57.537/ (SÃO PAULO, 2016), foram definidos os Perímetros de Ação dos Planos Regionais (trezentos e oitenta perímetros estudados com vistas a caracterizar as questões urbanas específicas locais e orientar diretrizes às intervenções intersecretariais); os Planos de Ação prioritários a cada Subprefeitura (com a previsão de quatro anos para a sua implementação, correspondente ao Programa de Metas da gestão municipal), e a estruturação dos Núcleos Regionais de Planejamento (significando um fórum de órgãos públicos municipais para implementar as políticas públicas locais de maneira integrada).

Sobre a futura intervenção e suas diretrizes urbanísticas, não são apresentadas informações relacionadas à viabilidade da transformação urbana e o modo de gestão democrática da intervenção proposta. Em relação ao impacto ambiental ou de vizinhança esperado, bem como sobre a possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área, não são apresentadas informações sobre a articulação com os demais projetos colocalizados na região e os respectivos impactos, inclusive com os Planos Regionais das Subprefeituras usados como referência (os Perímetros de Ação, os Planos de Ação e Núcleos Regionais de Planejamento). Tampouco é esclarecida a forma de exploração econômica das áreas de abrangência dos três PIUs com relação ao escopo da proposta e ao propósito dessa iniciativa (o interesse público da exploração comercial da área; a relação entre a exploração comercial e as áreas dedicadas para tal atividade, se são privadas ou públicas, etc).

A proposta é portanto bastante indefinida com relação às diretrizes urbanísticas e demais contrapartidas que o poder público requer do processo de Concessão dos Terminais de Ônibus Piloto. Com efeito, parece que a concessão é sobretudo um fim desse processo, e não um meio para se alcançar um objetivo programático de interesse público.

3.2 Plano Municipal de Desestatização e a Lei de Concessões

Entre julho e outubro de 2017, apenas poucos meses após a elaboração do PIU e em um movimento quase concomitante, houve a apresentação e aprovação da Lei de Concessões nº16.703 (SÃO PAULO, 2017), que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização¹⁷. A Lei conferiu nova redação para fins de concessão de terminais de ônibus¹⁸, atribuindo ao concessionário o poder de implementação do PIU, diretamente ou em parceria com o Poder Público, bem como delineou o escopo dos PIUs para a área de abrangência de cada terminal a ser concedido, sendo que, a partir de então, o concessionário passa a poder explorar comercialmente tanto as áreas do terminal, como seu espaço aéreo, e os imóveis localizados no território de entorno definidos como passíveis de transformação pelo instrumento do PIU.

Art. 15. Os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações: [...] Art. 5º A remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária será obtida pelas receitas decorrentes de: II - exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação ou na área de abrangência do perímetro do raio do § 1º do art. 2º desta lei, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas pelo delegatário em função da execução do objeto contratual; [...] IV - outras fontes de receita que não onerem o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário (SÃO PAULO, 2017, art. 15).

17 A Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017) faz parte do Plano Municipal de Desestatização da gestão municipal (2017-2020) para a concessão de equipamentos e serviços municipais à iniciativa privada: parques, praças, mobiliário urbano, terminais de ônibus, sistema de bilhetagem do transporte público, compartilhamento de bicicletas, planetários, mercados e sacolões. O principal argumento do governo é que o pacote de concessões pode gerar cerca de R\$ 5 bilhões de receita, fazendo com que a Prefeitura tenha saúde financeira para investir em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e mobilidade. O dinheiro obtido nessa medida é voltado para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017a).

18 A Lei de Concessões nº16.703 (SÃO PAULO, 2017), que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização, altera a Lei de Concessões de Terminais nº16.211 (SÃO PAULO, 2015), que dispõe sobre a concessão para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Público de Passageiros e do Sistema Público Hidroviário na cidade de São Paulo, especificamente apresentando novas redações para os artigos 2º, 3º, 5º e 6º.

A legislação anterior, Lei nº 16.211 (SÃO PAULO, 2015), já previa um perímetro de abrangência que deveria ser considerado pelo concessionário enquanto área para a promoção de qualificação urbana denominado de PUE – Plano Urbanístico Específico. Entretanto, o PUE possuía sentido inverso, isto é, a sua realização era considerada um ônus ao concessionário, em termos das contrapartidas de interesse público que o concessionário deveria por obrigação realizar em compensação à obtenção do contrato de concessão do terminal de ônibus (SÃO PAULO, 2015, art. 6). Nesse sentido, o concessionário se comprometia com a realização de um conjunto de obras de melhoramento urbano do entorno da estação como iluminação, mobiliário urbano, vias de acesso, etc., não havendo hipótese de remuneração do concessionário em decorrência de serviços, obras ou ações promovidas na execução dessa atividade.

Na redação nova Lei de Concessões, ao contrário, a realização do PIU na área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte constituinte do desenvolvimento da concessão como um todo (SÃO PAULO, 2017, art. 15). Acresce-se como medida de incentivo ao concessionário o fato de ser previsto que, findo o prazo do contrato de concessão, o concessionário deve restituir ao poder concedente apenas as áreas essenciais à operação dos terminais de ônibus, sem haver obrigatoriedade de restituição da realização das benfeitorias realizadas na área de abrangência no âmbito do contrato de concessão (SÃO PAULO, 2017, art. 15)¹⁹.

Essa mudança de caráter parece alterar a finalidade da concessão dos terminais de ônibus, e reforçar a perspectiva presente no caso piloto analisado acima: a concessão aparece mais como um fim do que um meio para alcançar objetivos definidos de interesse público.

No processo de aprovação da referida Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017), o único veto apresentado refere-se ao artigo relacionado à obrigatoriedade do concessionário investir 5% em habitação de interesse social na área afetada pelos terminais de ônibus. Apesar da evidência dessa demanda representar, este sim, pleito incontestado de caráter de interesse público dentre os conteúdos previstos a um programa de intervenções urbanas²⁰.

3.3 Manifestação de Interesse Privado para os vinte e quatro terminais de ônibus

Antes mesmo de concluída a experiência elaborada pelo poder público para os PIUs dos três terminais de ônibus considerados piloto²¹, com a aprovação da regulamentação da Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017) os vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de

19 Conforme os itens associados ou àqueles que foram tornados objeto de concessão no perímetro de abrangência, não precisam ser restituídos ao poder público, finda a concessão, como ressalta o Edital: “Observar que os bens essenciais à operação dos TERMINAIS deverão necessariamente ser reversíveis ao Poder Concedente ao fim do prazo contratual e que os demais bens, essencialmente aqueles que configurarem-se como EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS, podem não ser reversíveis se não interessarem à prestação do serviço público e a sua alienação for conveniente para diminuir os ônus econômicos da Administração Pública, desde que os modelos de negócios e modelos contratuais propostos nos ESTUDOS observem toda a legislação aplicável à eventual alienação de unidades do bem público” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

20 Conforme justificativa do secretário municipal de Governo: “Nós fomos obrigados a vetar porque alguns terminais poderão nem sequer ter outorga. Como nós vamos garantir o investimento? A gente é obrigado a fazer o veto, mas vamos manter o mérito do investimento, naquela região que for afetada, com habitação social”. Já o vereador Fabio Riva teria argumentado que o veto foi acordado porque em alguns terminais esta questão da construção de habitação de interesse social travaria o processo de concessão (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017b).

21 Na autorização dos estudos do edital de chamamento da MIP dos vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros a Prefeitura afirma em nota: “Vale ressaltar que a Prefeitura fará, inicialmente, a concessão para a iniciativa privada de três terminais que não estão inclusos neste PMI - Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel - escolhidos para serem os “projetos piloto”, modelos de referência para essas concessões” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017e).

Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo²² tornam-se objeto de concessão a ser proposto pela iniciativa privada, juntamente com a área de abrangência do entorno imediato de cada terminal.

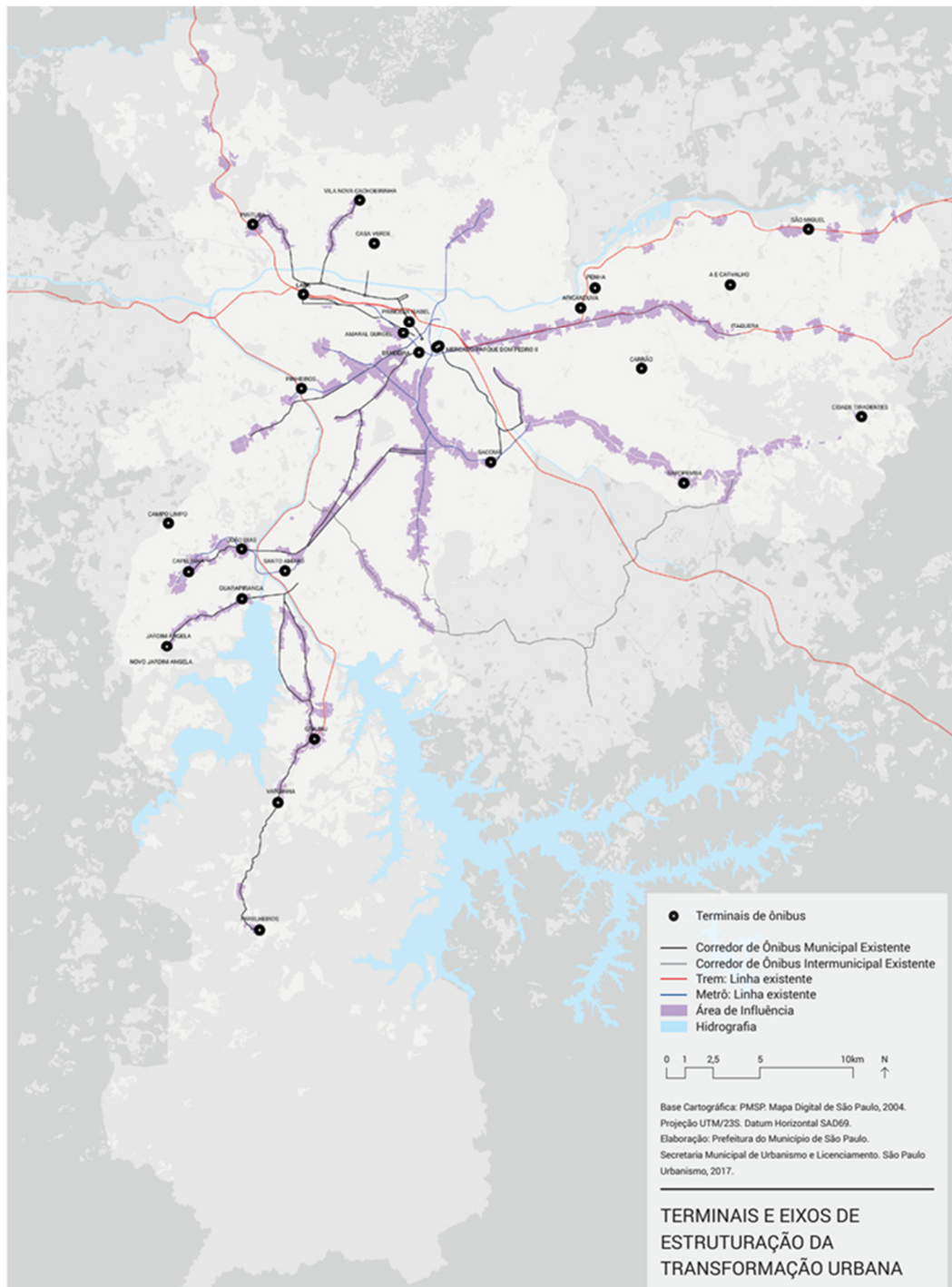


Fig. 3: Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS de São Paulo. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d, p.5.

22 São considerados os Terminais Municipais: Pirituba; Casa Verde; Vila Nova Cachoeirinha; A. E. Carvalho; Aricanduva; Penha; São Miguel; Carrão; Cidade Tiradentes; Sapopemba; Sacomã; Grajaú; Parelheiros; Santo Amaro; Varginha; Guarapiranga; Jardim Ângela; João Dias; Amaral Gurgel; Bandeira; Lapa; Pinheiros; Parque Dom Pedro II/ Mercado.

Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (MIP), aberto em agosto de 2017 (SÃO PAULO, 2017d), o poder público apresentou um Edital de Chamamento Público nº 05/2017 com os perímetros urbanos definidos de cada terminal, requerendo aos interessados privados estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura que incluem a definição dos elementos do programa de interesse público de cada um dos 24 PIUs passíveis de concessão ²³.

A presente publicação reúne informações sobre os Terminais de Ônibus indicados para concessão, sobre o seu entorno imediato e sobre a população do distrito onde estão implantados, consideradas suficientes para, numa primeira aproximação, dar a conhecer o contexto urbano e social onde cada terminal de ônibus opera. / Para a elaboração dos Projetos de Intervenção Urbana exigidos para o entorno de cada terminal, propõem-se perímetros preliminares, referenciados ao círculo de 600 m de raio previsto na Lei 16.211/2015 [...] (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017f).

Os conteúdos apresentados no Edital contêm, portanto apenas o perímetro da área de abrangência relativo a cada terminal a ser concedido, com elementos de referência sócio urbanística apenas referente a população habitante, e logo apresenta os ativos presentes na região para os interessados concessionários elaborarem suas propostas: a identificação detalhada das terras vacantes ou “passíveis de transformação” na área. Não requer, portanto, qualquer diretriz ao programa público de intervenções, tal como foram apresentadas nos três casos piloto (ainda que muito superficialmente, como analisado). Tampouco o Edital (o Termo de Referência, o Caderno de Informações ou demais anexos ao Edital) é apresentado à consulta pública para avaliação do interesse público do escopo da proposta, como foi o procedimento realizado nos 3 casos piloto; ou mesmo considera, dentre os critérios de avaliação das propostas que serão apresentadas pelos interessados privados, a definição de como os elementos oriundos de consulta pública seriam incorporados, conforme estipula o regramento do PIU (SÃO PAULO, 2016, art.3).

Disso conclui-se que todos os elementos que comporão as propostas dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus e de seu entorno de abrangência serão apresentados como proposta pela iniciativa privada interessada no seu desenvolvimento: o programa de interesse público, a finalidade da proposta, os instrumentos urbanísticos e demais mecanismos de implementação dos PIUs. Assim, o escopo do Termo de Referência do Edital da MIP requer dos proponentes:

[...] proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para cada PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA, com a definição de programa de intervenções, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão, dentre outros Estudos para o TERMINAL, EMPREENDIMENTO ASSOCIADO e PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA separadamente (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

Os únicos elementos de base que o poder público apresenta à proposta para o desenvolvimento dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus são: a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno; uma lista dos equipamentos públicos presentes na área de abrangência que podem ser de interesse para as propostas considerarem a sua requalificação ou reestruturação no objeto da concessão; além de todas informações do

23 O Edital de Chamamento Público nº 05/2017 apresenta como objeto: “É objeto do PMI inaugurado por este CHAMAMENTO PÚBLICO a apresentação de ESTUDOS de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública Municipal na estruturação de contrato ou parceria com a iniciativa privada, que envolvam a administração, manutenção, conservação, EXPLORAÇÃO COMERCIAL e requalificação dos TERMINAIS, seus EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS e seus PERÍMETROS DE ABRANGÊNCIA” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

desenho jurídico-administrativo, base para promover as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus de São Paulo.

Do resultado desse Chamamento público nº 05/2017, 14 consórcios foram habilitados a apresentar estudos e 4 efetivamente apresentaram propostas, que foram acolhidas e estão em processo de análise pela Prefeitura de São Paulo ²⁴.

Ainda que os resultados das propostas estejam em andamento, já é possível entrever aspectos do processo que está em causa. Esses movimentos observados parecem sinalizar a construção de um processo que torna o espaço urbano, ele mesmo, o objeto de concessão. Isto é, para além do serviço do terminal, e das obras de infraestrutura e de estrutura, que são alvo da requalificação do terminal, o espaço urbano, em sendo elemento de domínio público, torna-se passível de concessão. Quais são os elementos específicos, no perímetro de abrangência de cada terminal, que podem vir a ser concedidos para exploração pela iniciativa privada, isso será proposto pelos próprios interessados conforme os estudos que as modelagens considerarem ser ativos para o empreendimento. Tomando como base a Lei de Concessões, a rigor, tudo o que seja passível de ser incorporado, visando a remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária, pode ser objeto da concessão, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas como domínio público em razão da realização do objeto contratual (SÃO PAULO, 2017, art. 15).

3.4 Discurso jurídico-administrativo de justificação da concessão do espaço

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano em relação ao estudo de caso da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, ainda que sejam projetos em processo de debate e desenvolvimento, permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano como sendo um elemento que passa a ser normalizado, como norma ao desenvolvimento urbano. Os movimentos observados através do dispositivo do PIU parecem sinalizar um processo de normalização da concessão do espaço urbano, sem mesmo haver a aplicação, nesses casos, da regulamentação do instrumento de lei da concessão urbanística. A concessão do espaço urbano aparece cada vez menos justificada em termos do projeto urbano e o programa de sua finalidade pública. A rigor, seria possível dizer que a concessão parece se tornar o fim do projeto urbano e não o inverso.

No entanto, a concessão urbanística, bem como a desapropriação urbanística, são instrumentos contestados nas experiências de implementação de planos urbanos em São Paulo, como veremos a seguir, ainda que os movimentos observados parecem se apoiar, e ao mesmo tempo produzir, a construção de sua normativa e o desenho de sua aplicação prática.

A princípio, o instrumento da concessão urbanística é previsto de forma diretiva no PDE (SÃO PAULO, 2014), requerendo uma sua regulamentação específica anterior a qualquer iniciativa

24 Segundo o Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 01 de março de 2018, a Comissão Especial de Avaliação, com relação ao Chamamento Público nº 05/2017, informou a recepção das propostas dos seguintes agentes, sem ainda proceder a publicação dos resultados da análise das propostas: 1. Consórcio Opus & Benvenuto, formado pelas empresas (i) Opus Oficina de Projetos Urbanos; e (ii) Benvenuto Engenharia S/S Ltda ME; 2. Consórcio Transformação Urbana, formado pelas empresas (i) Azevedo Sette Advogados Associados; (ii) Patricia Akinaga Arquitetura e Desenho Urbano S/S Ltda; (iii) Lisboa, Kondo, Shinobe e Arquitetos S/S Ltda; (iv) BF Capital Assessoria em Operações Financeiras Ltda; e (v) BMPI Infra S.A.; 3. Consórcio Viabiliza SP, formado pelas empresas (i) Tetraarq Arquitetura e Projetos Ltda; (ii) Sidonio Porto Arquitetos Associados Ltda; (iii) Sener Setepla Tecnometal Engenharia e Sistemas S.A.; (iv) Almeida e Fleury Consultoria de Economia Ltda; (v) A&EM Assessoria e Engenharia do Movimento Ltda; e (vi) Biazzo Simon Advogados - EPP; e 4. Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda (SÃO PAULO, 2018).

de sua implementação, como é o caso de outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana não previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como o próprio PIU (que foi regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016) e o reordenamento urbanístico integrado (que até o presente ainda não foi regulamentado).

Seria de se esperar que a implementação de qualquer instrumento de ordenamento e reestruturação urbana, mesmo que não altere o zoneamento, como o caso da concessão urbanística, fosse apresentado ao debate e avaliação pública mediante um projeto de lei, ao invés de serem propostos mediante simples autorização por decreto. Porém, um discurso jurídico-administrativo parece corroborar com a construção da ideia de que a concessão urbanística, bem como a desapropriação urbanística, já estivesse amparada na jurisprudência da legislação urbanística, especialmente tomando em conta o aspecto de sua aplicação prática e da eficiência jurídica dos projetos urbanos. Pelo menos parece ser essa a tese de Aparecido Jr. (2017), procurador do município de São Paulo, atualmente responsável pelo desenho jurídico dos PIUs na São Paulo Urbanismo.

Sobre a desapropriação urbanística, o autor considera haver um debate que contesta a implementação do instrumento:

A desapropriação urbanística, como se verá, sofre ainda maior resistência, pois nela se aventa ou a apropriação do bem pelo Estado para sua posterior reprivatização ou, a própria desnecessidade de incorporação do bem desapropriado ao patrimônio público, medida que, apesar de típica da implantação de projetos urbanísticos, dá azo ao discurso de que o Estado se alinha ao capital do mercado imobiliário para a indevida maximização dos seus lucros, em detrimento do bem-estar da população. A leitura do instrumento, desta feita, deve ser realizada sob este complexo panorama (p.216).

Mas o autor entende e reafirma, a partir de Enterría (apud, APPARECIDO JR., 2017, p. 224), a seguinte interpretação:

Com efeito, Enterría utiliza uma figuração a fim de explicar que os conceitos jurídicos indeterminados têm um núcleo, no qual indiscutivelmente o objeto conceituado se encontra, um espaço de imprecisão, no qual a discricionariedade administrativa seria exercitável, e um halo, que delimitaria o que está definitivamente fora do conceito, cabendo, no direito urbanístico, e especificamente na desapropriação urbanística, a definição sobre estar ou não o fundamento da desapropriação albergado pelo dispositivo legal invocado nas razões expostas no respectivo processo administrativo que dá suporte ao projeto urbanístico desencadeador da medida. Para a desapropriação urbanística, como se verá, é especialmente importante esta medida: a publicidade e transparência dos procedimentos tendentes à expropriação estatal (diretamente ou por intermédio de seus delegados) para a implantação de projetos urbanísticos é o que possibilitará a aferição da aderência entre o motivo da declaração de utilidade pública ou interesse social e as finalidades da prática da medida (p. 224).

Dessa feita, diante da ausência de previsão legal da desapropriação urbanística na legislação urbanística, o discurso que tende a sua defesa acaba por interpretar uma possível indeterminação ou indefinição do seu fundamento legal para, na sequência, defender uma viabilidade prática da medida: a aferição do interesse público da medida seria baseada sobretudo em avaliações caso a caso, sendo isso suficiente para se sobrepor à regulamentação da legislação urbanística. A partir dessa perspectiva, o discurso então segue considerando que uma vez previstas as zonas a serem desapropriadas por extensão (ou seja, no entorno urbano) da realização da obra no Decreto de Utilidade Pública, esclarecendo quais se destinam à implementação da obra e quais se destinam à revenda, havendo portanto transparência pública e consenso a respeito, a Administração Pública estaria apta a realizar a desapropriação urbanística, inclusive para fins de revenda do bem público.

A desapropriação por zona (também chamada “extensiva”, ou “por extensão”) é prevista no “caput” do art. 4º do Decreto-Lei n. 3365/1941, que permite a desapropriação de área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina o decreto expropriatório e das zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. As condições para tais desapropriações sejam possíveis são a de que tais áreas já estejam indicadas na declaração de utilidade pública, sendo identificadas quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda./ A desapropriação realizada para posterior revenda dos terrenos é, por vezes, injustamente denominada “desapropriação especulativa”. Se é certo que esta modalidade de desapropriação não se confunde com a desapropriação urbanística - pois tem por pressuposto exatamente não haver projeto urbanístico para as zonas desapropriadas, que serão valorizadas excepcionalmente em razão da intervenção do Poder Público -, a denominação de “especulativa” não é, tampouco, correta (p.229).

Mais que buscar os elementos formais autorizadores da medida (que, por certo, deverão estar devidamente apontados no decreto expropriatório), mostra-se importante destacar o fato de que tais somente poderão ser considerados aptos a surtir o efeito de dar suporte técnico à desapropriação urbanística, se devidamente revelada sua necessidade ou utilidade para a implantação do projeto urbanístico correspondente (p. 234).

Neste ambiente, próprio da Administração Pública consensual - e do próprio direito urbanístico -, a desapropriação urbanística ganha condições formais de atuar de forma plena, seja para financiar intervenções realizadas diretamente pelo Poder Público, seja para viabilizar a realização de empreendimentos promovidos pelo capital privado, e destinados à sua remuneração (p. 239).

Seguindo nessa mesma linha, o discurso também argumenta pela previsão legal da concessão urbanística:

A previsão do instrumento, então passou a ser encortçada em vários planos diretores do Brasil, embora, ressalte-se, tal condição não seja essencial para que municípios firmem esse tipo de avença./ Sob este aspecto, já se apontou retro que independe do rótulo do instrumento jurídico-urbanístico utilizado para a concessão da implantação de projetos urbanísticos a definição da natureza jurídica da avença, já que o estabelecimento de concessões (em sentido amplo) para esta finalidade é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O fato de o instrumento “concessão urbanística” não constar da listagem dos instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade pouco afeta esta conclusão: é do próprio texto da lei federal que a listagem ali encontrada é aberta, podendo ser instituídos outros instrumentos congêneres (art. 4º, caput) (p. 255).

Diante da indefinição sobre a atual fundamentação legal do instrumento, o discurso sugere que, sendo verificado o interesse público da concessão do projeto urbano - uma vez sendo o projeto apresentado, avaliado e validado publicamente - a sua concessão urbanística estaria amparada na lei geral de concessões (federais e municipais), sem prejuízo de qualquer especificidade de o objeto da concessão, neste caso, ser o espaço urbano, e sem desvirtuamento do direito urbanístico orientado à função social da cidade.

No caso da legislação municipal de São Paulo, o referido projeto urbano necessário ao encaminhamento da proposta seria o PIU, e a legislação das concessões a que o autor se refere são a Lei de Concessões, Lei nº 14.917 (SÃO PAULO, 2009), e o PDE, Lei nº 16.050 (SÃO PAULO, 2014).

Esclarece a lei especial [PDE: Lei nº 16.050 SÃO PAULO, 2014] que a concessão será formalizada por um contrato que delegará a execução das obras urbanísticas (art. 2º), prevendo o plano diretor (art. 144, § 3º) que o

concessionário poderá obter sua remuneração mediante exploração dos terrenos, do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana, das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos e das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística (p. 256-7).

Ao tratar do objeto da concessão [Lei de Concessão Urbanística de São Paulo], a Lei n. 14.917/2009, em seu art. 3º, dispõe que podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico. O resultado desta intervenção, por sua vez, deverá ser uma área dotada, conforme o caso, de infraestrutura de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais, de transporte público de passageiros e viário público com pavimentação adequada, rede de telecomunicações, rede de gás canalizado e equipamentos comunitários destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social (p. 257).

Observa-se que os resultados em termos de parâmetros sociais e ambientais são essenciais ao projeto, afastando-se, destarte, também formalmente, a argumentação de que se trata de mera execução de obra pública de transformação ou qualificação física do meio ambiente urbano. Confirma esta assertiva, de forma ainda mais eloquente, o disposto no art. 10, que autoriza, em conformidade com os respectivos limites legais, a utilização pelo concessionário dos instrumentos jurídicos urbanísticos previstos na legislação vigente, tais como o direito de preempção, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a concessão real de uso e outros conexos para o adequado cumprimento da concessão urbanística. Este dispositivo, só per si, parece afastar a alegação de que instrumento delineado pela Lei Municipal nº 14.917/09 é simples concessão de obra pública - há, nos termos autorizados pela Constituição Federal e pela legislação federal de regência, a atividade do particular, em nome do Poder Público, nos termos por este elaborados, de atividades urbanísticas que são caracterizáveis como obras públicas e “não públicas”, além de encargos de natureza econômica que não se identificam com obras ou sua exploração. O particular implementa o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, consistindo as obras por si realizadas fonte precípua de sua remuneração, em meio para o atingimento deste fim (p. 257-258) ²⁵.

O que se observa a partir daí é a construção do discurso do PIU como um dispositivo suficiente para viabilizar a concessão urbanística e a desapropriação urbanística, prescindindo de qualquer instrumento de ordenamento urbano, prescindindo de projeto de lei, e cada vez menos vinculado aos fundamentos do programa de interesse público que o argumentaria. Este parece ser o efeito prático da implantação do PIU, especialmente em territórios dos EIXOS.

25 O autor conclui com a seguinte reflexão: “A contratualização das atividades urbanísticas, com a delegação de funções estatais a particulares, pode representar importante medida no financiamento da transformação ou requalificação urbana. [...] A promoção das funções sociais das cidades é dever do Estado, mas nada impede (ao contrário, tudo aconselha) que seja possível ao setor privado agir para que tal finalidade seja atingida - a atuação dos particulares baseada em projetos urbanísticos elaborados e implantados mediante procedimentos públicos e participativos, veiculados em processos administrativos em que as decisões sejam plenamente fundamentadas, deve ser não só autorizada como estimulada, respeitada a juridicidade da atuação administrativa” (APPARECIDO JR, 2017, p. 259-260).

4. Considerações finais

O presente artigo procurou demonstrar, a partir da análise de alguns movimentos em curso na política urbana de São Paulo, como os desenhos institucionais dos instrumentos urbanísticos em uso tornam normal a concessão do espaço urbano, isto é, a transformam em norma do desenvolvimento urbano. O discurso jurídico-administrativo que, exemplarmente, fundamenta tal prática, e os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e sobre o seu interesse público, não se balizam propriamente em noções de direito, do ponto de vista do direito à cidade, a não ser formalmente; mas sobretudo aparece como sendo relevante a verificação caso a caso dos seus efeitos práticos.

Pode-se observar ainda que, ao longo dos movimentos sobre a implementação dos PIUs em São Paulo, alcançando a sua última formulação relativa aos PIUs para os 24 Terminais Municipais de Ônibus, as experiências em andamento não correspondem nem ao processo administrativo nem ao processo participativo previsto na regulamentação do PIU, em que o discurso jurídico-administrativo pudesse apoiar a justificação sobre a aferição pública do PIU ser suficiente para a viabilidade da proposta. Nesses casos, o PIU parece ser um dispositivo para viabilizar a concessão do espaço urbano; e o Estado aparece como sendo um aparato jurídico-administrativo para realizar essa operação. Em última instância, esse processo parece sinalizar a formação de um regime de verdade da concessão do espaço urbano, que torna o espaço urbano, ele mesmo, o elemento que é objeto de concessão.

5. Referências bibliográficas

AGAMBEN, G. *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*. Trad. Vinicius Nicastro Honesto. Chapecó-SC: Argos, 2009.

_____. *Signatura Rerum (Sobre el metodo)*. Madrid: Anagrama, 2010.

APPARECIDO JR., J. A. *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. São Paulo: Juruá, 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.365/1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *LEI nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30.09.2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Decreto nº 56.901/2016 - Projeto de Intervenção Urbana*. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

D'ALMEIDA, C. H. Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana. In: *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. 1 ed. Rio de Janeiro : IPEA, 2016, p. 23 – 33.

D'ALMEIDA, C. H.; FRANCO, F. M.; ABREU, G. M. A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo: o projeto urbano como instrumento de transformação do território. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. v.12, p.53 - 74, 2015.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras*. 2016. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_Propostas-CO.pdf. Acesso em: 20.11.2017.

_____. *Consulta Pública dos PIUs do Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel*. 2017b. Disponível em: <http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminal-campo-limpo/>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *Consultas Públicas dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel*. Processos Participativos encerrados. 2017c. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/consultas-publicas/>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 01 de março de 2018*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ssOlq5zXpfP6Oo0AYJYWu1rt0MdiD46e/view>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

_____. *Editais de Chamamento Público nº 05/2017 para a apresentação de estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura para a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 24 terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, seus empreendimentos associados e seus perímetros de abrangência*. 2017d. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=239127. Ago. 2017. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *PMI Terminais de ônibus*. Apresentação. 2017f. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *Projeto de concessão de terminais de ônibus urbanos avança mais uma fase*. 2017e. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/noticias/?p=243319>. Out. 2017. Acesso em: 30.09.2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Câmara aprova pacote de concessões de Doria em 1ª votação*. 2017a. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/camara-aprova-pacote-de-concessoes-de-doria-em-1a-votacao>. Acesso em: 20.11.2017.

_____. *Prefeito Doria sanciona Lei que disciplina Plano Municipal de Desestatização*. 2017b. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/prefeito-doria-sanciona-lei-que-disciplina-plano-municipal-de-desestatizacao>. Acesso em: 20.11.2017.

SÃO PAULO (município). *Decreto nº 57.537, de 16 de dezembro de 2016. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo*. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/legislacao/decreto-no-57-537-de-16-de-dezembro-de-2016/>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. *Decreto nº 58.066, de 05 de janeiro de 2018. Dispõe sobre os Projetos de Intervenção Urbana que disciplina a concessão para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo, bem como dispõe sobre a análise dos processos de licenciamento que especifica*. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20180105&p=1&cliplD=FFUUN6S4AS1RSeCMEIG9C8KPLHE. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. *LEI nº 13.430/2002 - Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo*. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *LEI nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo*. Disponível em:

http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20140801&p=1&cliPID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *LEI nº 16.211/2015 - Concessão de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16211.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *LEI nº 16.402/2016 - Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. *LEI nº 16.703//2017 – Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização*. Disponível em: <http://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/4250-lei-n-16-703-de-04-10-2017-disciplina-as-concessoes-e-permissoes-de-servicos-obras-e-bens-publicos-que-serao-realizadas-no-ambito-do-plano-municipal-de-desestatizacao-pmd-introduz-alteracoes-na-lei-n-16-211-2015>. Acesso em: 29.11.2017.

SÃO PAULO URBANISMO. *Projetos de Intervenção Urbana dos Terminais Municipais Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público*. Proposta para a consulta pública. 2017. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PIU_terminais-municipais_2017_07.pdf. Acesso em: 30.09.2017.

SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Subsídio ao Macrozoneamento. São Paulo: SMDU, 2016. Apresentação em PPT.



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

**Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção
Urbanas**

Risk control: from Arco Tietê to the Urban Intervention Projects

Fernanda Pinheiro da Silva, mestra em Geografia Humana pela
USP, fepinheiro.geo@gmail.com.

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

A fim de debater o sentido das regulamentações sobre a produção do espaço, bem como o papel do privado na definição da política urbana, apresento uma reflexão que relaciona o Processo de Manifestação de Interesse (PMI) para o Arco Tietê à origem dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), instrumento urbanístico que tem sido empregado em estratégias de desestatização, como no caso do complexo do Anhembi. A inversão de capital no espaço urbano tem retorno de longo prazo, e quanto mais controle sobre os riscos, maior será o interesse de mercado pelo investimento. Tal aspecto orienta vínculos entre urbanização e financeirização, exigindo do poder público o desenvolvimento de instrumentos que respondam a isso, como é o caso das Operações Urbanas e Parcerias público-privadas (PPP). Ao analisar o Arco Tietê, reconheci esforços do Estado para criar novos mecanismos que facilitassem a proposição de intervenções pelo mercado para São Paulo. Assim, desde seu lançamento, nota-se um deslocamento de decisões estratégicas sobre o urbano para o setor privado por intermédio do aprofundamento do uso das PPPs, como abordado no artigo. Foi relevante reencontrar certos procedimentos deste PMI na regulamentação dos PIUs. Contudo, se a modelagem do Arco Tietê atraiu grandes atores do mercado, suas dimensões, o tempo entre as fases e a distância entre proposição e execução de licitações aparecem nas avaliações sobre o desinteresse subsequente dos mesmos. Assim, problematizo as estratégias para minimizar esses problemas, concentrando os PIUs em perímetros concisos, impondo prazos reduzidos e definindo a internet como mecanismo de participação social.

Palavras Chave: Urbanização, Planejamento, Parceria Público-Privada (PPP); Arco Tietê; Projeto de Intervenção Urbana (PIU).

Risk control: from Arco Tietê to the Urban Intervention Projects

With the aim of discussing the regulatory constraints over the production of space, as well as the role of private interests in the definition of urban policy, I explore the relationship between the Arco Tietê plan and the Projetos de Intervenção Urbanística (Urban Intervention Projects, or PIU in the Portuguese acronym), a planning tool that has been put to use in the privatization of public facilities, such as the Anhembi convention center. Capital investment on urban space has a long-term return, which means that the more predictable risks are, the more attractive such investments become for market players. This suggests links between urbanization and financialization, demanding tools that respond to the needs of investors, such as Urban Operations (*Operações Urbanas*) and Public-Private Partnerships (PPP). Analyzing the Arco Tietê plan, we identified efforts by the local government in creating instruments that make it easier for market players to propose urban interventions in the city of São Paulo. Since its beginning, the Arco Tietê plan shifted strategic decisions over urban policy to the private sector through the expansion of PPPs, as we analyze in the

paper. It is revealing, then, that certain procedures found in this plan are also found in the regulation of PIUs. However, if the design of the Arco Tietê plan initially attracted large market actors, its dimension, the time range between its phases, and the gap that separates the proposal and the execution of public bidding contracts are reasons commonly pointed out for the market's subsequent weak interest in the plan. We thus analyze local government strategies for overcoming such obstacles by delimiting PIUs in smaller areas, by shortening the plan's time length, and by using the internet as a tool for community participation.

Keywords/Palabras Clave: Urbanization; Planning; Public-Private Partnerships (PPP); Arco Tietê plan; Urban Intervention Projects, or PIU in the Portuguese acronym)

CONTROLE DE RISCO: DO ARCO TIETÊ AOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

O nexó lógico entre a reprodução do capital, suas crises de acumulação e o processo de urbanização impõe para os diferentes níveis do Estado brasileiro (poder público municipal, estadual e federal) a necessidade de ampliar em escala e intensidade os negócios que envolvem a produção do ambiente construído. Do mesmo modo, investimentos privados no espaço urbano têm retorno de longo prazo, e quanto mais controle sobre os riscos e comando sobre as condições de remuneração por parte do investidor, maior será o interesse de mercado pelo negócio viabilizado. Se, como sugere David Harvey (1990; 2013), esses aspectos orientam os vínculos entre o urbanismo e a financeirização, torna-se possível refletir sobre a produção capitalista das cidades a partir de análises sobre a construção e posterior revisão dos instrumentos urbanísticos.

As Operações Urbanas exemplificam esse caminho, e com facilidade tem-se acesso ao vasto arcabouço teórico e empírico que problematiza as múltiplas facetas desse mecanismo privilegiado para intervir nas cidades brasileiras, em especial, nas grandes capitais (ALFREDO, 1999; BAITZ, 2011; CARLOS, 2008; FIX, 2000; 2001; RAMOS, 2001; VAINER, 2013). A despeito da diferença entre as perspectivas teóricas adotadas e seus objetos de estudo, trata-se sem sombra de dúvida de um campo consolidado de argumentação. Instrumento para financiar obras de interesse público em um contexto de retração de orçamentária? Pelo contrário, as experiências que embasam tais pesquisas permitiram leituras distintas daquela preconizada pelo poder público, ao ponto de tratar a Operação Urbana como cortina de fumaça capaz de ofuscar até mesmo as projeções de setores progressistas vinculados ao planejamento.

O presente artigo encontra-se no interior dessa trajetória, e visa problematizar a questão por meio do reconhecimento de um novo instrumento urbanístico, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU). Seu ponto de partida é a análise sobre o desenvolvimento do Arco Tietê entre os anos de 2013 e 2016, cujos resultados estão detalhados na dissertação A urbanização e o movimento de regulação do urbano (SILVA, 2015). Já seu impulso recente esteve centrado na regulamentação específica do Projeto de Intervenção Urbana (decreto n. 56.901/2016), e na sua posterior utilização para dar vazão à lógica de desestatização da atual gestão da cidade de São Paulo¹.

Publicada em fevereiro de 2013, a primeira fase da chamada pública para projetos no território do Arco Tietê resulta na proposição de três PIUs, mediante compilação de propostas de instituições privadas de diferentes segmentos². Por conseguinte, em julho de 2014, o novo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo incluía definitivamente o Projeto de Intervenção Urbana nos marcos regulatórios da cidade e, em março de 2016, o mesmo receberia regulamentação específica por meio de decreto. É também no ano de 2016 que a

¹ Desde de 2017, a Prefeitura Municipal de São Paulo é governada por João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

² A complexa parceria estabelecida entre Estado e futuros investidores é percebida pela lista dos 17 proponentes aprovados na primeira fase do território estratégico Arco Tietê: (1) AECOM, Blac, Carioca Engenharia, Cowan e CR Almeida; (2) Arcadis Logos, Mia Lehrer, Patrícia Akinaga, PWC, RTKL (Consultores: Azevedo Sette Advogados); (3) Axal Consultoria e Projetos Ltda.; (4) Barbosa e Corbucci Arquitetos Associados Ltda.; (5) Candido Malta Campos Filho associado à Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica (FCTH); (6) Consórcio Triptyque (Triptyque Projetos Ltda., Argeplan, Phyrestore, APUR, NFU); (7) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.; (8) Construtora Odebrecht S.A. e Construtora OAS S.A.; (9) Construtoras Andrade Gutierrez S.A. e Queiroz Galvão S.A.; (10) Geométrica, UTC-Constran, Escola da Cidade; (11) Grupo Impulso; (12) IDOM Consultoria Ltda.; (13) IURBI Arquitetos Associados; (14) Magalhães & Associados, Figueroa Arquitetura e Urbanismo, Park Capital; (15) Planos Engenharia, Prof. Dr. Bruno Roberto Padovano e equipe e-DAU; (16) TC Urbes/ IBC; (17) Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem).

Prefeitura encaminha para a Câmara Municipal um projeto de lei referente ao Arco Tietê transformando-o em um único PIU, ainda que composto por outros quadros normativos internos. Contudo, em janeiro de 2017, o projeto de lei do Arco Tietê seria retirado da Câmara Municipal para revisões, ao mesmo tempo em que o Projeto de Intervenção Urbana se fortalecia como instrumento privilegiado para viabilizar as estratégias da recém-criada Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, servindo de suporte tanto para alienações como as do Complexo do Anhembi, quanto para as concessões de terminais de ônibus, parques e equipamentos como o estádio do Pacaembu.

A nosso ver, o aprofundamento das necessidades de controle e difusão de riscos pelo capital pode ser reconhecido no movimento de regulação do urbano. Desta perspectiva, os instrumentos urbanísticos aparecem, ao mesmo tempo, como potência e limite para os negócios urbanos, gerando a necessidade constante de reformulações. Em consonância com essa apreciação, e com a sequência de eventos apresentada anteriormente, defende-se neste artigo que o Arco Tietê esteve intimamente vinculado ao desenvolvimento dos Projetos de Intervenção Urbana.

Regulação e normativa: uma certeza invertida

Parte significativa das considerações apresentadas aqui apoiam-se em três frentes de investigação interligadas e conduzidas durante o Mestrado (SILVA, 2015). A primeira delas tomou como ponto de partida o significado do Arco Tietê dentro de uma nova concepção urbanística para a cidade de São Paulo, cujo pilar é o chamado Arco do Futuro. A segunda perseguiu vínculos entre um chamamento público para o Processo de Manifestação de Interesse do Arco Tietê e a revisão oficial do PDE, dada a simultaneidade entre ambos. E a terceira, fundamental para esta argumentação e por isso mais detalhada no artigo, procurou compreender os procedimentos adotados pela administração pública para elaborar um projeto urbanístico por meio de um mecanismo desenhado para viabilizar as Parcerias Público-Privada (PPPs), e posteriormente reconhecido na instituição do Projeto de Intervenção Urbana.

De forma breve, a primeira frente destaca-se pela análise da formação econômica e territorial deste perímetro em relação à metrópole de São Paulo. O Arco do Futuro recolocou a reestruturação da capital paulista na agenda urbana e, justificado pelas mudanças no ciclo de desenvolvimento de setores produtivos do capital, apresentou a intenção de modernizar estruturas fundamentais para a metrópole, a saber, o eixo de transporte circunscrito pela várzea de dois grandes rios, a malha ferroviária e os parques industriais. Para isso, foi decomposto em quatro Arcos territorializados (Tietê, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba), sendo o Arco Tietê “o primeiro passo no processo de construção do Arco do Futuro” (SÃO PAULO (Cidade), 2013d), ou seja, sua expressão territorial estratégica e prioritária.

Articulada com aspectos centrais da reestruturação produtiva do capital, a concepção dos Arcos se conecta aos principais vetores de valorização da cidade e, ao mesmo tempo, expõe a necessidade de atender determinações de uma nova configuração territorial do trabalho na metrópole de São Paulo. Além disso, a partir da análise de documentos oficiais e outros projetos, nota-se de que modo este Arco específico atualizou a demanda por intervenções públicas nos terrenos ao redor do rio Tietê, remontando projeções urbanísticas do final dos anos 1980.

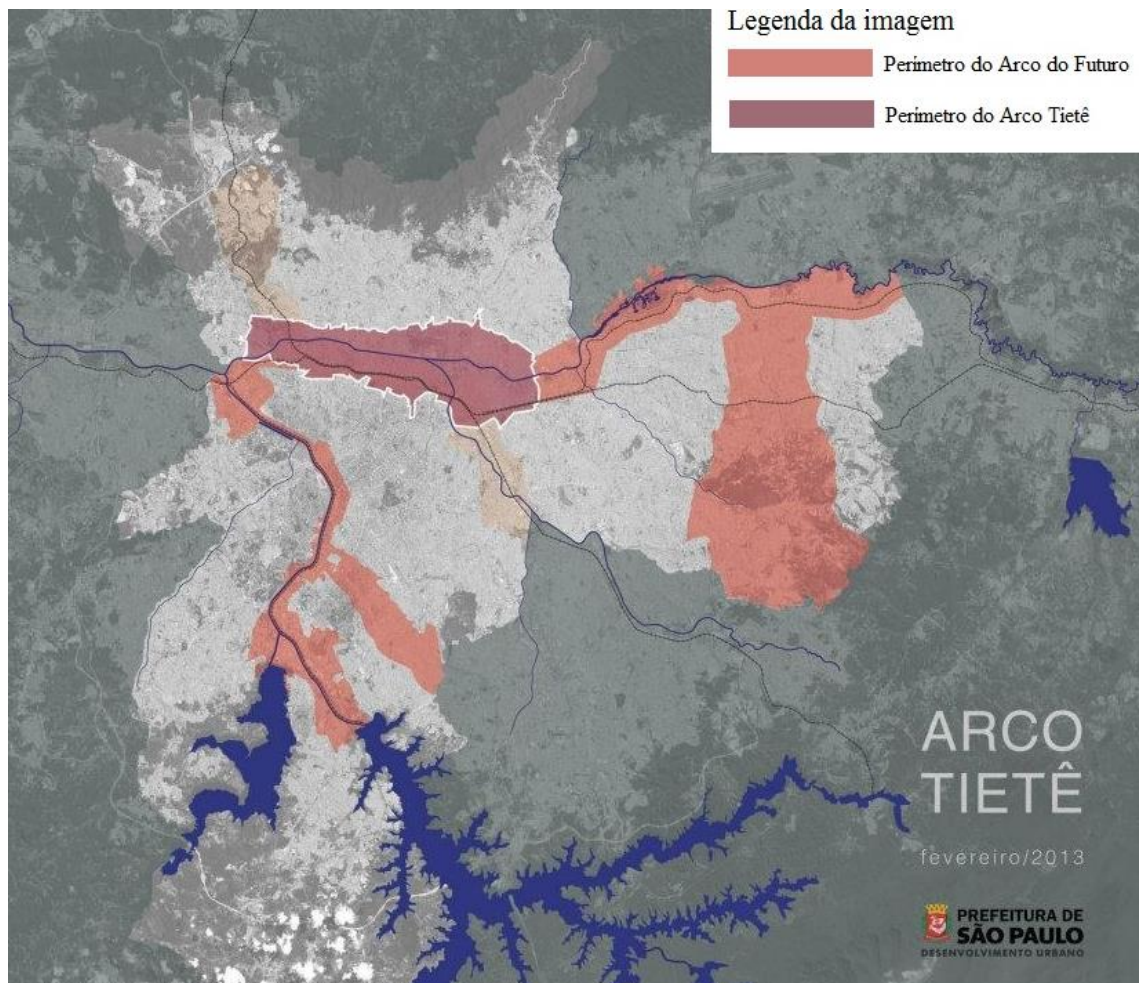


Figura 1 - Arco Tietê em relação ao Arco do Futuro

Trata-se de uma das primeiras imagens do Arco Tietê veiculada pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Destaca-se nela o perímetro do Arco Tietê (vermelho escuro) no interior do território estratégico do Arco do Futuro (vermelho).

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo.

O interesse pela reestruturação de um espaço consolidado respaldava-se na identificação da predominância das telecomunicações³, dos serviços⁴ e de negócios bancários e financeiros⁵ em relação ao setor industrial. Como bem pontuado por Alvarez (2013, p. 73),

Desde a crise dos anos 1980, um conjunto de antigas áreas industriais, desativadas, localizadas sobretudo junto às várzeas dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, prenunciava a obsolescência de parte do capital fixo da metrópole e, ao mesmo tempo, as potencialidades abertas pela localização

³ De acordo com Lencioni (2011, p. 143), “São Paulo, o núcleo metropolitano, constitui o espaço de maior densidade virtual do País. [...]. Os dados de 2003 indicam que a cidade de São Paulo tinha 49% desses domínios [‘com.br’ e ‘org.br’] do Brasil”.

⁴ Também de acordo com Lencioni (2011, p. 144), a cidade de São Paulo “é um local, por excelência, da gestão do capital. Essa condição pode ser medida pelo valor adicionado gerado no setor de serviços, que no ano de 2008 representava 78,5% do valor adicionado do município de São Paulo”.

⁵ De acordo com Bessa et al. (2012, p. 56), “O processo de concentração do setor [financeiro] já vem ocorrendo há décadas. [...] E, na década de 1990, [...] ocorre uma forte reestruturação do setor financeiro e uma concentração ainda maior no município de São Paulo”.

relativa destas propriedades e pela sua dimensão fundiária, em meio a uma intensa fragmentação.

Por sua vez, o Arco Tietê aparecia naquele momento como resposta à obsolescência de um espaço intensamente produzido, introjeta o dever de prover estruturas, equipamentos e serviços para suportar o desenvolvimento desses setores, e projeta intervenções para atender demandas técnicas de adequação da infraestrutura urbana. Como exemplo, vemos a projeção de uma “inovia” de fibra ótica juntamente com o aterramento da linha de alta tensão na zona norte da capital, ou mesmo a conexão dos sistemas rodoviários Anhanguera-Bandeirantes e Dutra-Fernão Dias. Além disso, é marcado pelo interesse de fortalecer o papel da cidade de São Paulo enquanto centro gerencial da metrópole, expresso na promoção de um Distrito Econômico da Metrópole, nos arredores do Anhembi.

Nos termos da produção capitalista das cidades, a reestruturação produtiva do capital imbrica-se com reestruturações urbanísticas, e as inúmeras edificações fabris (fábricas, galpões, armazéns) reaparecem na morfologia urbana como áreas degradadas. Contudo, se a identificação destas condições no interior do perímetro recortado pelo Arco Tietê servia para propagar a abertura de frentes de requalificação urbana pelo poder público, a nosso ver, as mesmas condições morfológicas explicitam que a produção dessa obsolescência é social, e que por meio delas pode-se reconhecer uma tentativa de atenuar crises de acumulação por meio de intervenções urbanas intensivas e de grande porte (HARVEY, 2011).

Com relação à segunda frente de análise, interessa destacar aqui apenas alguns aspectos do monitoramento dos canais de comunicação entre Estado e mercado durante a revisão do Plano Diretor Estratégico do município. No ano de 2013, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), em parceria com a SPUrbanismo, dá início a dois processos de alta complexidade e que exigiram o envolvimento de um número considerável de técnicos. De um lado, iniciavam o que ficou conhecido como a revisão participativa do PDE. Esse processo contou com inúmeras reuniões e oficinas de trabalho, e, ao todo, empreendeu 114 audiências públicas, envolvendo mais de 25 mil pessoas, como consta na plataforma de transparência pública Gestão Urbana. Em síntese, tratou-se de um esforço público para ampliar o debate sobre as diretrizes da política urbana municipal, com a finalidade de subsidiar a construção de um projeto de lei a ser enviado à Câmara Municipal. De outro, e ao mesmo tempo, SMDU e SPUrbanismo lançavam o PMI para o Arco Tietê, colocando em prática novos conceitos de uma política urbana ainda em debate no âmbito do PDE. Em sua primeira fase, esse processo mobilizou 26 instituições privadas para a apresentação de propostas urbanísticas para a área em questão, sendo que deste total 17 foram habilitadas a participar da segunda fase, e tiveram seus projetos considerados “tecnicamente adequados” (total ou parcialmente) pelo poder público⁶.

A simultaneidade entre os dois processos abria uma perspectiva inusitada. Tal como destacado na quarta sessão do Seminário Temático do Arco Tietê, em abril de 2013, “O PDE [Plano Diretor Estratégico] deverá consolidar, juridicamente, os sentidos socioeconômico e ambiental do território do Arco Tietê” (SÃO PAULO (Cidade), 2013b). Nesta ótica, as entidades cadastradas deveriam tomar como ponto de partida o PDE em vigência (2002), contudo, teriam a chance de apresentar propostas que envolvessem novas modelagens econômicas e jurídicas inéditas, como indicado desde o primeiro comunicado oficial,

Todas as propostas a serem formuladas deverão considerar o quadro legal de regulação urbana vigente, em especial as disposições do Estatuto da

⁶ Consta no Relatório Resumo que “As propostas recebidas foram analisadas ao longo de 60 dias por equipe técnica composta por profissionais da SMDU e da SPUrbanismo, além da contribuição de técnicos de várias outras áreas da Prefeitura Municipal, como transporte, habitação, verde e meio ambiente, finanças e planejamento” (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b)

Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430/2002), da Lei nº 13.885/2004 e legislação correlata que disciplinam a área de intervenção, podendo ser proposto o uso dos instrumentos jurídicos pertinentes e sugeridas eventuais mudanças na legislação municipal que se mostrem necessárias à implantação do projeto urbanístico, considerando-se, ainda, a Revisão do Plano Diretor Estratégico que ocorrerá no presente ano. (SÃO PAULO (Cidade), 2013a, p. 5)

É importante declarar que não foi identificada qualquer irregularidade legal na condução dos processos elencados, e as observações apresentadas são de cunho crítico relacional, não jurídico. Contudo, nota-se que a simultaneidade entre os dois processos foi responsável pela instauração de um canal privilegiado de diálogo entre o poder público e alguns entes privados. Dessa forma, mesmo com a abertura de um intenso processo de consulta pública, o poder público estreitava laços com o setor privado organizado por meio de empresas e consórcios, e preconizava uma aproximação entre o processo de revisão do Plano Diretor e as Parcerias Público Privadas.

De acordo com o artigo 146 do plano diretor de 2002, um *Projeto de Intervenção Urbana Estratégica* destinava-se apenas aos territórios cuja localização urbana permitia o recebimento de projetos urbanísticos e servia para a implantação de equipamentos capazes de dinamizar e qualificar a região circunstante. Além disso, englobava uma listagem com menos de 20 áreas que detinham essas características. Por sua vez, e a partir da promulgação do novo plano no ano de 2014, o *Projeto de Intervenção Urbana* é apresentado como figura indutora de transformações na Macroárea de Estruturação Metropolitana⁷, além de servir para alterar os coeficientes de aproveitamento de uso do solo previamente definidos no plano diretor e na lei de zoneamento, tal como descrito na Subseção II. Neste novo quadro regulatório, os PIUs aparecem como *instrumento urbanístico de mediação*, com o objetivo de subsidiar a construção de *instrumentos urbanísticos finalísticos*, como operações urbanas, áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessões urbanísticas.

Analisando o processo de expropriação camponesa na Inglaterra, Marx (1985) reflete sobre as “leis sanguinárias” e compreende explicita o sentido oculto implicado na construção dessa regulamentação, que é o de legitimar e naturalizar processos econômicos e sociais. O autor reconhece que a instituição de leis e normas está subordinada aos processos econômicos e sociais, mesmo que a questão apareça socialmente de modo contrário. Há portanto, uma inversão dos termos da questão, que se reflete caso analisado. Se os instrumentos urbanísticos aparecem socialmente como pressupostos para a produção da cidade, e para o andamento dos negócios, por esta ótica eles passam a ser compreendidos como forma jurídica e institucional capaz de explicitar os termos concretos da reprodução crítica do capital e do modo pelo qual ela se imbrica com o processo de financeirização da economia por meio dos negócios urbanos. Os instrumentos urbanísticos deixam de ser entendidos como condição, para serem pensados como instrumental capaz de dar reprodutibilidade para um determinado modelo de investimento.

A legislação urbana é produzida a partir de contradições de classe, e sua dimensão é fundamentalmente política. Deste ponto de vista, inovações procedimentais podem ser entendidas como processo de experimentação para a construção de novos modelos. O encadeamento proposto encara o Arco Tietê enquanto estratégia, mais ou menos

⁷ De acordo com o artigo 11 do Plano Diretor Estratégico de 2014, trata-se de um novo zoneamento que “caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia”, no qual insere-se o Arco Tietê (SÃO PAULO (Cidade), 2014).

conscientes, de atualização de novas modelagens urbanísticas, jurídicas e financeiras. Nestes termos, corroborou com o desenvolvimento de uma mediação institucional entre o interesse público e a necessidade de controlar riscos e comadar as condições de remuneração dos investimentos privados.

Por fim, a terceira frente de análise intensifica as considerações já apresentadas, e permite detalhar tanto os aspectos procedimentais e normativos do uso de um Processo de Manifestação de Interesse (PMI) na política urbana, quanto os seus impactos para a promoção de um projeto de intervenção urbana. Se as opções pareciam caminhar em direção às preocupações com o desenho, os resultados desta frente de pesquisa aproximaram a reflexão da instituição dos PIU, permitindo aventar certa continuidade lógica e relacional entre ambos. Assim, ainda que essa hipótese exija maiores esclarecimentos, o desenvolvimento a seguir serve para pontuar esse vínculo e apresentar inquietações preliminares.

Do Arco ao PIU: crise e Parceria Público-Privada na economia política da cidade

Como já assinalado, em fevereiro de 2013, a prefeitura lançava um chamamento para a apresentação de propostas para o perímetro envolvido pelo Arco Tietê. Dividido em duas etapas, a primeira tinha caráter conceitual, e a segunda tinha como objetivo o levantamento de estudos de viabilidade para as propostas compiladas na fase anterior. Mediante abertura do edital, a prefeitura solicitou proposições relativas ao planejamento urbanístico da área, à estruturação das normativas jurídico-urbanísticas viáveis, ao planejamento econômico e social do território, bem como propostas de mecanismos participativos que legitimassem o processo.

Para participar os interessados deveriam apresentar,

- a) Modelo urbanístico contendo hipóteses de transformação urbana, modificação de usos, melhorias no sistema de mobilidade e transporte em seus diversos modais, modelos tipológicos e de ocupação, inclusive vinculados ao melhoramento ambiental e da drenagem do território, hipóteses e estratégias de faseamento da intervenção;
- b) Modelagem jurídica apontando possíveis instrumentos ou processos que favoreçam a transformação, indução ou intervenção territorial;
- c) Estudos sócio-econômicos que demonstrem a promoção dos setores produtivos e a geração de emprego e renda, vinculado ao público alvo do projeto;
- d) Meios de Interação Social e Institucional que contenham estratégias de construção coletiva da intervenção com a participação da absoluta maioria dos agentes envolvidos com este processo. (SÃO PAULO (Cidade), 2013a, p. 4, grifos nossos)

Mas seu lançamento não implicava na abertura de licitação, e sua finalidade era exclusivamente a definição de objetivos, obras e equipamentos que passariam a compor o projeto do Arco Tietê. Além do mais, para participar do chamamento a instituição deveria arcava com todos os custos envolvidos na elaboração dos produtos, e estava claro que o poder público apenas ressarciria empresas e consórcios de maneira proporcional à utilização final dos projetos apresentados. Como esclarecimento, findada a primeira fase deste processo, a prefeitura dispôs de um montante de R\$ 2.910.000, que foi dividido entre os 17 proponentes habilitados. Nesta fase, os maiores beneficiários foram Urbem (R\$ 539.142,86),

Consórcio Odebrecht e OAS (R\$ 486 mil), Consórcio Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (R\$ 300.142,86), Idom (R\$ 298.142,86) e Camargo Corrêa (R\$ 240.142,86).

Adotando alguns critérios para a sistematização dessas propostas, nota-se a repetição de duas características: o privilégio das concessões como mediação jurídica para a execução de obras e serviços, e o destaque para o rio Tietê como justificativa de uma nova programação da vida urbana e da cidade⁸. Mediante análise da prefeitura, as proposições foram compiladas no Relatório Resumo para os Estudos de Viabilidade (Relatório Resumo) (SÃO PAULO (CIDADE), 2013b), e serviram tanto para definir o Arco Tietê a partir de três PIUs [Apoio Urbano Norte, Apoio Urbano Sul e Centralidade], instrumento urbanístico pouco detalhado até o momento, quanto para dar prosseguimento à segunda fase do processo.

Nem todos os entes habilitados tiveram interesse em participar da segunda fase do chamamento, e ao final foram entregues apenas 5 estudos de viabilidade. De acordo com informações verbais do diretor da SPUrbanismo coletadas em entrevista, as principais reclamações diziam respeito à longa duração do processo e à insegurança em relação aos encaminhamentos, ao passo que as proposições poderiam não se transformar em licitações. A isso, seguiu a elaboração de um projeto de lei que versava sobre o Projeto de Intervenção do Urbana Arco Tietê (PIU ACT), seu envio para a Câmara Municipal em dezembro de 2016, e o posterior arquivamento a pedido da nova gestão municipal em maio de 2017.

A trajetória descrita e as opções de procedimento adotadas para desenvolver o PIU ACT foram questionados desde o seu lançamento. Rolnik (2013), uma das primeiras a se posicionar, pontuou que a execução do planejamento urbano deveria partir de definições públicas e claras, com respectivo detalhamento dos objetivos de um plano, para, só depois, adotar o instrumento urbanístico mais adequado para este alcance.

nós ensinamos que primeiro se define o que se quer para a área, debatendo amplamente com a sociedade [...] uma vez definido o que se quer, discutem-se quais são os melhores instrumentos para implementar a proposta. O caminho que está sendo colocado agora é o contrário, ele começa com o instrumento, que é a parceria público-privada. A partir daí se definirá o projeto.

À época, Ferreira (2013) também apresentou inquietações relativas ao processo, e identificou nele a destinação de uma competência de caráter público do planejamento para o setor privado,

delegar o planejamento de uma área tão grande da cidade a empresas privadas é constatar que o Poder Público está, de alguma forma, renunciando à sua prerrogativa de fazer planejamento público. [...] é uma prerrogativa do poder público, pois ele tem enorme poder, o de dar a “cara” da cidade e fazer com que sua configuração, no futuro, seja mais ou menos democrática, mais ou menos pública, mais ou menos bem resolvida.

Reconhecemos em Ferreira (2013) e Rolnik (2013) a defesa de alguns pressupostos relativos ao planejamento: ele deve ser público, as decisões sobre a cidade devem ser tomadas pelo Estado em constante diálogo com a sociedade civil, e seus objetivos precisam ser traçados antes da escolha de instrumentos urbanísticos necessários para sua viabilidade. Por sua vez, o Arco Tietê parecia inverter esse sentido ao recorrer ao PMI. Seu ponto de partida era um mecanismo pouco utilizado ou mesmo conhecido, e por meio do qual seria formulado o desenho urbanístico do projeto, e definidas suas intenções e objetivos. Se, como presumiam os autores, a responsabilidade pela projeção futura da cidade deve ser fundamentalmente

⁸ Parte desta reflexão pode ser acessada por intermédio do artigo Natureza e consenso: uma reflexão a partir do rio Tietê (SILVA, 2018)

pública, haviam muitos riscos implicados neste deslocamento, em especial aqueles relativos à participação social e democratização do projeto e da cidade.

De acordo com Pedro Novais de Lima Jr. (2003, p. 22), a defesa de uma definição específica para o ato de planejar exige, conseqüentemente, a afirmação de certas práticas sociais específicas. Objeto em disputa, para compreendê-la é preciso buscar o fundamento das descrições do ato de planejar. Trata-se, portanto, de uma definição fundamentalmente política. Por isso, antes de prosseguir, um esclarecimento se faz necessário. A proposta deste artigo é apresentar de modo preliminar um vínculo lógico e processual entre o Arco Tietê, o PIU e as PPP, e questionar o deslocamento entre o papel do poder público e do setor privado na formulação do desenho e da política urbana. Contudo, não evocamos uma defesa abstrata do público, do Estado, e nem mesmo da sua soberania sobre o urbanismo e a produção da cidade. Entendida como “a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho” (MASCARO, 2013, p. 18), a forma estatal desponta como estrutura fundamental para manter a reprodução capitalista. O poder público opera enquanto “terceiro termo” nas relações entre capital e trabalho e, ao mesmo tempo, oculta sua ligação direta com a contínua troca de mercadorias e a manutenção da exploração do trabalho.

Não seria possível nem desejável explorar neste artigo a relação entre o Estado e a produção da cidade, mas reitera-se nele uma concepção crítica de planejamento urbano. Por outro lado, é preciso atentar para o movimento do real, e encarar a transformação das estratégias, práticas e discursos que movem o urbanismo. Neste sentido, interessa compreender de que modo essas mudanças ocorrem ao longo da história, pois elas dizem respeito ao aprofundamento, ou não, das práticas de segregação socioespacial.

Para elaborar um projeto urbanístico e suas respectivas modelagens jurídica e financeira, a municipalidade adotava um mecanismo pouco conhecido e gestado no âmbito das Parcerias Público-Privadas. Por meio desta opção, consórcios, escritórios e empresas tiveram a oportunidade de participar ativamente da definição de suas concepções, bem como da indicação de obras e serviços de seu interesse para o perímetro. Como contraponto, as operações urbanas em vigência no município de São Paulo, por exemplo, decorrem de projetos de lei elaborados pela municipalidade e embasados por termos de referência que justificam o interesse público das intervenções propostas para o perímetro. Desse modo, mesmo nos casos de contratação de terceiros para a elaboração de estudos urbanísticos e de viabilidade, o poder público retem sob sua posse a produção das concepções de futuro desses recortes espaciais. Além disso, desde que se tornaram *consorciadas*, suas contrapartidas devem ser previstas e arrecadas por meio de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), modelagem vinculada aos títulos financeiros da Bolsa de Valores, e regulada pela Comissão de Valores Mobiliários.

As operações urbanas serviram e ainda servem para flexibilizar um quadro estático de produção do ambiente construído imposto pela lei de uso e ocupação do solo e, de acordo com Rolnik (2000, p. 10-11) “têm em comum o fato de permitirem a flexibilização dos padrões urbanísticos vigentes, em troca de um pagamento que pode ser efetuado em dinheiro, em melhorias de infraestrutura, ou na construção de habitação popular”. Contudo, e ainda assim, a análise das 17 propostas habilitadas e do Relatório Resumo em questão indica uma manifestação de interesse comum por padrões urbanísticos ainda mais flexíveis.

Em publicação de balanço dos 10 anos da lei federal das PPPs, Reis e Jordão (REIS, 2015) apresentam uma reflexão sobre a participação de parceiros privados na concepção de projetos públicos. De acordo com os autores, o Estado possui quatro alternativas para desenvolver projetos, podendo (a) elaborar internamente a partir do quadro técnico; (b) firmar convênio ou termo de cooperação com instituições previstas; (c) contratar por meio de

licitação ou dispensa, nos termos da lei; ou, a partir dos Decretos Federais 5.977/2006 e 8.428/2015, (d) autorizar elaboração de estudos e projetos por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), quando de iniciativa pública, ou Manifestação de Interesse Privada (MIP), para casos de iniciativa privada. Ao longo do texto, os autores deixam claro que, para ambos, um dos pressupostos para o planejamento é que “faz mais sentido ter gestores qualificados para *coordenar* projetos do que ter especialistas públicos em número suficiente e tecnicamente aptos a *elaborá-los integralmente* nas mais diversas áreas” (REIS, 2015, p. 208). Deste modo, defendem que a utilização de PMIs e MIPs pode induzir uma aproximação desejável entre poder público e iniciativa privada, e pontuam desafios e melhorias factíveis aos procedimentos analisados.

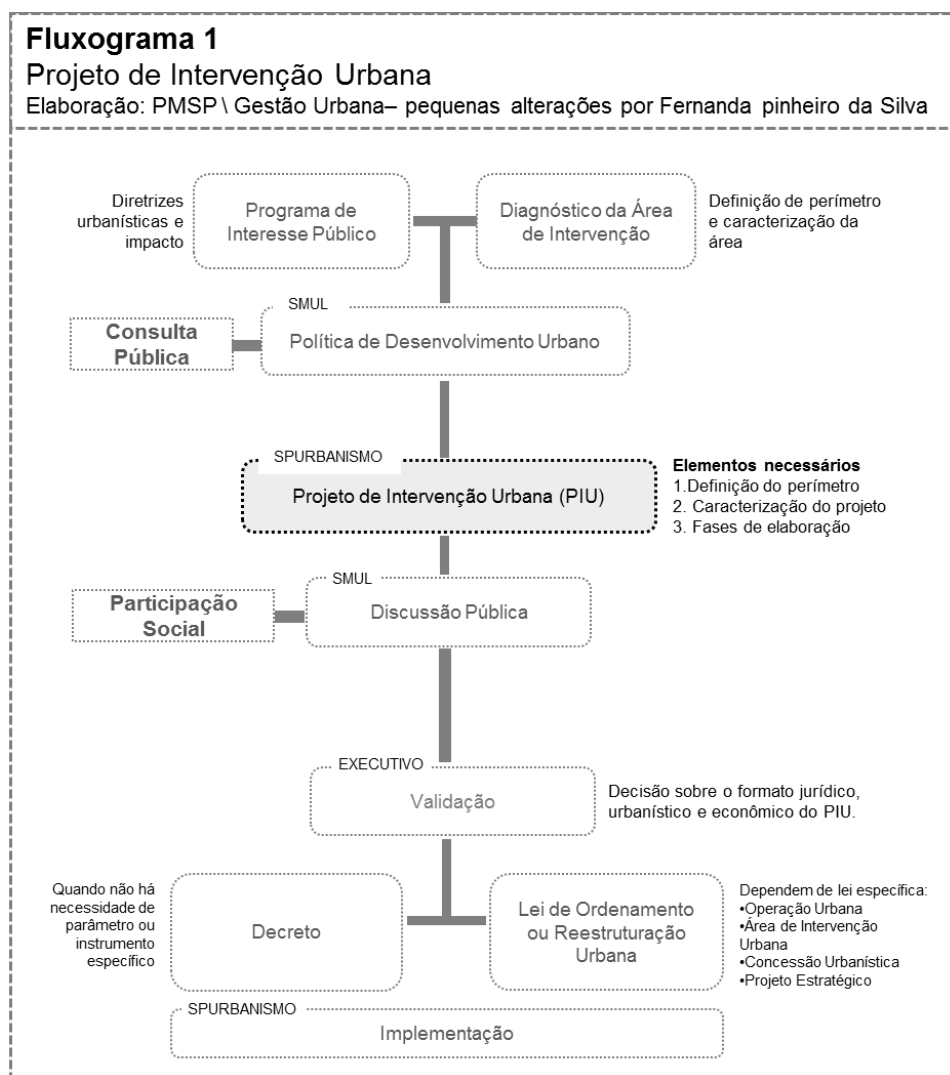
Por mais que pesem as divergências teóricas, metodológicas e políticas em relação às proposições de Reis e Jordão (2015), nota-se nessa análise um detalhamento esclarecedor. Com base na definição precisa dos dois formatos de manifestação de interesse, tomamos conhecimento dos contornos regulatórios de um procedimento que foi utilizado para definir um projeto urbanístico. Por meio desta inovação, a pergunta deixava de ser apenas *como empreender* determinado objetivo, e se deslocava para *o que fazer* em um determinado território.

Além disso, com enfoque nas experiências brasileiras de MIP e PMI em diferentes níveis da federação, Reis e Jordão destacam que a principal característica desses procedimentos é a flexibilidade administrativa, condição para sua viabilidade. Diferente do habitual, essas manifestações de interesse flexibilizam (a) o grau de maturidade do objeto, que pode ser detalhado ou não; (b) o cronograma, que pode ser alterado ao longo do processo; (c) o conteúdo, que admite mudanças de natureza técnica e de modelagem jurídica; (d) o impacto financeiro, que está sujeito a variações em função das modelagens apresentadas; bem como (e) o procedimento em si, que pode ter uma ou mais fases, e ser iniciado por MIP, PMI, ou mesmo tratar-se de um PMI em função de uma MIP. O processo deixava a iniciativa privada livre para propor não apenas ideias e modelagens para uma porção da cidade, mas também a *concepção de embasamento do projeto*, com justificativas e finalidades. Estruturado em duas fases, o uso desse mecanismo de mediação pressupunha que a base conceitual do Arco Tietê seria elaborada em parceria direta com o privado, e assim o foi. Entretanto, se “a inexistência de regras bem definidas, ao invés de configurar um problema, consiste em traço essencial das manifestações de interesse” (REIS, 2015, p. 210), e se no caso estudado o PMI serviu para a elaboração de propostas variadas por diferentes instituições, em todas as proposições habilitadas há um reforço explícito do uso das PPP em suas formas variadas (patrocinada e administrativa, e as concessões urbanísticas), que aparece no texto como uma *condição* para viabilizar as obras e serviços apresentados.

Em consonância com esta definição, sinalizamos novamente que o Arco Tietê foi utilizado como teste, mais ou menos consciente, de vínculo entre um Processo de Manifestação de Interesse e o desenvolvimento da política urbana. Neste processo, a Prefeitura Municipal de São Paulo absorvia estruturalmente diretrizes de flexibilização das leis de uso e ocupação do solo, e perspectivas de promoção direta de projeções urbanísticas pela iniciativa privada. Por sua vez, o decreto de regulamentação específica do Projeto de Intervenção Urbana passaria a reconhecer institucionalmente o procedimento utilizado para elaborar o projeto do Arco Tietê, e incluía, por sua vez, a Manifestação de Interesse Privada. Consolidado juridicamente pelo PDE e detalhado por meio decreto específico, o PIU torna-se um *instrumento urbanístico de mediação*. Seu objetivo passa a ser a elaboração de projetos urbanísticos e modelagens jurídicas e financeiras para *instrumentos urbanísticos finalísticos*, como operações urbanas, áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessões urbanísticas.

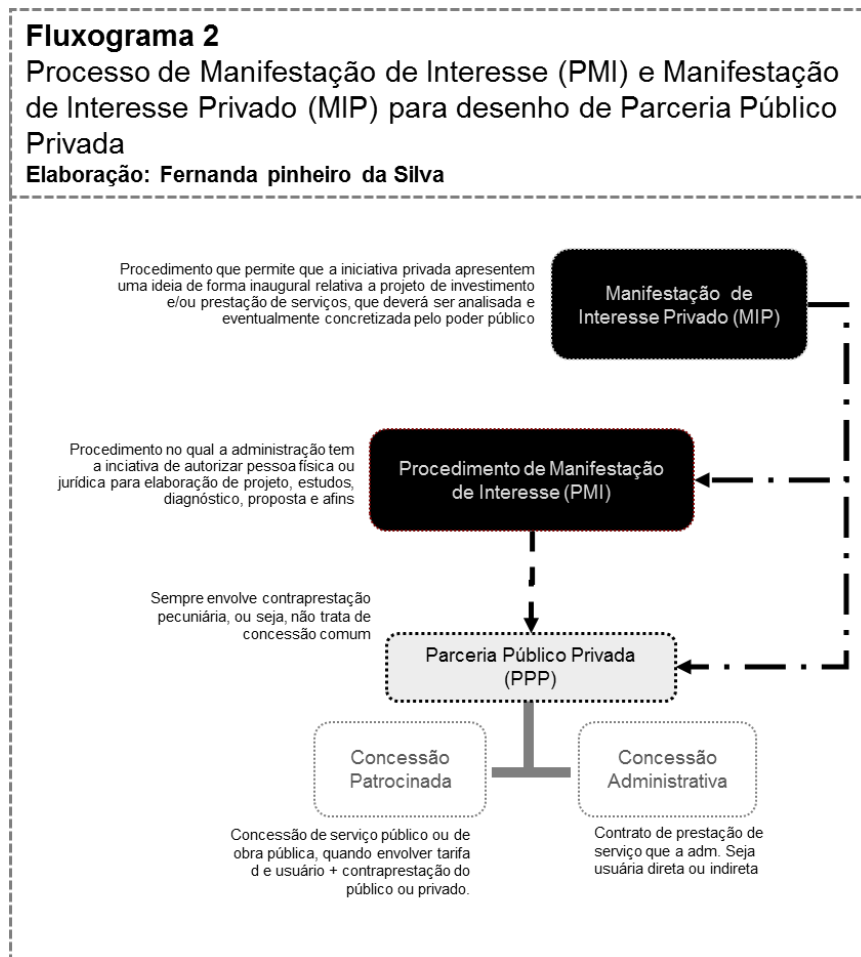
Em consonância com estes paralelos, avalia-se que o poder público institucionalizava um veículo privilegiado de diálogo entre a administração pública e os principais interessados no circuito de remuneração financeira por meio da produção do espaço urbano. Contudo, do ponto de vista dos vínculos entre a mobilização e remuneração do capital financeiro, a renda objetada por meio da propriedade privada da terra e os ganhos com a produção do ambiente contruído, onde se encontra esse movimento normativo e regulatório do planejamento e dos negócios urbanos?

Os fluxogramas a seguir ilustram as possíveis interações entre o PIU e os mecanismos procedimentais regulamentado no âmbito da lei das PPPs.



Elaborado pela SPURbanismo, o **Fluxograma-1** trata do procedimento oficial dos Projetos de Intervenção Urbana e foi reproduzido com pequenas alterações. Como indicado, a constituição de um PIU pressupõe a definição de um programa de interesse público, com diretrizes e estudos de impacto, e a elaboração de um diagnóstico da área de intervenção, com estabelecimento de perímetro e caracterização do território, ambos sujeitos à consulta pública. Além disso, antes da *validação* urbanística, e da formatação jurídica e econômica, o

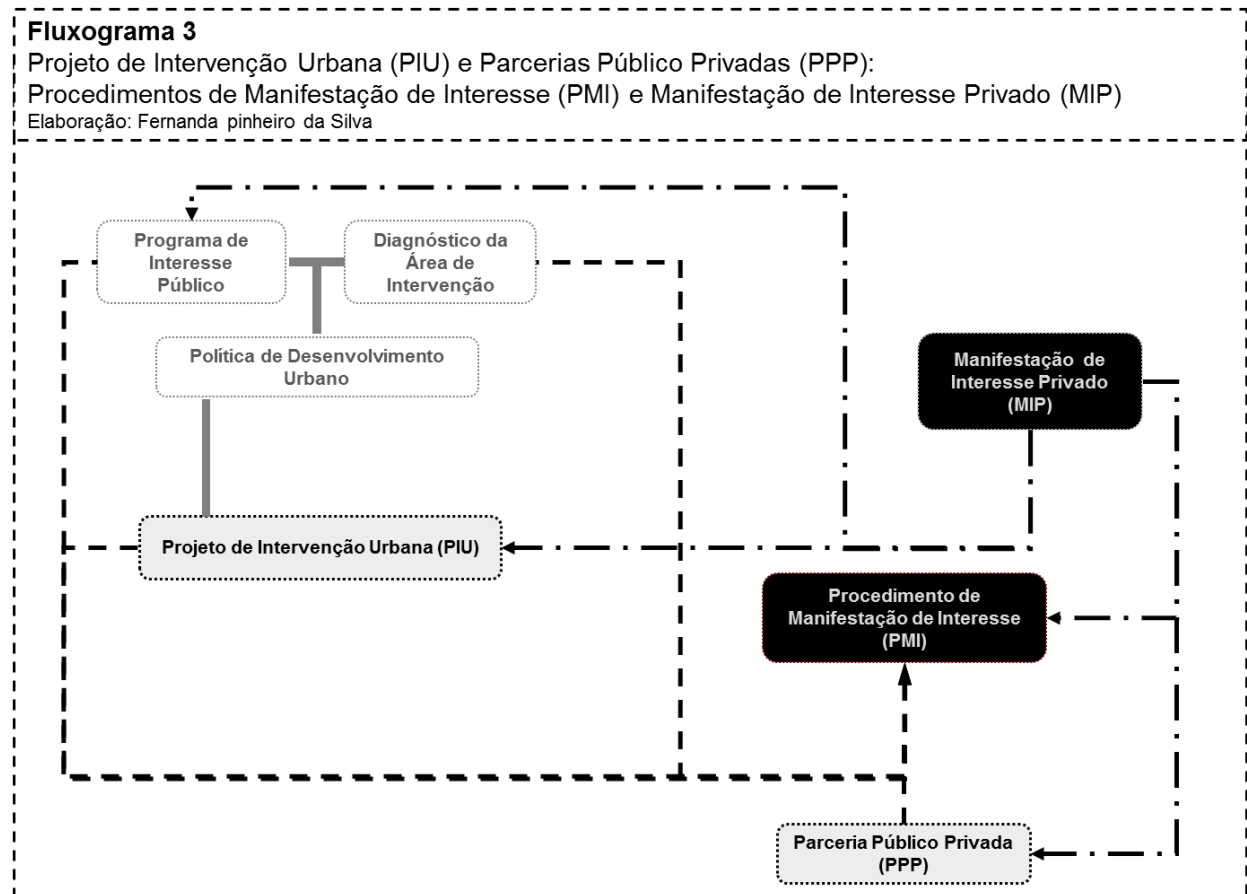
poder executivo deve realizar nova consulta, a fim de garantir participação da sociedade na sua formulação. O fluxo ilustra bem o *caráter de mediação* deste instrumento urbanístico, cujo produto final deve ser formatado por meio de decreto ou lei específica, de acordo com as exigências do instrumento urbanístico finalístico adotado [Operação Urbana Consorciada (OUC); Área de Intervenção Urbana (AIU); Concessão Urbanística; Projeto Estratégico].



Por sua vez, o **Fluxograma-2** procura retratar de modo sintético como as concessões patrocinadas e administrativas podem ser viabilizadas no âmbito das Parcerias Público-Privada, a partir dos Decretos Federais nº 5.977/2006 e nº 8.428/2015 e do Decreto do Estado de São Paulo nº 57.289/2011, e deixar claro que não existe uma trajetória específica entre MIP e PMI, tal como descrito por Reis e Jordão (2013).

Por fim, o **Fluxograma-3** foi elaborado para representar as maneiras de articulação entre o PIU, o PMI e a MIP, e em busca da ilustração de uma problemática oculta, que conecta o PIU e as PPPs. A nosso ver, o **Fluxograma-1** não explicita um aspecto importante previsto pela normativa específica, e no retrato elaborado com o **Fluxograma-3**, nota-se que o PIU pode se originar de MIPs, ou ser construído a por meio de PMIs, tal como foi ocorrido com o Arco Tietê. Ao incluir mecanismos da PPP, os Projetos de Intervenção Urbana reiteram que a concepção e o desenho do projeto pode variar de acordo com o interesse do privado, bem como a escolha dos instrumentos urbanísticos finalísticos. Além disso, esta metodologia

admite novas modelagens jurídicas e econômicas não previstas, mas acordadas posteriormente por meio de decretos.



Desde meados da década de 1970, a expansão neoliberal que resultava dos novos parâmetros da acumulação flexível produzia também um novo modelo de urbanismo reconhecido pelo emprego de termos como planejamento estratégico e marketing de cidades (HARVEY, 2011). Implementado no Brasil em especial a partir dos anos 1990 (LIMA JR, 2003; VAINER, 2013), a utilização deste modelo na política urbana se consolida principalmente por meio das operações urbanas.

Tratando dessa relação, Mariana Fix (2000, p. 10) apresenta as operações urbanas enquanto:

“modernas” formas de parceria, que tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, devendo, portanto, assumir forçosamente apenas o papel de “promotor” (ou “indutor” e “regulador”), e criar condições para facilitar a instalação de infraestrutura pela própria iniciativa privada.

Para a autora, o instrumento estabeleceria uma parceria de nova ordem na política urbana, na qual o setor privado responsabiliza-se pelo pagamento de contrapartidas a fim de adquirir potencial construtivo adicional e, em troca, angaria a certeza de que irá reincorporar esse desembolso por meio de intervenções públicas na mesma área de seu investimento. O outro lado dessa parceria seria a captação de recursos para viabilizar obras de interesse público por intermédio dessas contrapartidas. Contudo, para viabilizar a operação, o Estado

responsabiliza-se pela aplicação desses recursos no mesmo local que os concentra, e garante a provisão de infraestrutura, além de altas taxas de rendimento futuro para o investimento privado.

Em uma acepção relacional e ampla, a parceria privada refere-se às diferentes formas de acordo firmado entre administração pública e particulares, desde que respaldada pela execução de serviços e obras de interesse público. Sob esta ótica, Fix (2000, p. 9-10) identifica as operações urbanas enquanto uma forma jurídica e econômica que consolida essa parceria no planejamento urbano e encobre que mais uma parcela do fundo público estava sendo transferida ao setor privado.

Contudo, em uma acepção normativa e circunscrita, as Parcerias Público-Privadas respondem sempre por um mecanismo de concessão, e devem ser empreendidas por intermédio de leis que regulam esta modalidade de contrato. Apoiado nessa distinção, Ricardo Baitz (2011) discorre sobre deslocamentos imputados à política urbana a partir de um outro instrumento urbanístico, a Concessão Urbanística.

A rigor, as Operações Urbanas não constituem Parcerias Público-Privadas, pois é o poder público que se encarrega da promoção da obra que dinamiza a região. Contudo, o espírito incitador da economia previsto nas PPPs já se faz interiorizado nas Operações Urbanas, e a Concessão Urbanística o externaliza. (BAITZ, 2011, p. 210-211)

Baitz (2011, p. 214) identifica que o maior risco para o setor imobiliário continua sendo “a possibilidade do capital invertido em edificações não se valorizar acima das médias”. Nesse sentido, tanto a Operação Urbana Consorciada (OUC), como a Concessão Urbanística surgem como “instrumentos e políticas que asseguram uma rentabilidade superior ao circuito financeiro”. Entretanto, se nos dois casos há dispersão dos riscos, por meio da segunda o domínio sobre a propriedade privada da terra desloca-se para o investidor privado sem que ele tenha que contabilizá-la no investimento inicial.

As Operações Urbanas anteciparam o espírito incitador das PPP na política urbana, e potencializaram uma cadeia de processos que se liga às Leis de Desfavelamento e Operações Interligadas, promovidas na cidade de São Paulo no fim da década de 1980. Por sua vez, a Concessão Urbanística permitia a externalização completa desse espírito, e viabilizava-se por meio da conquista, por parte do setor privado, de alguns direitos exclusivos do poder público, como a exploração de terras públicas e a desapropriação de terrenos privados, bem como o direito de cobrar tributos pelo uso de um imóvel por tempo determinado.

Se o investimento de capital no ambiente construído é um processo de remuneração em longo prazo, por outro lado, além dos lucros envolvidos na produção direta, a mercadoria produzida incorpora uma parte da mais-valia produzida socialmente por meio da renda da terra. A Concessão Urbanística aparecia naquele momento enquanto forma capaz de renovar a segurança das OUC, e permitir o acesso à propriedade da terra sem os riscos envolvidos na compra. Além disso, o investidor repassava para o Estado os riscos de um retorno insuficiente e, principalmente, a absorção da obsolescência do espaço produzido. Baitz (2011, p. 211) sintetiza a questão da seguinte forma,

o experimento de uma PPP envolvendo a urbanização: através dela o município desenvolve um projeto executivo e habilita os interessados a implementá-lo. Além do projeto, a municipalidade outorga o direito de desapropriação, exclusivo do poder público, à iniciativa privada, de modo que o projeto encontre sua viabilidade jurídica. Por sua vez, a viabilidade econômica se faz pela própria demolição-incorporação-venda previstos na reurbanização da área-foco, o que merece ser relativizado à medida que a iniciativa privada poderá reter a propriedade das edificações e habilitar a

venda de direitos abstratos, como a possibilidade de morar em um apartamento por 100 anos.

Circunscrito nesse processo, o Arco Tietê apontava para uma de suas franjas. Se a PPP “funciona como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (FIX, 2000, p. 11), e se seu aprofundamento permitiu “por um lado uma série de lucros extraordinários e por outro lado, assegurarem uma inversão contínua de capital” (BAITZ, 2011, p. 214), o desenvolvimento do Arco Tietê nos colocava diante de uma relação nova. Como pontuado pelos autores, Operações Urbanas Consorciadas e Concessões Urbanísticas explicitam de que modo o poder público zelou pela segurança dos investimentos privados, criando condições de acesso aos fundos públicos destinados às obras de desenvolvimento urbano.

Inserido nesse processo, o Arco Tietê evidenciada uma de suas franjas, que a nosso ver se conceta à definição e regulação dos Projetos de Intervenção Urbana. A partir do PIU, o setor privado conquista institucionalmente um canal direto de negociação com o Estado, sem qualquer regulamentação prévia para o projeto final, e com a premissa de possíveis parcerias. Encampado como uma nova estratégia da política do espaço, o Arco Tietê engendrava mecanismos de concessão ao privado do direito de designar finalidades, objetivos, obras mais rentáveis, além das mediações jurídicas e econômicas de uma projeção urbanística. Por sua vez, o Projeto de Intervenção Urbana insurge como meio, como mediação sem modelo fixo de controle de risco, ou pré-definição de formato para intervir na cidade. Pelo contrário, e a nosso ver, sua criação aprofunda a realização das determinações apresentadas por Baitz (2011) e Fiz (2000), e evidencia com clareza que o curso deste processo vai de encontro à concessão pública de uma prerrogativa pública, nos termos de Rolnik (2013)) e Ferreira (2013): a produção de representações do espaço, suas concepções, bem como do formato e modelo adotado para sua realização.

Considerações Finais

As ideias apresentadas ao longo do artigo buscam retratar de modo preliminar mais uma investida de procedimentos vinculados às Parcerias Público Privadas na política urbana paulistana, que permite o acolhimento de propostas de intervenção urbanística de grande porte elaboradas a partir da iniciativa privada de agentes que representam o grande capital urbano. A simultaneidade entre o Processo de Manifestação de Interesse (PMI) para o Arco Tietê e a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo fortalece essa escolha, e garante sua consolidação jurídica. Por sua vez, o decreto de regulamentação específica do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) institucionaliza de uma vez por todas a prerrogativa do interesse do ente privado no desenvolvimento do projeto e do desenho urbano. Sem usar de qualquer irregularidade legal, o Estado consolidou juridicamente o que chamamos de *instrumento urbanístico de mediação*. E, de acordo com os estudos empreendidos, sua realização tem a potência de privatizar mais do que um serviço ou obra, mas a concepção e elaboração de projeções urbanísticas de grande impacto na cidade de São Paulo.

Entende-se que os instrumentos urbanísticos podem demarcar momentos importantes do processo histórico de planejamento urbano e urbanismo. Respondem pela necessidade, incessante, de criação e aperfeiçoamento modelos reprodutíveis e de controle cujo sentido é uma contradição marcada pela potência dos negócios com a urbanização, e pela luta e resistência de movimentações sociais. As tensões entre lei de uso e ocupação do solo e planos diretores revelam que, na história recente, a regulação do urbano é, ao mesmo tempo, impulso e restrição para o processo de urbanização, e exige a criação constante de estratégias de flexibilização. O sentido geral é a mobilização, a critério do capital, da

imobilidade de usos e intensidades de uso do solo na cidade, ou seja, a transformação do zoneamento em uma moeda de troca. E o caráter deste estudo específico é indicar a existência de uma continuidade lógica que incorpora o movimento iniciado pelo Arco Tietê, e se radicaliza por meio do PIU.

Por fim, é preciso atentar para uma ressalva imprescindível. No Brasil, a defesa do planejamento estatal com vistas ao desenvolvimento social está ligada à conquista de direitos sociais básicos, tais como habitação, transporte, emprego e, até mesmo, alimentação. A crítica, portanto, precisa incorporar teoricamente as condições materiais de uma sociedade na qual o saneamento básico aparece como privilégio de classe. Neste quadro, a luta pelo acesso aos serviços públicos mais básicos ganha um caráter radical e, ao mesmo tempo, seria preciso ultrapassar as ilusões de que apenas essas conquistas bastariam para pôr fim ao sentido crítico da urbanização capitalista.

Reforçamos, assim, a existência de distinções fundamentais entre as reformas, a exemplo da urbanística, e as perspectivas de transformação radical de uma sociedade cuja base é a exploração do trabalho. Para fundamentar esse ponto de vista, recuperamos Luxemburgo (1990, p. 23), que sem descartar o papel das lutas sociais imediatas e cotidianas assinala que “a luta pela reforma social é o meio, a revolução social é o fim”. Contudo, chamando atenção para os perigos de autonomizar a reforma como frente de luta, a autora esclarece que,

A reforma legal e a revolução não são métodos diferentes do processo histórico que se possam escolher à vontade [...]. Quem se pronuncie a favor da reforma legal, em vez do encontro com o poder político e da revolução social, na realidade não escolhe uma via mais agradável, mais lenta e segura, conduzindo ao mesmo fim; em vez de edificar uma sociedade nova, contenta-se em modificações sociais da sociedade anterior. [...] querem suprimir os abusos do capitalismo, mas não o capitalismo (LUXEMBURGO, 1990, p. 100-101).

Nesses termos, retomamos de forma breve o conceito de *urbanização crítica* de Damiani (2000, p. 30), por meio do qual ela identifica concretamente a “impossibilidade do urbano para todos, a não ser que se transformem radicalmente as bases da produção e da reprodução sociais”. Planejamento e urbanismo revelam-se insuficientes para contornar as contradições postas pela reprodução crítica do capital e, ao mesmo tempo, fundamentais para a estruturação de estratégias de sobrevivência do capitalismo, tal como as identificadas ao longo do artigo. A centralidade dada à regulamentação urbanística não está de maneira alguma vinculada a qualquer expectativa de transformá-los, ou mesmo de aprimorar seu funcionamento. Pelo contrário, entende-se que a luta urbana real está no campo da prática espacial e, deste ponto de vista, mesmo que ela inclua contraditoriamente as regulações e os inúmeros constrangimentos burocráticos envolvidos pela institucionalização da política, sua potência de transformação real situa-se exatamente nos desvios e subversões ao movimento da norma.

Bibliografia

ALFREDO, A. *A luta pela cidade na metrópole de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ALVAREZ, I. Ap. P. A plasticidade da metrópole de São Paulo: Reprodução do espaço, financeirização e propriedade da terra. In: PROCESOS EXTREMOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD. DE LA CRISIS A LA EMERGENCIA EN LOS ESPACIOS MUNDIALIZADOS

/ PROCESSOS EXTREMOS NA CONSTITUIÇÃO DA CIDADE. DA CRISE À EMERGÊNCIA DOS ESPAÇOS GLOBALIZADOS, 2013, Sevilla. *Actas...* Sevilla: Universidad de Sevilla, 2013. p. 67-75.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. p. 11-74.

BAITZ, R. *Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BESSA, V. et al. Território e desenvolvimento econômico. In: COMIN, A. et al. (Org.). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade*. São Paulo: SMDU/Cebrap/Unesp/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. p. 127-170.

CARLOS, A. F. A. *Reprodução do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008.

DAMIANI, Amélia Luisa. A metrópole e a indústria. *Terra Livre*, São Paulo, n.º 15, p. 21-37, 2000. Disponível em: <http://www.agb.org.br/2012/files/TL_N15.pdf#page=19>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FERREIRA, J. S. W. Que futuro para o arco do futuro? *Cidades para que(m)?*, São Paulo, 25 fev. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/2/25/que-futuro-para-o-arco-do-futuro>>. Acesso em: 2 out. 2013.

FIX, M. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, ano 1, n.º 3, p. 23-27, 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_Complementar/Ae03-2015.04.16-fix-_Formula_Magica_Parceria.pdf>. Acesso em: 08 out. 2015.

FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GESTÃO URBANA SP. Disponível em: <<http://gestaourbanasp.org/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

HARVEY, D. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Boitempo, 2013.

LENCIONI, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.º 120, p. 133-148, 2011.

LIMA JR., P. N. *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”*. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma social ou revolução?* São Paulo: Global, 1990.

MARX, *O Capital*. v. 1. Livro Primeiro. Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MASCARO, A. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

RAMOS, Aluísio. *Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo: espacialidades diversas do bairro da Água Branca*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2001.

REIS, T.; JORDÃO, E. A Experiência Brasileira de MIPs e PMIs: Três dilemas da aproximação Público-Privada na concepção de projetos. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael (Coord.). *Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. *Revista dos Tribunais*, 2015.

ROLNIK, R. Arco do Futuro: começando mal? *Blog da Raquel Rolnik*, São Paulo, 15 fev. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/02/15/arco-do-futuro-comecando-mal/>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

ROLNIK, R. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. *Anais...* Campinas: Puccamp, 2000. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

SÃO PAULO (CIDADE). Chamamento público (2013). Comunicado de chamamento público n.º 1/2013/SMDU. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, fev. 2013a.

SÃO PAULO (CIDADE). Relatório Resumo (2013). Comunicado de chamamento público n.º 1/2013/SMDU: Relatório resumo para os estudos de viabilidade. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, set. 2013b. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/arco_tiete/ARCO_TIETE_2aFase_RelResumo_DO_Nov.pdf>. Acesso em: 8 out. 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). *Arco Tietê: cenários de desenvolvimento*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo/SPUrbanismo, 2013c. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/arco_tiete/ArcoTiete_CenariosdeDesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 1º out. 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). Arco Tietê. Relatório Resumo. 2ª Fase do Chamamento Público n.º 1/2013/SMDU. São Paulo: PMSP/SPUrbanismo, 2013d. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/arco_tiete/ACT_2aFase_AP_DO_Nov.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto Arco Tietê. Seminário Temático. Registro de Reunião – 11/04/2013. *Prefeitura de São Paulo*, São Paulo, 2013e. Não paginado. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/arco-tiete/registro-sesao-20130411.pdf>. Acesso em: 17 out. 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei n.º 15.893, de 7 de novembro de 2013. Operação Urbana Consorciada Água Branca. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2013.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei n.º 893, de 20 de abril de 1906. Autoriza o prefeito a tornar effectivo o accordoentabolado com a “Lidgerwood Manufacturing Company, Limited”. *Leis Municipais*, 22 ago. 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1906/90/893/lei-ordinaria-n-893-1906-auctoriza-o-prefeito-a-tornar-effectivo-o-accordo-entabolado-com-a-lidgerwood-manufacturing-company-limited-1906-04-20-versao-original>>. Acesso em: 6 out. 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). Termo de Referência (2011). Termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos

complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da operação urbana consorciada. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2011. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/trouc_lapa-bras_-_versao_consulta_publica_1289322011.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SÃO PAULO (CIDADE). Lei n.º 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2002.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. *A urbanização e o movimento de regulação do urbano: uma análise crítica das transformações da várzea do rio Tietê*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2015.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. Natureza e consenso: Uma reflexão a partir do rio Tietê. *Le Monde Diplomatique*, 11 abr. 2018. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/uma-reflexao-a-partir-do-rio-tiete/>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. São Paulo: Vozes, 2013. p. 75-103.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 169-243.